

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ



Аналитический центр
Halyk Finance

23 апреля 2024 г.

Образование было признано одним из фундаментальных компонентов устойчивого развития и является одной из его целей (Sustainable Development Goals – SDG), которая сфокусирована на обеспечении инклюзивного и равного качественного образования, как и на стимулировании процесса обучения на протяжении всей жизни. Человеческий капитал – основа долгосрочного роста и транзита от ресурсной экономики к высокопроизводительной и диверсифицированной.

На протяжении последних лет наше государство все больше внимания уделяет образованию, увеличив расходы и в абсолютном, и в относительном выражении, и направляя больше всего ресурсов именно в образование. Расходы на образование с 2022 г. лидируют в расходах бюджета, составляя практически их четвертую часть. Доля расходов по отношению к ВВП также растет, постепенно приближаясь к отметке стран ОЭСР.

Несколько лет назад в системе финансирования образования произошли кардинальные реформы – финансирование со стороны государства всех сегментов образования (дошкольного, среднего, профессионального и технического, высшего) стало подушевым, в зависимости от количества обучающихся. Такая мера весьма оправдана, ведь она дает больше автономности самой организации образования в принятии административно-хозяйственных решений, не обязывает их осваивать выделенный бюджет, избегая таким образом ненужных и избыточных расходов. В то же время внедрение и применение подушевого финансирования в Казахстане подвергается критике по ряду причин. Уровень подушевого финансирования значительно уступает по своим размерам странам ОЭСР, в некоторых сегментах многократно. По уровню расходов к ВВП отдельных сегментов образования стандартам развитых стран соответствует только среднее (школьное) образование, однако уровень подушевого финансирования все же несопоставим. В сельские школы, финансируемые по старому сметному методу, поступает большая часть бюджетного финансирования школ, кроме того, из-за страновой специфики в виде большой территории, малонаселенности значительной части страны, сельские школы зачастую малокомплектные. Вероятно, подушевое финансирование следует вводить и в сельских школах, используя другие переменные в формуле расчета. Об этих и других недостатках подушевого финансирования и о том, как это влияет на эффективность образовательного процесса, более подробно можно ознакомиться в самом отчете.

Дошкольное образование является примером активного взаимодействия государства и частного сектора, и благодаря стимулирующей политике государства почти половина дошкольных организаций является частными, обеспечивая покрытие дошкольными образовательными услугами, особенно в возрасте 3–6 лет. Однако многолетнее отсутствие должного контроля со стороны государства привело к увеличению количества, но не качества образовательных учреждений. Кроме того, недостаточная поддержка со стороны государства в обеспечении мест для детей 1–3 лет негативно влияет на занятость многих матерей и на рынок труда.

Среднее образование, напротив, в основном представлено государственными школами, однако благодаря ГЧП в последние годы стремительно растет число частных школ. В то время как многие из них предлагают высокие стандарты качества услуг, в среднем, квалификационный состав учителей в частном секторе пока отстает от государственного, а рентабельность может быть приоритетнее результатов. Также в школьном образовании, несмотря на радикальное реформирование содержания образовательных программ с 2018 года, международные исследования и рейтинги не показывают значительных улучшений в академических достижениях казахстанских школьников – результаты демонстрируют их отставание от ровесников в других странах по основным предметам, а также отставание сельских школ от городских внутри страны.

Развитие технического и профессионального образования (ТиПО), а также высшего имеет особое значение в свете их основной роли в подготовке специалистов, ежегодно пополняющих рынок труда. Государство проводит проактивную политику в развитии ТиПО, предоставляя возможность всем гражданам получить первую рабочую профессию бесплатно. Тем не менее, недофинансирование этой сферы влияет на устаревание материально-технической базы организаций образования, на качество преподавательского состава и на уровень трудоустройства выпускников, который ниже, чем в странах ОЭСР.

В высшем образовании в последние годы наблюдается усиление автономности – как финансовой (из-за введения подушевого финансирования), так и академической (вузы сами формируют образовательные программы). Из основных проблем сегмента можно назвать недостаточный валовой охват высшим образованием, чему способствует система распределения грантов со стороны государства. Кроме того, низкие расходы на науку ограничивают способность страны генерировать НИОКР, что вкупе со слабым взаимодействием вузов с государственными органами касательно консультационной работы и исследований для принятия политических решений сильно нивелируют потенциал высшего образования в стране. Также вузы финансируются в основном из двух источников – государственного бюджета и оплаты студентов, в то время как во всем мире значительную долю составляют взносы различных организаций и лиц, инвестиции от частных инвесторов. Несмотря на перманентное увеличение расходов на высшее и профессиональное образование, рынок труда несбалансирован – предложение, формируемое со стороны выпускников вузов и ТиПО, не соответствует спросу – ни по количеству специалистов, ни по качеству их навыков.

Отдельно в отчете рассмотрены коррупционные риски в системе образования, которая признана одной из самых коррумпированных в стране. В образовании Казахстана существует множество схем и неправомερных действий, приносящих ущерб бюджету на миллиарды тенге, и что еще хуже, формирующих негативное представление и имидж образования, а также снижающих эффективность затрачиваемых государственных средств.

СОДЕРЖАНИЕ

2	Синопис
5	Обзор системы образования и ее расходов в Казахстане
8	Анализ эффективности расходов системы образования
8	Дошкольное образование
11	Среднее образование
14	Профессиональное образование
16	Высшее и послевузовское образование
21	Коррупция и коррупционные риски в системе образования

Перечень рисунков и таблиц

Рис. 1.	Доля расходов по образованию к ВВП в некоторых странах в 2021 и 2022 гг.
Рис. 2.	Расходы консолидированного бюджета в 2023 г.
Рис. 3.	Динамика расходов на образование
Рис. 4.	Структура расходов организаций образования в 2022 г.
Рис. 5.	Число дошкольных организаций образования по форме собственности
Рис. 6.	Поступления из госбюджета в ДВО и количество ДО по формам собственности в 2022 г.
Рис. 7.	Средняя заработная плата по видам образования в 2023 г.
Рис. 8.	Расходы государства на среднее образование
Рис. 9.	Объемы госфинансирования, количество школ и учеников в разрезе город-село в 2022 г.
Рис. 10.	Расходы государства на профессиональное образование
Рис. 11.	Расходы государства на высшее образование
Таблица 1.	Расходы на образование по видам, % к ВВП в 2021-2022 гг.
Таблица 2.	Программы высшего образования и количество студентов на конец 2022 г.
Таблица 3.	Финансирование высшего образования в странах ОЭСР в 2020 г.
Таблица 4.	Источники финансирования высшего образования в РК на конец 2022 г.
Таблица 5.	Бюджет Министерства науки и высшего образования в 2022 г.
Таблица 6.	Характеристики вузов РК в зависимости от формы собственности в 2022 г.

ОБЗОР СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ РАСХОДОВ В КАЗАХСТАНЕ

На протяжении последних лет государство все больше внимания уделяет образованию, увеличив расходы и в абсолютном, и в относительном выражении, и направляя больше всего ресурсов именно в образование. Такая политика кажется обоснованной по многим причинам. Во-первых, структура нашей экономики скошена в сторону добывающего сектора, и эта ситуация не меняется долгие годы. Для того, чтобы повысить производительность и в других отраслях, прежде всего нужны квалифицированные сильные специалисты или человеческий капитал – он является фундаментальным в обеспечении устойчивого и долгосрочного роста экономики. Во-вторых, даже принимая во внимание лидирующее место расходов на образование в госрасходах, они все равно ниже относительных показателей развитых стран, которые также тратят значительные средства на образование из государственного бюджета.

Вставка 1. Структура системы образования в РК

Система образования в Казахстане включает в себя несколько ключевых уровней, каждый из которых играет важную роль в образовательном процессе. Основными компонентами этой системы являются:

- Дошкольное образование: предназначено для детей дошкольного возраста и направлено на их физическое, психическое и социальное развитие. Дошкольное воспитание и обучение может включать различные формы, такие как детские сады и ясли.
- Среднее образование: подразделяется на (1) начальное, которое начинается с 6 или 7 лет и длится 4 года (1-4 классы). Начальное образование направлено на формирование основных навыков чтения, письма и арифметики, а также введение в естественные и социальные науки; (2) основное среднее образование, которое следует за начальным образованием и занимает 5 лет (5-9 классы). Этот этап образования направлен на дальнейшее развитие основных знаний и навыков учащихся в более широком спектре предметов и (3) общее среднее образование, которое длится 2 года (10-11 классы) и завершает школьное образование в Казахстане. На этом этапе учащиеся продолжают изучение общеобразовательных предметов на более продвинутом уровне и могут начать специализацию в определенных областях знаний.
- Профессиональное образование: включает в себя систему технического и профессионального образования (ТиПО), которая предлагает учащимся возможности для получения специфических навыков и квалификаций, необходимых для работы в различных отраслях.
- Высшее и послевузовское образование: предоставляется университетами и другими высшими учебными заведениями. Высшее образование в Казахстане предлагает программы бакалавриата, магистратуры и докторантуры в разнообразных областях знаний.
- Система образования в Казахстане также включает в себя элементы, направленные на инклюзивное образование, предоставляя возможности для обучения детей с особыми образовательными потребностями.

Стратегическими документами по развитию основных направлений системы образования, утвержденными правительством, являются:

1. Концепция развития дошкольного, среднего, технического и профессионального образования Республики Казахстан на 2023-2029 годы.
2. Концепция развития высшего образования и науки в Республике Казахстан на 2023-2029 годы.

Расходы на образование глобально традиционно составляют значительную часть государственных бюджетов. По рекомендациям ЮНЕСКО для устойчивого развития образования необходимы расходы в 5–6% к ВВП, что соответствует действительности в развитых странах и даже в некоторых развивающихся. В целом чем выше уровень ВВП на душу населения, тем выше уровень расходов на образование к ВВП. В странах ОЭСР расходы на образование в среднем составляют 5.1% – начиная с расходов на дошкольное образование и заканчивая послевузовским. Особенно заметно расходы выросли после пандемии COVID-19, поскольку дистанционное обучение, практиковавшееся в тот период, негативно повлияло на знания и достижения учащихся – около одной трети учебного года было пропущено в результате ограничений.

Рис. 1. Доля расходов по образованию к ВВП в некоторых странах в 2021 и 2022 гг.



Примечание: * отмечены страны с данными за 2022 г.
Источник: Всемирный Банк

В разрезе других стран доля расходов на образование к ВВП в Казахстане уже не выглядит так внушительно – как отмечалось ранее, в развитых странах она выше и составляет 5% к ВВП. Поэтому в относительном выражении рост этих расходов в последние годы можно назвать даже некой конвергенцией в сторону зрелых экономик. В разрезе видов образования и расходов по ним Казахстан сильно отстает от других стран по расходам на высшее и послевузовское образование – этот показатель в несколько раз меньше, чем в развитых странах и даже в два раза ниже относительно ВВП, чем в Узбекистане. Размер расходов на школьное образование в целом лидирует среди других видов во всех странах и колеблется около отметки 2% к ВВП. В Казахстане этот показатель даже выше, чем в ОЭСР и США, однако, как будет отмечено в следующей секции, при таком уровне расходов подушевое финансирование на одного ученика в Казахстане гораздо ниже. По дошкольному образованию расходы в Казахстане примерно соответствуют общемировым, тогда как на профессиональное образование тратится меньше, чем в среднем в странах ОЭСР, но все же выше, чем во многих других.

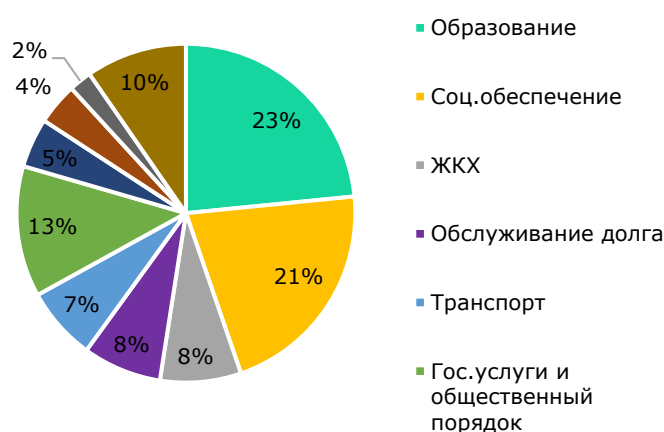
Таблица 1. Расходы на образование по видам, % к ВВП в 2021–2022 гг.

Страна	Дошкольное, %	Среднее, %	Профессиональное, %	Высшее, %
ОЭСР	0.90	2.00	0.50	1.00
США**	0.34	1.73	0.02	1.81
Соединенное Королевство*	0.21	2.01	n/a	1.51
Германия**	0.64	2.19	0.17	1.39
Узбекистан	0.97	2.15	0.06	0.67
Турция*	0.24	1.75	n/a	1.26
Казахстан	0.90	2.50	0.24	0.32
Украина	0.89	1.73	0.27	1.31

Примечание: * отмечены страны с данными за 2022 г.
Источник: ОЭСР, ЮНЕСКО

Расходы на образование в РК составляют значительную часть государственных расходов. Так, в 2023 году доля расходов на образование составила 23% в общих расходах государственного (консолидированного) бюджета, наблюдается тенденция на увеличение расходов – например, еще в 2016 году они составляли около 18%. Расходы на образование – самая большая часть расходов в бюджете, которая с 2022 года опережает расходы на социальную помощь и социальное обеспечение. Конечно, образование является важнейшим сектором экономики, который не только субсидируется государством, но и занимает значительную часть рынка труда, потребления и, очевидно, является основой прогрессивных изменений в стране и обществе.

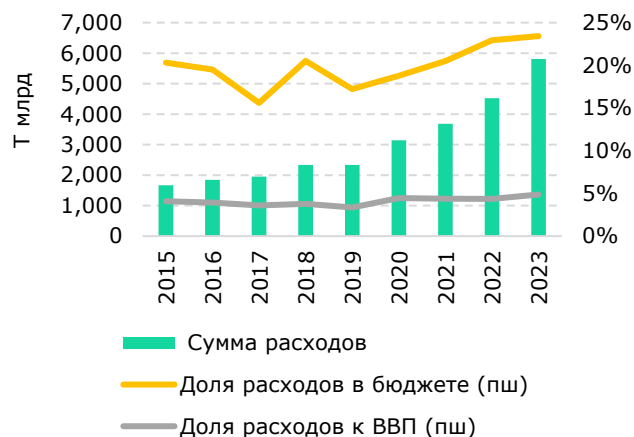
Рис. 2. Расходы консолидированного бюджета в 2023 г. Рис. 3. Динамика расходов на образование



Источник: Минфин РК

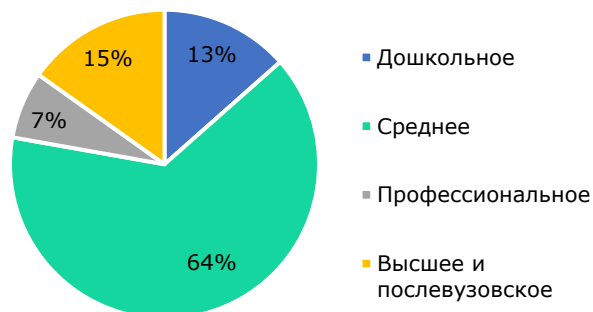
В совокупных расходах самих организаций образования доминируют расходы организаций среднего (школьного) образования – 64%. Это вполне ожидаемо, поскольку в школах учится около 3.8 млн школьников, а дошкольные организации образования, расходы которых составляют около 13%, посещают около миллиона детей. Студентов, обучающихся в организациях технического, профессионального и послесреднего образования на конец 2022 г. было около 550 тыс. человек, что практически эквивалентно численности студентов вузов – 620 тыс. человек, в то же время расходы в высшем образовании в два раза превышают расходы профессионального образования.

В 2017 году приказом Министра образования и науки была утверждена Методика подушевого нормативного финансирования дошкольного воспитания и обучения, среднего образования, а также технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования. То есть с этого времени был взят новый курс, поменявший традиционные подходы в финансировании. На данный момент после нескольких лет предварительной подготовки подушевое финансирование было внедрено во всех сегментах образования с некоторыми исключениями. В то время как переход к такому финансированию видится оправданным, поскольку оно применяется во многих развитых экономиках, практика применения подвергается некоторой критике, которая будет обсуждаться в следующих секциях. Также несмотря на высокие значения ежегодных затрат государства на образование, их эффективность вызывает вопросы как у научного сообщества, так и у экспертов.



Источник: Минфин РК, БНС

Рис. 4. Структура расходов организаций образования в 2022 г.



Источник: БНС

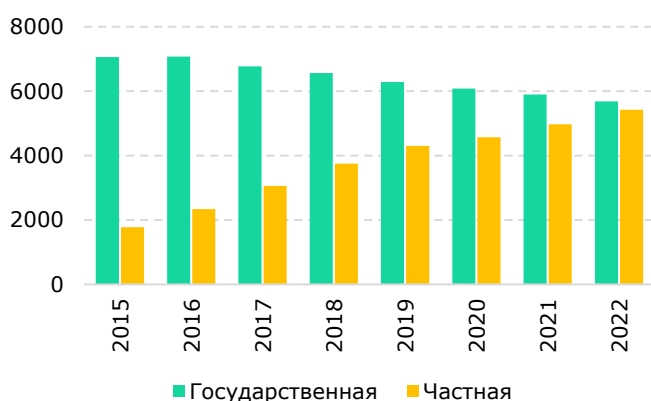
АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Дошкольное образование

В то время как международные исследования подтверждают высокую отдачу инвестиций в образование, наиболее высокая отдача в мире наблюдается именно в сфере дошкольного образования – по данным ОЭСР, она составляет 7-10%.

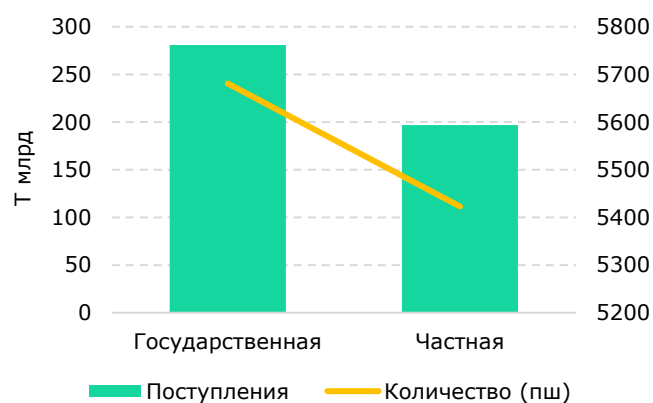
Расходы организаций дошкольного образования в Казахстане в общих расходах организаций образования составили около 13% в 2022 г. Расходы на ДВО (дошкольное воспитание и обучение) примерно на 84% финансируются за счет государственного бюджета, и затраты бюджета к ВВП в виде трансфертов в организациях ДВО составляют около 0.46%. Это почти в два раза ниже относительно ВВП, чем в странах ОЭСР, где расходы бюджета на дошкольное образование составляют в среднем около 0.9% к ВВП. Трансферты от государства поступают и в государственные, и в частные дошкольные организации (ДО). Как и ожидалось, большая часть расходов покрывается трансфертами в государственных организациях, в которых трансферты в 2022 г. на 43% были выше, чем в частных.

Рис. 5. Число дошкольных организаций образования по форме собственности



Источник: БНС

Рис. 6. Поступления из госбюджета в ДВО и количество ДО по формам собственности в 2022 г.



Источник: Минфин РК, БНС

Примечательно, что в течение последних 10 лет растет количество дошкольных организаций образования в частной собственности и снижается количество государственных – к концу 2022 года их количество практически сравнялось. Такая ситуация сложилась благодаря стратегии государства по обеспечению всех детей дошкольным образованием и активному государственно-частному партнерству, внедряемому в Казахстане. Стратегия государства, нацеленная на расширение ГЧП и увеличение частных образовательных учреждений, была описана в Государственной программе по развитию образования в 2011-2020 гг. Государство активно размещает образовательный заказ в частных ДО.

Основными проблемами в сфере дошкольного образования, отмеченными в Концепции развития дошкольного, среднего, технического и профессионального образования Республики Казахстан на 2023-2029 годы (Концепция), являются следующие пункты:

1. Потребность в дошкольных организациях для детей в возрасте 2-3 лет не удовлетворена, что сокращает возможности раннего развития и препятствует вовлечению матерей в трудовую деятельность; в густонаселенной местности, в регионах с высоким уровнем миграционных потоков и рождаемости недостаточно дошкольных организаций; спрос на услуги ДВО превышает темпы ввода новых объектов, а также прогнозируется увеличение очередности в дошкольных организациях в период 2023-2029 годов в связи с ростом рождаемости в 2020 и 2021 годах.

Эти тезисы подтверждаются статистикой, и мы полностью согласны с перечисленными проблемами. Общее количество детей на конец 2022 года, ожидавших очереди в ДО составляло

291 тыс. детей в возрасте от 0 до 6 лет, и больше всего их наблюдалось в Астане (45 тыс.), Алматы (49 тыс.), что связано с высокой рождаемостью в этих регионах. В стране существует большой дефицит ДО, строительство которых никоим образом не поспевает за бумом рождаемости. Государственно-частное партнерство стимулировало открытие частных организаций, стоимость услуг которых, несмотря на субсидии государства, на порядок выше, чем в государственных учреждениях.

Кроме того, мораторий на проверки малого бизнеса, а также отмена лицензирования частных садов повлияли на ухудшение качества услуг в организациях дополнительного образования, которые посещают многие дети дошкольного возраста. Возобновившаяся после пятилетнего перерыва аттестация садов в 2021 году, а также большая вероятность возврата лицензирования могут привести, с одной стороны, к улучшению качества предоставляемых услуг, а с другой – к сокращению их количества. Также с августа 2022 года утверждены Правила размещения государственного заказа в ДО с усилением требований к ним в части установки видеокamer и создания других условий. Такая ситуация может вызвать еще больший дефицит мест в детских садах в ближайшем будущем.

Для рынка труда это грозит тем, что многие женщины в Казахстане после рождения детей вынуждены задерживаться в декретном отпуске, а зачастую и вовсе выпадать из рабочей силы, не имея возможности получить место в государственном саду, оплачивать частный сад или не доверяя уровню детского заведения. Особенно это заметно по структуре охваченных дошкольным воспитанием и обучением детей – если среди детей 3-6 лет охвачено 99.9%, то доля детей 1-6 лет, охваченная ДВО, составляет уже 82.1%. То есть в возрасте от года до трех эта доля будет еще ниже 82.1%, потенциально влияя на то, что многие женщины вынуждены задерживаться в декретном отпуске и не могут выйти на работу.

2. Недостаточность качественного цифрового развивающего контента для детей дошкольного возраста.

На конец 2022 года всего 70% ДО имели доступ к сети интернет, 71.2% ДО не оснащены современным ИКТ-оборудованием (информационным, компьютерным и телекоммуникационным). В результате мониторинга развития умений и навыков детей дошкольного возраста 17.5% детей дошкольного возраста показали низкий уровень развития умений и навыков.

3. Инфраструктура и образовательная среда дошкольных организаций не удовлетворяют индивидуальности и особенностям детей.

В 2% ДО отсутствует централизованная система канализации, в 11% – нет центрального водоснабжения, 56.9% – не подключены к центральному отоплению, в 10.4 % – приходится нагревать воду, в 3% – отсутствуют теплые туалеты, 0.1% – находятся в аварийном состоянии. В 2022 г. доля ДО, создавших условия для инклюзивного образования, составила 55.4%. Наблюдается слабая оснащенность ДО камерами – в 94% отсутствуют наружные камеры видеонаблюдения, в 96% – внутренние.

Отдельно мы хотим отметить и проблему подушевого недофинансирования системы дошкольного образования. На данный момент размер такой оплаты составляет 46 189 тенге, что ниже, чем в среднем образовании. Кроме уже отмеченного нами относительно низкого агрегированного финансирования относительно ВВП по сравнению с развитыми странами, расходы на одного воспитанника также сильно ниже – в странах ОЭСР годовое государственное финансирование на одного ребенка достигает более 6 тыс. долларов США, а в некоторых странах (Дания, Исландия, Норвегия) и более 11 тыс. долларов США.

В состав подушевой выплаты входят и фонд оплаты труда, и содержание зданий, и коммунальные услуги, и приобретение товаров и услуг для воспитанников. Вероятно, это и является основной причиной самого низкого уровня оплаты в данном секторе по сравнению с другими секторами образования, что тянет за собой следующую проблему.

На основе анализа и данных Национального доклада о состоянии и развитии системы образования существует проблема с уровнем качества и количества педагогов-воспитателей в ДВО. Прирост количества педагогов не соответствует приросту количества детей,¹ что может быть связано с довольно низкой привлекательностью этой профессии из-за невысокой оплаты труда относительно заработных плат в других сферах образования.

Касательно качества кадров – в большинстве стран ОЭСР педагоги в ДВО должны обладать высшим образованием, в то время как в Казахстане треть педагогов в ДВО имеют только техническое или профессиональное образование, что крайне нежелательно для обеспечения качественного уровня образования.

В 2023 году предпринималась попытка разработки казахстанской модели расчета затрат на дошкольное образование на базе Института экономических исследований и с привлечением экспертов ЮНЕСКО. Модель, по словам разработчиков, включает такие важные переменные, как прирост детей, расходы на инфраструктуру, качество педагогических кадров. На данный момент модель не внедрена и еще находится на стадии доработки.

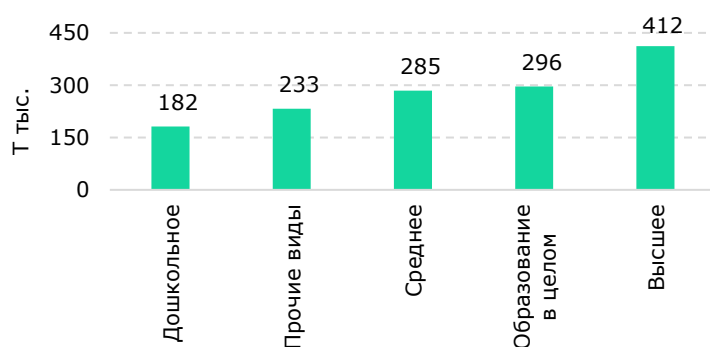
Таким образом, за последние 10 лет наблюдалась положительная динамика по росту количества дошкольных организаций, особенно в частном секторе – их количество почти сравнялось с государственными. Такая ситуация во многом сложилась благодаря механизму ГЧП, когда государство стало размещать заказ в частных организациях и субсидировать их расходы по содержанию детей (подушевое финансирование). Кроме того, с 2011 года было отменено лицензирование, а в течение 5 лет была приостановлена аттестация, что вкупе с мораторием на проверку малого бизнеса также сильно простимулировало открытие и развитие новых учреждений. Это все способствовало созданию условий с высоким охватом детей дошкольного возраста организациями дошкольного воспитания и обучения.

Однако несмотря на это, в секторе остаются нерешенными насущные проблемы, которые очень сильно влияют на качество предоставляемых дошкольными организациями услуг. Во-первых, снижение контроля со стороны государства в отношении частных учреждений привело к снижению качества услуг в них – это заметно, например, по составу педагогов – в государственных учреждениях их доля с высшим образованием гораздо выше. Также возобновившаяся аттестация привела к тому, что многие частные учреждения не прошли ее.

В то же время проблемы с кадрами, а именно дефицит и качество их подготовки, существуют и в частных, и в государственных учреждениях. Этому способствует прежде всего слабая привлекательность сектора дошкольного образования для молодых специалистов из-за самой низкой оплаты труда среди всех видов образования, которая ниже средней заработной платы по стране более, чем в два раза.

Вместе с тем расходы государства в этом секторе ниже, чем в странах ОЭСР почти в два раза, если сравнивать их относительно ВВП. Если государство не увеличит строительство новых дошкольных учреждений, а возобновившиеся проверки частных организаций могут ограничить

Рис. 7. Средняя заработная плата по видам образования в 2023 г.



Источник: БНС

¹ Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования РК (2022): «Прирост в количестве педагогических кадров в ДО в последние два года составлял менее 1% в год, тогда как прирост контингента ДО был выше 4% в год. При этом в 2022 г. основной прирост контингента ДО пришелся на городскую местность (7.4%), в то время как соотношение между количеством педагогов в городских и сельских организациях остается постоянным».

их прирост, то с учетом роста рождаемости, вероятнее всего, в ближайшее время усилится дефицит мест для детей дошкольного возраста. Государство должно повышать свои расходы на сектор по уходу за детьми дошкольного возраста, особенно в возрасте 1-3 лет для того, чтобы обеспечить необходимое количество мест, высокую квалификацию педагогов, а также чтобы поддерживать работающих родителей, и в первую очередь работающих женщин. Качество таких услуг должно обеспечиваться на высоком уровне, и большая часть расходов родителей должна субсидироваться государством через строительство детских садов или напрямую родителям. Такая политика позволит работающим матерям быстрее возвращаться на рынок труда и не терять квалификацию и опыт, что положительно отразится и на рынке труда. То есть развитие дошкольных образовательных учреждений крайне важно не только с точки зрения вклада в детей и ожидаемую в дальнейшем отдачу, но и с точки зрения текущих экономических потребностей – повышения вовлеченности женщин на рынке труда, поддержки работающих матерей.

Среднее образование

Расходы организаций среднего (школьного) образования в Казахстане доминируют в общих расходах организаций образования и составили около 64% в 2022 г. Затраты бюджета к ВВП в виде трансфертов составляют около 2.5%. На самом деле это значение является приемлемым даже по сравнению со странами ЕС и ОЭСР. Трансферты в школьное образование со стороны бюджета в 2022 году составили около Т2.6 трлн и в 5.5 раз превышают трансферты в дошкольное образование.

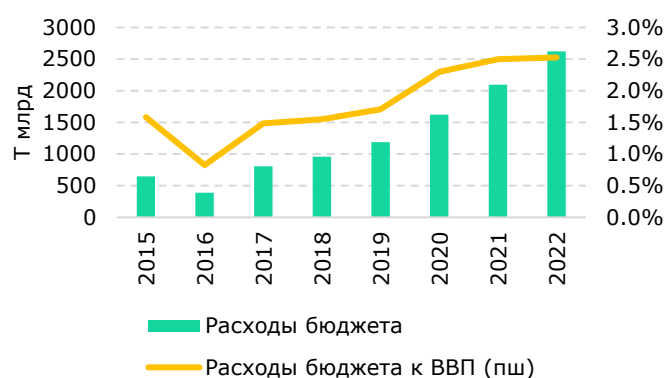
Кроме того, в течение последних 9 лет доля расходов на школьное образование со стороны бюджета к ВВП растет, увеличившись с 1.6% к ВВП в 2015 г. до 2.5% в 2022 г.

На фоне увеличения рождаемости и ежегодного прироста первоклассников существует дефицит ученических мест – 270 тыс., для сокращения которого государство использует различные механизмы. С 2020 года в городских школах было внедрено подушевое финансирование, подготовка к которому шла практически на протяжении 10 лет, что должно быть направлено на управленческую и финансовую самостоятельность школ, стимулировать предпринимателей строить новые школы. Так, подушевое финансирование для частных школ определяется в соответствии с Методикой подушевого нормативного финансирования, размер которого в 2022 году составлял: (1) возмещение операционных расходов Т523 тыс.; (2) ввод новых ученических мест: строительство Т294 тыс. и реконструкция Т144 тыс. Подушевое финансирование так и не коснулось сельских и малокомплектных школ.

Кроме того, строительство новых школ, как и детских садов, поддерживается со стороны государства льготным кредитованием, налоговыми льготами и субсидиями. Так, в рамках Национального проекта по развитию предпринимательства на строительство социальных объектов можно получить льготное кредитование по ставке 7-8%.

Тем не менее, подавляющее большинство школ остаются государственными. На конец 2022 года количество общеобразовательных школ составило 7 687, из которых большая часть является дневными государственными школами (6 909), тогда как частных школ – 552, что резко контрастирует с ситуацией в дошкольном образовании, где количество частных учреждений практически сравнялось с количеством государственных. Несмотря на то, что частных организаций среднего образования на порядок ниже, чем в дошкольном образовании, их

Рис. 8. Расходы государства на среднее образование



Источник: Минфин РК, БНС

количество более чем удвоилось за последние два года. Это связывают также с введением подушевого финансирования в том числе и в частных школах в рамках ГЧП.

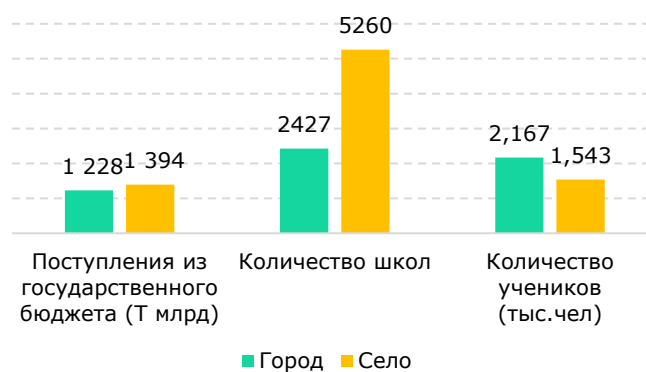
Хотя механизм ГЧП стимулировал открытие частных школ и решает проблему дефицита ученических мест, слабый контроль со стороны государства может отразиться на качестве предоставления образовательных услуг в них. В последние годы количество учеников в частных школах растет быстрее, чем количество преподавателей, что, вероятно, может быть связано с тем, что размер получаемой помощи от государства прямо пропорционален количеству учеников и не привязан к преподавательскому составу. Кроме того, в частных школах в среднем качество педагогического состава гораздо ниже, чем в государственных, с более низкой долей высококвалифицированных учителей. Конечно, частный сектор представлен и рядом образцовых школ, в которых сочетаются все условия и преимущества частного образования, характерного для развитых стран – малокомплектность классов, жесткий отбор кадров, лучшая инфраструктура и материально-техническая обеспеченность, большое количество дополнительных кружков и занятий, высокая академическая успеваемость учеников. Стоимость услуг в таких школах в Казахстане весьма высока и достигает нескольких миллионов тенге в год, что доступно для очень ограниченного количества семей.

Также наблюдается критика по самим применяемым подходам в подушевом финансировании школ – и частных, и государственных. Получая государственный заказ и подушевое финансирование, к образовательным учреждениям не предъявляются качественные требования по результатам, касающимся прежде всего квалификационного состава педагогов, организации образовательного процесса, материально-технической обеспеченности, как это происходит в других странах с подобной практикой. Формулу по расчету называют слишком сложной, обремененной множеством переменных, малейшие изменения в которых могут значительно повлиять на итог. Одновременно с этим отсутствуют показатели по потребностям школьников, их академическим результатам, приоритет отдавая заработной плате педагогов и финансовым результатам школ. Такая система вероятно больше направлена на формирование автономности и рентабельности, чем на достижение качественных результатов по улучшению образовательного процесса.

Тем не менее, как отмечает Концепция, размеры подушевого финансирования, несмотря на общий рост расходов в школьное образование со стороны государства, все же значительно ниже, чем в странах ОЭСР и ниже, чем даже в России. Проблемами, усложняющими механизм подушевого финансирования и его эффективность, называются неполное покрытие всех организаций образования – многие из них исключены из этого вида финансирования. Такая ситуация создает несправедливость, увеличивает издержки по управлению, способствует существованию нескольких механизмов финансирования, что снижает прозрачность.

Если посмотреть расходы бюджета в разрезе город-село, то большую часть трансфертов получают сельские школы (53%). При этом количество городских учеников значительно превышает количество сельских. Однако сельских школ на порядок выше, что связано прежде всего с их малокомплектностью (половина сельских школ малокомплектные) – государство поддерживает даже совсем небольшие сельские школы в отдаленных регионах, чтобы повысить инклюзивность образования и снизить разрыв в качестве и доступности образования между селом и городом.

Рис. 9. Объемы госфинансирования, количество школ и учеников в разрезе город-село в 2022 г.



Источник: Минфин РК, БНС

В то время как все городские школы финансируются исходя из принципа подушевого финансирования с 2020 года, сельские школы исключены и финансируются на основе сметного планирования. Попытки ввести подушевое финансирование в сельских школах предпринимались, однако не были успешными – из-за гораздо более низкой наполняемости сельских школ по сравнению с городскими сумма финансирования одной школы была практически в два раза ниже, чем при сметном планировании. Однако несмотря на такую ситуацию с, казалось бы, достаточным финансированием сельских школ, они отстают от городских как по материально-техническому обеспечению, так и по учебным достижениям, что показывают результаты экзаменов и олимпиад, а также результаты международного исследования PISA.² Также только 39% сельских школ оснащены высокоскоростным интернетом.

Несмотря на малокомплектность сельских школ, государству, вероятно, следует разработать отдельные подходы по подушевому финансированию и для сельских школ. Возможно, учитывая меньшее количество учеников в одной школе, сумма на одного ученика будет выше, однако такая система очевидно имеет ряд преимуществ по сравнению с традиционным финансированием, выравнивая условия для получения финансирования и делая их более прозрачными. Получение бюджетных денег школами зависит только от количества учеников и уже не является следствием каких-то необъективных решений, связанных, например, со способностью руководителя школы обосновать запрашиваемый бюджет. Подушевое финансирование дает больше автономности школам, не обязывает их осваивать выделенный бюджет, избегая таким образом ненужных и избыточных расходов.

Таким образом, занимая львиную долю по расходам со стороны государства, среднее образование получает финансирование со стороны государства, сопоставимое с развитыми странами. Тем не менее, подушевое финансирование, которое применяется в городских школах, гораздо ниже.

Кроме текущего дефицита мест и их прогнозной нехватки в ближайшие годы, а также проблем с подушевым финансированием, в Концепции определена также проблема по содержанию образовательных программ – несмотря на проводимые реформы, результаты говорят о том, что они все еще не отражают знания, навыки и подходы 21 века.

С 2018 года в стране активно проводилась работа по обновлению содержания школьной программы с внедрением в методику принципов функциональной грамотности. Изменения были введены, поскольку старая система не позволяла достигать приемлемых уровней функциональной и математической грамотности и не способствовала навыкам анализа. Тем не менее, даже спустя несколько лет после обновления школьных подходов и программ, результаты на международном уровне остаются крайне скромными.

В конце 2022 года ОЭСР опубликовала результаты исследования PISA (Programme for International Student Assessment), согласно которым Казахстан занял 46 место по математике, 61 место по чтению и 49 место по естествознанию среди 81 страны. Если сравнивать эти результаты с предыдущим исследованием, то прогресс совсем незначительный, а где-то даже произошел откат (чтение). Также в 2021 году Казахстан принял участие в исследовании PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), оценивающем читательскую грамотность учащихся в конце 4 класса, также показав довольно средние результаты и значительно отставая от развитых стран, а также России.

В 2019 году в стране принят Закон «О статусе педагога», который был призван повысить престиж профессии, улучшить условия труда и расширить возможности педагогов. В то время как были введены дополнительные выплаты в зависимости от опыта и профессиональных достижений, заработная плата в образовании остается одной из самых низких по стране. Средняя заработная плата педагогов в школе в 2023 году (325.7 тыс. тенге) была выше, чем у педагогов дошкольного образования (181.6 тыс. тенге), но ниже, чем средний уровень по стране – 393.6 тыс. тенге.

² Например, разница по читательской грамотности PISA-2018 составила 37 баллов в пользу городских школ.

Таким образом, сегмент школьного образования является самым высокофинансируемым со стороны государства, опережая дошкольное, профессиональное и послевузовское образование вместе взятые. Это соответствует лучшей мировой практике и значениям развитых стран по расходам на среднее образование относительно ВВП. С 2020 года во всех городских школах было внедрено подушевое финансирование – выделение равных сумм на одного ученика. Такая система призвана наделить объект образования большей автономностью в принятии финансовых решений, избежать лишних трат в попытках «освоить» бюджет, повысить прозрачность и эффективность финансирования со стороны государства. Вероятно, благодаря внедрению подушевого финансирования и в частных школах в рамках ГЧП их количество значительно выросло с 2020 года. Тем не менее, существующий подход и применяемая формула расчета подушевого финансирования подвергаются критике в части слабой подотчетности, излишней ориентированности на финансовых, а не академических результатах такого финансирования, игнорирования потребностей учеников. Вероятно, необходимо дальше работать над этой системой, более глубоко изучить опыт других стран и усилить ответственность школ по их подотчетности.

Кроме того, в стране существуют специфические параметры при внедрении подушевого финансирования – значительные размеры территорий, высокая удаленность населенных пунктов друг от друга и малокомплектность очень большой части школ. Такая ситуация не позволяет унифицировать подход как в развитых странах, которые в основном являются небольшими и однородными. Сельские школы финансируются через традиционные сметные планы, их расходы выше, чем в городских школах, что не транслируется в высокие учебные результаты и качественную оснащенность сельских школ.

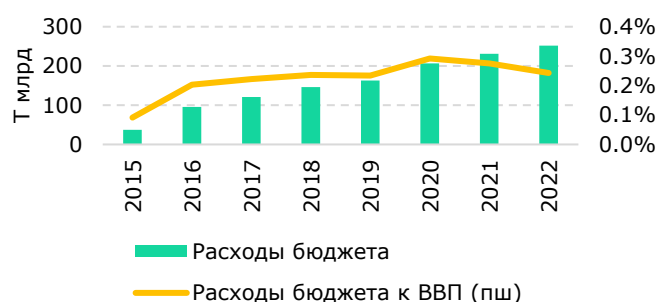
Также, если сравнивать расходы на одного ученика в Казахстане с расходами стран ОЭСР и даже России, то они значительно ниже. Выходит, что относительно высокие расходы в среднем образовании в Казахстане могут объясняться большим количеством сельских школ, которые значительно превышают городские, но в основном являются малокомплектными и забирают львиную долю бюджетных денег, обучая при этом гораздо меньшее количество учеников. Их необходимо содержать соответствующе, чтобы обеспечить инклюзивность образования.

Кроме того, несмотря на радикальное реформирование содержания образовательных программ с 2018 года, международные исследования и рейтинги не показывают значительных улучшений в академических достижениях казахстанских школьников – результаты демонстрируют их отставание от ровесников в других странах по основным предметам, а также отставание сельских школ от городских внутри страны. Также строительство новых школ не успевает за приростом населения, и в ближайшие годы может наблюдаться увеличение дефицита количества ученических мест. Повышение статуса педагога в последние годы имело некоторые успехи – в части снижения избыточной нагрузки на учителей, введения стимулирующих надбавок, возможности профессионального роста и обучения, в том числе за границей. Тем не менее, заработная плата в сфере среднего образования остается относительно невысокой – ниже, чем средняя оплата труда по стране.

Профессиональное образование

В секторе технического и профессионального образования (ТиПО) на конец 2022 года обучалось около 517 тыс. человек, ежегодно показывая динамику прироста – так, в 2020 г. студентов было 476 тыс., в 2021 г. – 489 тыс. Количество студентов в ТиПО практически эквивалентно количеству студентов в вузах, однако расходы государства в сфере профессионального образования к ВВП (0.24%) ниже, чем расходы в высшем (0.32%), что соответствует мировой практике.

Рис. 10. Расходы государства на профессиональное образование



Источник: Минфин РК, БНС

В то же время можно сказать, что эта разница не настолько значительна, как, например, в Германии, где расходы государства в высшем образовании превышают расходы профессионального образования в 8 раз.

Одной из причин такой диспропорции может быть политика государства, которая предоставляет государственный заказ более, чем на половину мест в ТиПО – 312 тыс. в 2022 г. в рамках проекта «Бесплатное техническое и профессиональное образование для всех», который позволяет первую рабочую специальность получить бесплатно, в то время как университеты в Казахстане в значительной мере финансируются за счет оплаты студентов. С одной стороны, такая политика государства имеет свои результаты – доля молодых людей в возрасте 15–29 лет, которая не работает и не занята образованием или профессиональной подготовкой (NEETs), занимает около 6.5%, что почти в два раза ниже, чем в среднем в странах ОЭСР (12.6%).

В то же время существуют проблемы с качеством образования в организациях ТиПО – в исследовании PISA 2018 года было выявлено, что студенты организаций ТиПО значительно отстают от своих сверстников в школе, например, по читательской грамотности. Конечно, такой разрыв может быть связан не только с уровнем качества образования, но и с выборкой тех молодых людей, которые предпочитают после 9 класса получать профессиональное образование – очевидно, их академические результаты изначально в среднем гораздо ниже. Согласно результатам Глобального индекса конкурентоспособности-2019, работодатели оценивают уровень качества ТиПО на 3.7 балла из 7 возможных.

Также в Концепции одной из проблем в профессиональном образовании называется морально устаревшее оборудование, используемое в половине организаций ТиПО, что влияет на несоответствие навыков выпускников современным требованиям. Доля трудоустроенных выпускников ТиПО в 2022 году составила 67%, что ниже, чем в высшем образовании и ниже количества выпускников организаций профессионального образования в странах ЕС (76.9%).³ Такая статистика также может свидетельствовать о неполном соответствии навыков и компетенций выпускников требованиям рынка труда.

В организациях ТиПО так же, как и в других сегментах образования, действует подушевое финансирование за исключением военных, специальных учебных заведений, организаций образования в области культуры, физической культуры и спорта. Таким образом, подушевое финансирование осуществляется в колледжах, учебных центрах профессиональной подготовки и высших колледжах. Тем не менее, сумма, выделяемая государством на одного студента, составляла 37 тыс. тенге в месяц, что ниже, чем в среднем даже в дошкольном образовании – это несопоставимо меньше, чем аналогичный показатель в странах ОЭСР (13.2 тыс. долларов США в год).

Такая ситуация влияет не только на устаревание материально-технической базы, но и на то, что 85% средств организаций ТиПО уходит на текущее содержание зданий и заработную плату преподавателей и только 15% – на расходные материалы по организации практики студентов. Также недофинансирование организаций ТиПО со стороны государства приводит к тому, что заработная плата педагогов в этой сфере (прочие виды образования в БНС) составляет всего 233 тыс. тенге, что на 40% ниже, чем средний уровень оплаты труда по стране.

Если рассматривать форму собственности организаций ТиПО, то большую часть (414 организаций) составляют государственные с количеством обучающихся около 290 тыс. человек, в то время как частных – 296 с количеством обучающихся около 256 тыс. человек. Тем не менее, государственное финансирование распределено очень неоднородно – около 83% бюджетных трансфертов получают государственные организации и только 17% – частные.

³ Eurostat (2024): "Employment rates of recent graduates." Доступно: [Employment rates of recent graduates - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

Таким образом, важная роль ТИПО заключается в сокращении молодежной безработицы в стране, с чем организации профессионального и технического образования относительно справляются. Большую роль в этом сыграла политика государства по бесплатному обучению в организациях ТИПО при получении первой профессии.

Вместе с этим наблюдается более низкая доля трудоустроенных выпускников ТИПО по сравнению с развитыми странами, и причиной считаются недостаточно высокое качество подготовки учащихся, устаревание материально-технической базы, а также дефицит квалифицированных преподавателей, вызванный низкой оплатой труда. Программы обучения все еще слабо привязаны к региональным нуждам и нуждам бизнеса и не учитывают прогнозы потребностей тех или иных специальностей. В результате оценки знаний учащихся ТИПО и школьников выявлена разница в пользу последних.

Такая ситуация в целом вероятно привязана к низкому уровню подушевого финансирования в организациях ТИПО, который ниже, чем во всех остальных сегментах образования. Это приводит к непропорционально высокой доле административных расходов, включающих фонд оплаты труда, и снижению расходов, непосредственно связанных с процессом обучения. Несмотря на это, заработные платы гораздо ниже среднестрановых уровней, что, вероятно, является отталкивающим фактором по привлечению высококвалифицированных педагогов. В дополнение к этому финансирование от государства распределяется крайне неравномерно, учитывая количество организаций в частной и государственной собственности и число обучающихся.

Высшее и послевузовское образование

Вместе с профессиональным и техническим образованием высшее образование имеет важнейшее значение для рынка труда, формируя квалифицированные кадры, задачей которых является обеспечение устойчивого экономического роста в стране. Высшее образование трансформируется во всем мире, его наполнение меняется в ответ на прежде всего цифровые достижения современности. Сегодня важна не сколько профессия, а наличие квалификаций, компетенций и навыков. Вузы становятся очередной ступенью в обучении человека-специалиста, которое растягивается на всю жизнь. Однако вузы предоставляют именно фундаментальное образование, важность которого нельзя принижать и игнорировать, а учитывая длительность высшего образования, государству важно инвестировать в него достаточное количество средств и следить за его актуальностью и способностью отвечать современным вызовам.

На конец 2022 года в Казахстане количество организаций высшего образования составляло 116, в них обучалось около 620 тыс. студентов:

Таблица 2. Программы высшего образования и количество студентов на конец 2022 г.

Программа	Количество студентов
Бакалавриат	578 237
Магистратура	35 660
Докторантура	6 156

Источник: БНС

Стоит отметить, что количество вузов сокращается – например, в 2007 году их было 167. Причиной этому послужило намерение государства повысить качество и эффективность высшего образования. Тем не менее, сокращение количества вузов было больше связано со слияниями нескольких вузов в один, к тому же количество студентов не сократилось после такой реструктуризации.

ОЭСР⁴ в 2017 году определила характеристики, присущие состоянию системы высшего образования Казахстана, которые во многом перекликаются с проблемами, определенными в Концепции развития высшего образования и науки в Республике Казахстан на 2023-2029 гг.

⁴ OECD (2017): "Higher education in Kazakhstan." Доступно: https://www.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-in-kazakhstan-2017_9789264268531-en

Рассмотрим их подробнее и проведем свою оценку исходя из современных реалий:

1. Уровень государственных расходов, направляемый на высшее образование недостаточен.

В целом в мире выделяют 5 источников финансирования высшего образования – трансферты государства, оплата обучения от студентов, добровольные трансферты от физических лиц и организаций, отдельные выплаты университетам за оказанные услуги, инвестиционный капитал с целью получения прибыли.

Если сравнивать финансирование образования Казахстана по источникам со странами ОЭСР, то в обоих случаях преобладают трансферты, поступающие от государства. В странах ОЭСР этот показатель даже выше, достигая почти 70% в общем финансировании. В Казахстане между тем выше поступления в виде платы за обучение и проживание в общежитиях, что составляет около 34% в общем финансировании университетов. Это коррелирует и с высокой долей частных учебных заведений в высшем образовании, которая составляет около 60%. Однако страны ОЭСР опережают по трансфертам со стороны других частных источников в относительном выражении почти в два раза.

Таблица 3. Финансирование высшего образования в странах ОЭСР в 2020 г.

Источник	Доля, %
Государственный сектор	67%
Частный сектор	31%
Домохозяйства	22%
Другие частные источники	9%
Другие источники	2%

Источник: ОЭСР

Таблица 4. Источники финансирования высшего образования в Казахстане на конец 2022 г.

Источник	Сумма, Т млрд	Доля, %
Трансферты	366.3	61%
Республиканский бюджет	324.6	54%
Местный бюджет	10.2	2%
Добровольные взносы	31.5	5%
Доходы от оказанных услуг	232.7	39%
Плата за обучение	201.0	34%
Другие доходы	31.7	5%

Источник: ОЭСР

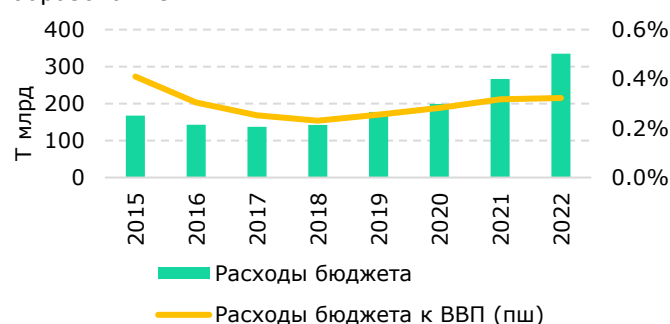
Если рассматривать финансирование сектора высшего образования относительно ВВП, то страны ОЭСР значительно опережают Казахстан по этому показателю. Расходы государства в абсолютном выражении растут поступательно с 2017 года, однако в относительном выражении это значение (0.32%) даже ниже, чем в 2015 году (0.41%). В странах ОЭСР этот показатель в три раза выше и составляет почти 1% к ВВП.

Также в общих расходах на образование доля высшего образования составляет около 7%, хотя еще в 2017 году ОЭСР рекомендовала поднять это значение хотя бы до 15%. Поэтому проблема недофинансирования сектора высшего образования со стороны государства, отмеченная в отчете ОЭСР еще в 2017 году, к сожалению, еще не преодолена.

2. Целевое использование государственных средств в высшем образовании является неэффективным.

Кроме общей проблемы недофинансирования со стороны государства, существует еще и смежная проблема по неэффективному использованию направляемых средств, ведь простое увеличение

Рис. 11. Расходы государства на высшее образование



Источник: Минфин РК, БНС

финансирования не приведет к должному эффекту без правильного планирования и мониторинга расходов. Основным следствием малоэффективности государственных расходов считается очень низкий показатель расходов на исследования и разработки (НИОКР). В бюджете Министерства науки и высшего образования расходы на науку в 2022 г. были предусмотрены в размере 12.9% от совокупных расходов Министерства, что составляет около 0.06% к ВВП. В странах ОЭСР совокупные расходы государственного и частного секторов на НИОКР составляют около 2.2% к ВВП, а только государственного сектора – 0.74%, что, как видно, почти в 15 раз превышает расходы в Казахстане.

На наш взгляд, недостаточное развитие науки в Казахстане сопровождается еще и слабой интеграцией между вузами и научным сообществом с государственными органами. В то время как научные результаты, особенно в социальных и гуманитарных науках, могли бы активно применяться при принятии политических решений, являться их основой и обеспечивать их эффективность, в Казахстане такой практики практически не наблюдается. Научный мир в лице вузов, исследовательских институтов очень сильно оторван от системы принятия решений, которая требует научной обоснованности и целесообразности.

Таблица 5. Бюджет Министерства науки и высшего образования в 2022 г.

Статья расходов	Сумма, Т млн	Доля, %
Подготовка специалистов и выплата стипендий в вузах	289 559	63.5%
Программа «Болашак»	25 447	5.6%
Назарбаев Университет	48 518	10.6%
Развитие науки	59 054	12.9%
Другое	33 444	7.4%
Итого	456 022	100%

Источник: МНВО РК

Другой стороной не самой высокой эффективности отдачи от затрат в высшем образовании может служить недостаточное количество обучающихся в вузах. Валовой охват высшим образованием в стране составлял 62.6% в конце 2021 года, в то время как даже в России и Беларуси он равен примерно 80%, а в развитых странах может превышать и 90%, например, в Южной Корее. Причиной этому может служить система государственной поддержки, которая направлена на поощрение в основном студентов с лучшими академическими результатами, в то время как, например, в странах ОЭСР государственное финансирование образования в вузах основано прежде всего на помощи тем студентам, которые находятся в стесненных финансовых обстоятельствах и не могут самостоятельно оплачивать обучение. Отличные результаты в учебе в странах ОЭСР являются основанием для стипендий и другого поощрения, но редко причиной для полного финансирования обучения. Кроме того, такая система в Казахстане зачастую приводит к тому, что многие студенты выбирают направление обучения не по своему желанию, а там, где есть грант, и поэтому могут быть немотивированными работниками в будущем или вообще выбрать другую профессию. Вместо этого ОЭСР предлагает прежде всего сконцентрироваться на помощи уязвимым слоям населения, что может расширить количество студентов, обучающихся в вузах.

Большая часть трансфертов государства направляется в государственные вузы, в то время как превышающие их в три раза частные вузы в основном финансируются из собственных средств.

Таблица 6. Характеристики вузов РК в зависимости от формы собственности в 2022 г.

Форма собственности вуза	Трансферты от государства, Т млрд	Количество студентов, тыс. чел.	Количество вузов
Государственная	241.8	127.1	29
Частная	92.2	448.4	93

Источник: БНС

Насколько такая система, которая представляет собой явный контраст с дошкольным и школьным образованием, в которой более 70% бюджетных средств, затрачиваемых на вузы, отправляется в государственные учреждения, остается открытым вопросом, который требует дополнительных

более глубоких исследований. Возможно, более справедливое распределение финансовых ресурсов бюджета, пересмотр оснований финансирования для студентов их обучения могли бы положительно сказаться на количестве тех, кто получает высшее образование в стране. В Таблице 5 также видно, что почти 11% средств бюджета на высшее образование поступает в Назарбаев Университет. Несомненно, многолетнее высокое финансирование университета дало свои плоды в виде внедрения передовых подходов в обучении, привлечения высококвалифицированных преподавателей и ученых, задействования лучших методик ведущих вузов мира. Одной из целей создания подобного института образования в Казахстане было масштабирование опыта по всей стране в других вузах, построение собственной системы, более независимой от зарубежных кадров, переход, хотя бы частичный, к самофинансированию и полноценному равному партнерству с зарубежными институтами. Однако с момента основания прошло уже около 15 лет, а многие из вышеперечисленных целей не были достигнуты. В то же время несмотря на достаточно сильную научную базу, университет практически не взаимодействует с государством и его ведомствами, хотя потенциально мог бы проводить исследования по экономике, образованию и т.д. В то время как общественностью постоянно поднимается вопрос о справедливости такого распределения бюджетных средств, к решению данной проблемы нужно подходить очень осторожно, поскольку резкое сокращение финансирования университета может лишить большое количество талантливых студентов доступа к качественному и престижному образованию без создания адекватной альтернативы.

Одним из индикаторов, который может оценивать эффективность использования финансовых средств может стать уровень трудоустройства выпускников вузов. Такая статистика в Казахстане ведется НПП «Атамекен» на основе пенсионных отчислений и не учитывает долю студентов, продолживших обучение в магистратуре, проходящих военную службу, иностранцев. В 2023 году этот показатель составил 82.8% со средней продолжительностью поиска работы 79 дней. Это практически соответствует показателю по странам ОЭСР (85%), однако наблюдается его высокая волатильность – так, в 2022 г. он составлял 80.2%, в 2021 – 78.4%, в 2020 – 68.2%, хотя такой низкий показатель в 2020 г., вероятно, связан с ограничениями пандемии.

Тем не менее, относительно высокий уровень трудоустройства выпускников не решает другую проблему – правильной профессиональной ориентации. К сожалению, в стране сохраняется устойчивое несоответствие между требованиями работодателей и предложением со стороны выпускников в отношении качества навыков и знаний. Этому способствуют как проблемы при подготовке будущих специалистов в вузах, так и неправильный выбор профессий выпускниками школ. Несмотря на то, что был создан Атлас новых профессий и компетенций Казахстана, призванный собрать все актуальные профессии Казахстана и те, которые будут востребованы в ближайшие 5-10 лет, по оценкам, около 60% выпускников вузов работают не по специальности. Чтобы решить эту проблему, необходимо проводить глубокие исследования рынка труда, чтобы на основе прогнозов корректировать образовательные программы (полномочия по формированию контента образовательных программ уже перешли к самим вузам) для того, чтобы выпускать востребованных специалистов. Дисбалансы, накапливаемые на рынке труда, транслируются и на уровень заработка – в образовании, искусстве, государственном управлении – отраслях, где преобладают сотрудники с высшим образованием и которые требуют высокого уровня навыков, заработные платы являются одними из самых низких в экономике.

Очевидно, что переход к подушевому финансированию в высшем образовании был необходимой мерой, давшей определенный уровень автономности вузам в том, что касается управления финансами, а также содержания академических программ. Тем не менее, на основе вышеприведенного анализа можно отметить, что уровень государственных расходов на высшее образование является низким относительно международных показателей – это все еще гораздо меньшее значение, чем в развитых странах, особенно в том, что касается финансирования науки. Несмотря на активное развитие частного сектора, который очень сильно опережает государственный как по количеству вузов, так и по количеству студентов, это не дает основания преодолеть отставание в финансировании и инвестициях, так необходимых для построения эффективного, способного готовить конкурентоспособных на мировом уровне специалистов.

С другой стороны, существует проблема распределения этих ограниченных государственных средств. Во-первых, 72% бюджетного финансирования поступает в государственные вузы. Если в дошкольном и школьном образовании государственный сектор доминирует и обеспечивает основную площадку для дошкольной и школьной подготовки, то в секторе высшего образования почти 80% обучается в частных вузах, которые финансируются в основном из своих средств за счет оплаты обучения со стороны студентов. Насколько бы повысился охват высшим образованием в Казахстане, который на данный момент отстает от многих и развитых, и развивающихся государств своей группы, от такой меры неизвестно, но исследования в данном направлении необходимы. Очевидно, что нужно предпринимать меры, направленные на повышение инклюзивности высшего образования, его доступности прежде всего для уязвимых слоев населения. Существующий механизм распределения образовательных грантов, построенный на академических успехах учащихся, может быть также ограничением для большей вовлеченности людей в систему высшего образования.

Во-вторых, особняком в системе финансирования высшего образования стоит Назарбаев Университет, расходы на содержание которого многократно превышают расходы любого другого вуза страны. В то время как высокие стандарты преподавания и подходов в организации учебного процесса приносят свои плоды в виде квалифицированных специалистов на рынке труда Казахстана, остаются открытыми вопросы касательно слабой коммуникации с государственными органами, отсутствия масштабирования опыта университета в других вузах страны, полного финансирования со стороны государства даже по прошествии более 10 лет.

Другими проблемами, обнажающими недостаточную эффективность высшего образования, можно назвать несоответствие образовательных программ вузов нуждам рынка труда – около 60% выпускников работают не по специальности, а работодатели не удовлетворены уровнем навыков и знаний вчерашних студентов. Таким образом, высшее образование не до конца выполняет возложенную на него основную функцию – подготовку квалифицированных, востребованных на рынке специалистов.

КОРРУПЦИЯ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Кроме неэффективностей по распределению финансовых ресурсов в системе образования, которые влияют на качество предоставляемых услуг, инфраструктуру, оснащенность, содержание образовательных программ, существует еще один серьезный источник, подрывающий систему образования и не позволяющий бюджетным средствам поступать по их назначению – коррупция в сфере образования. Агентство по противодействию коррупции (Антикор) называет сферу образования одной из самых коррумпированных в стране, и эти проблемы носят системный характер, а действия недобросовестных работников образования за многие годы можно даже систематизировать по привычным «схемам».

Обычно хищение государственных средств в образовании происходит по следующим двум группам сценариев:

- I. Управление системой образования. Такие нарушения касаются взаимодействия управляющих системой образования государственных органов (министерств, департаментов образования и т.д.) и самих организаций образования. Они связаны с хищением средств при реализации образовательных программ, мониторинге образовательных учреждений (злоупотребление должностными полномочиями при аттестации), информационном и методическом обеспечении этих органов.
- II. Организация образовательной деятельности – нарушения происходят в образовательном процессе, административной и хозяйственной деятельности организаций образования.
 - (1) Противозаконные манипуляции с заработной платой:
 - Начисление заработной платы лицам, которые фактически не работают в учебном заведении;
 - Начисление заработной платы выше, чем согласовано в штатном расписании;
 - Начисление заработной платы одним сотрудникам, а фактические выплаты – другим;
 - Дублирование выплаты заработной платы одним и тем же сотрудникам;
 - Осуществление платежей родственникам и другим аффилированным лицам.
 - (2) Неправомерные действия при осуществлении закупок в организациях образования – сговоры с поставщиками, начисление средств за невыполненные работы и непоставленные товары.
 - (3) Получение взятки при устройстве в образовательные заведения педагогов.
 - (4) Получение взятки в школах и детских садах за предоставление места, больше всего нарушения сконцентрированы в столице и г. Алматы из-за высокого показателя дефицита мест.
 - (5) Получение взятки преподавателями в вузах от студентов за получение необходимой оценки и академического результата.

Такие действия, по оценкам Антикора, приносят миллиардные значения ущерба, а за последние 4 года было зарегистрировано около 500 подобных дел. Очевидно, что раскрывается лишь малая часть подобных нарушений, ведь они носят латентный характер, когда участники всеми силами стараются скрыть нарушение.

Стоит отметить, что принципы подушевого финансирования, недавно внедренные пока только в городских школах, по мнению экспертов, снижают многие коррупционные риски, исключая сметное составление бюджетов для школ и потенциальное включение туда нецелесообразных затрат. Масштабирование подобной практики в сельских школах должно привести к снижению коррупционных рисков в регионах.

К сожалению, последствиями такой серьезной проблемы, которую на протяжении многих лет не могут искоренить в образовании Казахстана, являются потеря репутации образовательных институтов и государственных органов образования. Население, регулярно сталкивающееся с подобными фактами, теряет доверие к образовательной системе страны и зачастую не имеет равного доступа к определенным услугам, которые могут распределяться несправедливо в пользу определенной части. Кроме того, значительная часть финансовых ресурсов – государственных расходов, на сегодняшний день составляющая самую большую часть бюджетных затрат, расходуется неэффективно, и за счет хищений многие сферы недополучают ограниченные ресурсы, что в итоге приводит к их отставанию и деградации. Ученики и студенты, сталкиваясь с фактами взяточничества в учебных заведениях, становятся менее мотивированными и разочаровываются в честном и упорном труде, а многие талантливые ученые и преподаватели ищут возможность переезда за границу, в развитые страны, где академическая честность является фундаментальной ценностью. Борьба с коррупцией в системе образования должна стать важнейшей частью в стратегии его развития для того, чтобы обеспечить максимальную отдачу от ограниченных ресурсов госбюджета, обеспечить равенство условий получения образовательных услуг населением, стимулировать высокие академические результаты и доверие к системе образования.

Мадина Кабжалялова – Аналитический центр

При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.

© 2024 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2024, все права защищены.

Аналитический центр

Асан Курманбеков
Мадина Кабжалылова
Санжар Калдаров
Гульмира Камеденова

+7 (727) 339 43 86

a.kurmanbekov@halykfinance.kz
m.kabzhalyalova@halykfinance.kz
s.kaldarov@halykfinance.kz
g.kamedenova@halykfinance.kz

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN
Refinitiv
Halyk Finance
Factset
Halyk Finance
Capital IQ
Halyk Finance