

ՁԵԿՈՒՅՑ

**Բյուջետային թափանցիկության և ֆինանսական
հաշվետվողականության ընդլայնումը Երևանի հանրակրթության
համակարգում**

Ներածություն

Հայաստանի հանրակրթության համակարգը¹ կարգավորվում է Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ, «Կրթության մասին», «Նախադպրոցական կրթության մասին», «Կրթության առանձնահատուկ պայմանների կարիք ունեցող անձանց կրթության մասին», «Հանրակրթության մասին», «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով, ոլորտը կարգավորող այլ օրենքներով և իրավական ակտերով: Հայաստանի հանրակրթության համակարգի մեջ իր մեծությամբ, չափերով, ինչպես նաև որակական բնութագրիչներով առանձնահատուկ տեղ է գրավում Երևանի հանրակրթությունը:

Երևանը Հայաստանի Հանրապետության խոշորագույն վարչական, տնտեսական, գիտական և մշակութային կենտրոնն է: Մայրաքաղաքում են կենտրոնացած կրթական հաստատությունների մեծ մասը: Երևանում գործում են 207 նախադպրոցական հաստատություններ, 253 հանրակրթական դպրոցներ, բազմաթիվ նախնական, միջին և բարձրագույն մասնագիտական ուսումնական, ինչպես նաև արտադպրոցական դաստիարակության հաստատություններ: Նախադպրոցական հաստատություններն ամբողջությամբ, իսկ հանրակրթական դպրոցների և արտադպրոցական հաստատությունների մեծ մասը գործում են Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայությամբ: Երևանի տեղական ինքնակառավարման մարմինները (ՏԻՄ-եր) իրենց ենթակայության տակ գործող հանրակրթական դպրոցների հետ կապված լիազորությունն իրականացնում են որպես պատվիրակված լիազորություն, հետևապես այդ դպրոցների ֆինանսավորման ծախսերն ամբողջությամբ ստանում են ՀՀ պետական բյուջեից:

Սույն հետազոտության նպատակն է ուսումնասիրել և վերլուծել Երևանի հանրակրթության բնագավառում ֆինանսական և կառավարչական փոխհարաբերությունները պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների և հանրակրթական հաստատությունների մակարդակում, ուսումնական հաստատությունների ֆինանսավորման գործող համակարգի առավելությունները և թերությունները, բյուջետային թափանցիկության և ֆինանսական հաշվետվողականության հարցերը, վերհանել առկա հիմնախնդիրները, թերություններն

¹Սույն զեկույցում «հանրակրթության համակարգը» բոլոր տեսակների և մակարդակների հանրակրթական դպրոցների համակարգն է՝ անկախ ենթակայությունից և կազմակերպաիրավական ձևից:

ու բացթողումները, մշակել առաջարկություններ դրանց լուծման վերաբերյալ և իրագրել հանրությանը վերոնշյալի մասին:

1. Հանրակրթության համակարգում ֆինանսական հաշվետվողականության և թափանցիկության իրավական հիմքերը

Հայաստանի օրենսդրությունում շատ քիչ են հանրակրթության համակարգում բյուջետային թափանցիկությանը և ֆինանսական հաշվետվողականությանը վերաբերող դրույթները:

«Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 5-ում հանրակրթության պետական քաղաքականության սկզբունքների մեջ նշված է նաև «հանրակրթության բնագավառում ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքների ապահովումը»: Պատշաճ ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքների թվում են հրապարակայնության ու թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքները: Դրանցից առաջին սկզբունքի էությունն այն է, որ յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի ծանոթանալու բոլոր տեսակի տեղեկություններին և որոշումների, քաղաքականության իրականացման և արդյունքների մասին տեղեկատվությունը պետք է հասանելի լինի հանրությանը այնպես, որ հնարավոր լինի դրան հետևել և աջակցել: Երկրորդ սկզբունքը ֆիքսում է որոշում կայացնողների պատասխանատվությունը իրենց ընդունած որոշումների հանդեպ, ինչպես նաև դրանց զեկուցելու ու բացատրելու պարտադիր լինելը և դրանց բողոքարկելու հնարավորությունը: Չնայած օրենքում տեղ գտած այս սկզբունքներին, դրանք չեն վերածվել համապատասխան մեխանիզմների և օրենքում բացակայում են այս սկզբունքներին համապատասխան մեխանիզմները: Թերևս բացառություն է կազմում օրենքի 34-րդ հոդվածի պահանջը՝ այն է, ուսումնական հաստատության ներքին գնահատման հաշվետվության հրապարակումն ապահովում է տնօրենը: Սակայն դա էլ ավելի շուտ վերաբերում է ուսումնական հաստատության ընդհանուր գործունեության գնահատման հաշվետվությանը, քան թե ֆինանսականին:

Բյուջետային թափանցիկությանը և հրապարակայնությանը վերաբերող դրույթներ կարելի է համարել «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 29-ի որոշ կետերը՝ ՀՀ կառավարության իրավասությունների մասով: Դրանք են՝ 16) սահմանում է ուսումնական հաստատությունների՝ պետական բյուջեի միջոցներից ֆինանսավորման կարգը, 17) սահմանում է պետական բյուջեի միջոցներից ֆինանսավորման ենթակա ոչ պետական ուսումնական հաստատությանը ներկայացվող պահանջները և չափանիշները և 18) սահմանում է ուսումնական հաստատությունների լրացուցիչ ֆինանսավորման մրցույթի կարգը: «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 35-ի 3-րդ կետն էլ սահմանում է, որ ուսումնական հաստատության ֆինանսավորումը պետական բյուջեից կատարվում է ըստ իրականացվող հանրակրթական ծրագրերի՝ կախված սովորողների թվից: Այդ իրավասություններն իրացվում են ՀՀ կառավարության որոշումների ձևով², որոնք հրապարակվում են և հասանելի են հանրությանը:

² ՀՀ կառավարության 2006թ. օգոստոսի 24-ի N1262-Ն որոշումը, ՀՀ կառավարության 2014թ. հունվարի 16-ի N16-Ն որոշումը:

Համաձայն ՀՀ կառավարության վերոնշյալ որոշումների որոշ լիազորություններ են վերապահված ՀՀ ֆինանսների և ՀՀ կրթության ու գիտության նախարարներին՝ մասնավորապես, ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի գործակիցների համատեղ հաստատումը՝ ելնելով ընթացիկ ցուցանիշներից, կիրառելով համապատասխան գործակիցներ՝ հանրակրթական դպրոցի տարրական, միջին և ավագ մակարդակներում, ինչպես նաև լրացուցիչ գործակիցներ՝ բարձրլեռնային, լեռնային բնակավայրերի և միևնույն բնակավայրում միակ, մինչև 400 աշակերտ ունեցող, ինչպես նաև ավագ դպրոցների համար, ինչպես նաև, աշակերտների թվից ելնելով, մինչև 100 աշակերտ, 101-ից մինչև 300 աշակերտ, 301 և ավելի աշակերտ ունեցող դպրոցների համար ոչ ուսուցչական անձնակազմի նվազագույն հաստիքների թիվը³, որոնք նույնպես հրապարակվում են և հասանելի են հանրությանը:

Այսպիսով, կարելի է արձանագրել, որ ՀՀ օրենսդրությունում առկա բյուջետային թափանցիկության և ֆինանսական հաշվետվողականության իրավական հիմքերը միայն հնարավոր են դարձնում հանրությանը իրազեկ լինելու ՀՀ կառավարության և նախարարների մակարդակներում ընդունվող որոշումներին և բավարար պայմաններ չեն ստեղծում հանրության համար իրազեկ լինելու հանրակրթության բնագավառի ուսումնական հաստատությունների մակարդակում ընդունվող որոշումներին: Գործնականում այդ իրավական բացը չի լրացվում և հանրությունը, ընդհանրապես, և տվյալ ուսումնական հաստատության շահառուները, մասնավորապես, իրազեկված չեն ուսումնական հաստատության ֆինանսական հոսքերի մասին և չեն հետևում ու աջակցում այդ հաստատության ֆինանսական քաղաքականությանը:

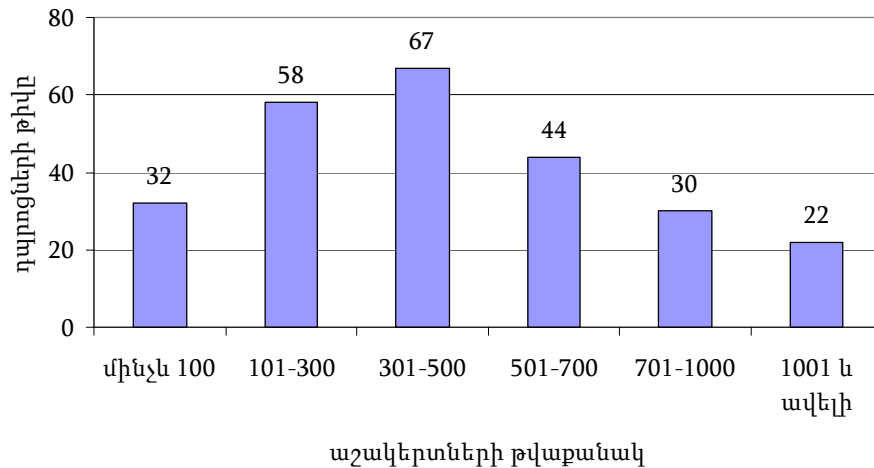
2. Երևանի հանրակրթության համակարգի ընդհանուր նկարագրությունը

Նախքան ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության կողմից առանձին գործող ավագ դպրոցների ծրագրի իրականացումը Երևանում գործող դպրոցները հիմնականում միջնակարգ դպրոցներ էին: 2009-2012 թվականների ավագ դպրոցների առանձնացման ծրագրի շրջանակներում դրանց որոշ մասը վերակազմավորվեց ավագ դպրոցների և անցավ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության ենթակայության, իսկ Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության դպրոցների մեծ մասը վերածվեցին հիմնական դպրոցների (1-9-րդ դասարաններով):

Երևանում գործող 253 հանրակրթական դպրոցներից (գծապատկեր 1) Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության ներքո են գտնվում հանրակրթական ծրագրեր իրականացնող 159 ուսումնական հաստատություններ (աղյուսակ 1), այդ թվում՝ կույրերի երեկոյան մեկ դպրոց (գործում են 6-12-րդ դասարաններ), երկու հատուկ դպրոցներ (մտավոր թերզարգացում ունեցող երեխաների համար) և մեկ հատուկ կրթահամալիր (խոսքի ծանր խանգարում ունեցող երեխաների համար):

³ ՀՀ ֆինանսների նախարարի ու ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 7 դեկտեմբեր 2012 թվականի N 1077-Ն համատեղ հրամանը, ՀՀ ֆինանսների նախարարի ու ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 20 հունվարի 2014 թվականի N 35-Ն համատեղ հրամանը:

Համաձայն ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության Կրթական տեխնոլոգիաների ազգային կենտրոնի տվյալների Երևանի քաղաքապետարանի **Գծապատկեր 1. Երևան քաղաքի բոլոր հանրակրթական դպրոցների թիվը՝ ըստ աշակերտների թվաքանակի, 2012/2013 ուս. տարի**



Ենթակայության դպրոցներում 2012-13 ուսումնական տարում սովորել է հանրապետության աշակերտների 21.3 տոկոսը՝ 78552 աշակերտներ⁴, որից հիմնական կրթական ծրագրով՝ 76423-ը: Կրթության առանձնահատուկ պայմանների կարիք ունեցող շուրջ 400 երեխաներ սովորել են հատուկ հանրակրթական դպրոցներում, ևս 884-ը՝ ներառական կրթություն իրականացնող հանրակրթական դպրոցներում: Ըստ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության՝ փաստացի կոմպլեկտավորման տվյալների Երևանի հանրակրթական դպրոցներում կազմավորվել են 3107 դասարաններ՝ 77665 աշակերտներով:

Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության հանրակրթական դպրոցներում 2012-13 ուսումնական տարում աշխատել են 6545 ուսուցիչներ⁵, կամ հանրապետության ուսուցիչների 16 տոկոսը:

Երևան քաղաքում հանրակրթության համակարգի իրավիճակի վերլուծությունը կատարենք այն բնութագրող հիմնական ցուցանիշների միջոցով՝ մատչելիության, որակի և արդյունավետության:

Երևան քաղաքում հանրակրթության մատչելիության առումով էական խնդիրներ թերևս չկան, քանի որ դպրոցների գումարային հզորությունը գերազանցում է սովորողների թիվը: Ինչ վերաբերվում է կրթության մեջ ընդգրկվածության

⁴ Կրթական համակարգի վիճակագրական տվյալների տարբեր աղբյուրներում հաճախ հանդիպում են անհամաձայնություններ, ինչը հիմնականում պայմանավորված է տվյալների ստացման մեթոդաբանությունների տարբերությամբ: Նկատի ունենալով տվյալների համեմատական մատչելիությունը և այն, որ ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայությունը հանրակրթության համակարգի վերաբերյալ տվյալները հրապարակում է հիմք ընդունելով Կրթական տեխնոլոգիաների ազգային կենտրոնի (ԿՏԱԿ) տվյալները, սույն փաստաթղթում նույնպես բերված են դրանք, եթե այլ բան նշված չէ:

⁵ ԿՏԱԿ-ի վիճակագրության մեջ բերված է աշխատող ուսուցիչների թիվը, իսկ դրանց համապատասխան դրույքների թիվը բացակայում է, չնայած նրան, որ ֆինանսավորման համար առավել առաջնային է դրույքների թիվը:

ցուցանիշներին, որոնք կարող են լույս սփռել մատչելիության իրական մակարդակի վրա, ապա դրանք մարզային կտրվածքով սովորաբար չեն հրապարակվում: Հարկ է

Աղյուսակ 1. Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության հանրակրթական դպրոցների թիվը՝ ըստ իրականացվող կրթական ծրագրերի

ՀԱՆՐԱԿՐԹԱԿԱՆ ԴՊՐՈՑՆԵՐ	
ԴՊՐՈՑՆԵՐԻ ՔԱՆԱԿԸ	ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԾՐԱԳՐԵՐԻ ԱՆՎԱՆՈՒՄՆԵՐԸ
100	1) Տարրական հանրակրթական ուսուցում 2) Հիմնական հանրակրթական ուսուցում
10	1) Տարրական հանրակրթական ուսուցում 2) Հիմնական հանրակրթական ուսուցում 3) Միջնակարգ (լրիվ) հանրակրթական ուսուցում
43	1) Տարրական հանրակրթական ուսուցում 2) Հիմնական հանրակրթական ուսուցում 3) Տարրական հանրակրթական ուսուցման շրջանակում ներառական կրթություն 4) Հիմնական հանրակրթական ուսուցման շրջանակում ներառական կրթություն
1	1) Տարրական հանրակրթական ուսուցում 2) Հիմնական հանրակրթական ուսուցում 3) Միջնակարգ (լրիվ) հանրակրթական ուսուցում 4) Տարրական հանրակրթական ուսուցման շրջանակում ներառական կրթություն 5) Հիմնական հանրակրթական ուսուցման շրջանակում ներառական կրթություն 6) Միջնակարգ (լրիվ) հանրակրթական ուսուցման շրջանակում ներառական կրթություն
1	1) Տարրական հանրակրթական ուսուցում 2) Հիմնական հանրակրթական ուսուցում 3) Միջնակարգ (լրիվ) հանրակրթական ուսուցում 4) Արտադպրոցական դաստիարակության կազմակերպում
ՀԱՏՈՒԿ ԴՊՐՈՑՆԵՐ	
ԴՊՐՈՑՆԵՐԻ ՔԱՆԱԿԸ	ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԾՐԱԳՐԵՐԻ ԱՆՎԱՆՈՒՄՆԵՐԸ
2	1) Տարրական հատուկ կրթություն 2) Հիմնական հատուկ կրթություն
1	1) Տարրական հատուկ կրթություն 2) Հիմնական հատուկ կրթություն 3) Միջնակարգ (լրիվ) հատուկ կրթություն
ԿՈՒՅՐԵՐԻ ԵՐԵԿՈՑԱՆ ԴՊՐՈՑ	
ԴՊՐՈՑՆԵՐԻ ՔԱՆԱԿԸ	ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԾՐԱԳՐԵՐԻ ԱՆՎԱՆՈՒՄՆԵՐԸ
1	1) Հիմնական երեկոյան ուսուցում 2) Միջնակարգ (լրիվ) երեկոյան ուսուցում

նշել, որ հանրապետության մակարդակով հրապարակվող ընդգրկվածության ցուցանիշները չեն արտացոլում իրական վիճակը, քանի որ ըստ ՅՈՒՆԵՍԿՈ-ի

ընդունված մեթոդաբանության այդ ցուցանիշը հաշվարկվում է ելնելով տվյալ տարիքի ոչ թե առկա, այլ մշտական բնակչության թվաքանակից: Նկատի ունենալով, որ ներկայումս հանրապետությունից ժամանակավորապես բացակայողների թիվը նշանակալի ազդեցություն կարող է ունենալ ընդգրկվածության ցուցանիշի վրա, անհրաժեշտ է այլ գործիքներ կիրառել դպրոցներում ընդգրկվածության և դպրոցից դուրս մնացած երեխաների իրական ծավալները գնահատելու համար:

Կրթության մեջ ընդգրկվածության ցուցանիշների գնահատման մյուս դժվարությունը կայանում է նրանում, որ դպրոցները չունեն իրենց ամրագրված սպասարկման տարածքներ և դպրոցի ընտրությունը ծնողների իրավասությունն է: Ինչպես հայտնի է, երևանամերձ շատ բնակավայրերի բնակիչներ նախընտրում են, որ իրենց երեխաները սովորեն երևանի դպրոցներում՝ նկատի ունենալով դրանց որոշ որակական առավելությունները:

Կրթության որակի ցուցանիշները սովորաբար տարանջատվում են մուտքային և ելքային (արդյունքային) ցուցանիշների: Կրթության արդյունքային վստահելի ցուցանիշների բացակայությունը հանրապետության կրթության համակարգի հիմնախնդիրներից մեկն է: Ավարտական և միասնական քննությունների արդյունքների զգալի տարբերությունը, միջազգային գնահատումների և ազգային գնահատականների տարբերությունները վկայում են, որ դրանք չեն կարող արդյունավետ արտացոլել կրթության իրական որակը: Իսկ հիմնական կրթության ավարտական քննությունները էապես կարևորված չեն հասարակության կողմից և մեծամասամբ թողնված են դպրոցների պատասխանատվությանը, ինչը վնասում է դրանց արդյունքների նկատմամբ վստահությունը:

Կրթության որակի միջնորդավորված ցուցանիշ կարող էր հանդիսանալ մասնավոր կրթական ծառայություններից օգտվողների թիվը, սակայն այս պարագայում նույնպես կան խնդիրներ. նախ այդ երևույթը մեծ տարածում ունի ինչպես մայրաքաղաքում, այնպես էլ հանրապետության մարզերում, և չկա հավաստի տեղեկատվություն դրանց ծավալների մասին: Մյուս կողմից, մասնավոր պարապմունքներին դիմելու հիմնական պատճառը բուհական ընդունելության քննությունների և դպրոցական կրթական ծրագրերի պահանջների անհամապատասխանությունն է, ինչը եթե անգամ կարող է հանդիսանալ կրթության որակի ցուցանիշ, ապա ավելի շուտ միջնակարգ կրթության մակարդակում:

Եթե փորձենք կրթության որակի մասին դատել ըստ բուհ ընդունված շրջանավատարների թվի, ապա հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ Երևան քաղաքի շրջանավատարների ավելի մեծ մասն է ընդունվում բուհեր, քան տարբեր մարզերի և հատկապես գյուղական բնակավայրերի շրջանավատարները:

Որակի մուտքային ցուցանիշներից թերևս ամենակարևորը ուսուցիչների որակական բնութագիրն է: Երևան քաղաքում բարձրագույն կրթություն ունեցող ուսուցիչների թիվը (92,1%) զգալիորեն գերազանցում է հանրապետական միջին ցուցանիշը՝ 87,2%: Ընդ որում, բարձրագույն մանկավարժական կրթությամբ մանկավարժների ցուցանիշը Երևանում (91.7%) որոշ չափով զիջում է հանրապետականին (92.1%):

Որակի մուտքային կարևոր ցուցանիշ է մեկ սովորողի հաշվով կատարվող միջին ծախսը: Ըստ 2012թ. պետական բյուջեի Երևան քաղաքում հանրակրթական ծրագրով սովորող մեկ երեխայի միջին տարեկան ծախսը կազմել է 133 հազար դրամ, մինչդեռ հանրապետական միջին ցուցանիշը կազմել է շուրջ 195 հազար դրամ: Մա պայմանավորված է նրանով, որ Երևանում գործող դպրոցների մեծ մասն ունեն բավարար աշակերտական համակազմ, մինչդեռ մարզերում շատ են փոքրակազմ և թերկումայլեկտավորված դպրոցները:

Կրթական համակարգի արդյունավետության հիմնական ցուցանիշներն են «աշակերտ/ուսուցիչ» հարաբերությունը և դասարանի միջին խտությունը: Նկատի ունենալով, որ հատուկ հանրակրթական դպրոցների համար գործում են այլ ստանդարտներ, ստորև քննարկված են միայն հանրակրթական դպրոցների ցուցանիշները:

Ի հաշիվ մեծաթիվ աշակերտական համակազմ ունեցող դպրոցների, այս ցուցանիշները Երևանում զգալիորեն գերազանցում են հանրապետական միջին ցուցանիշները: Մասնավորապես, եթե «աշակերտ/ուսուցիչ» հարաբերությունը հանրապետությունում կազմում է 9.0 (հաշվարկված ուսուցիչների թվով), ապա Երևանի դպրոցներում այն կազմում է 12.0: Դասարանի միջին խտությունը Երևանի դպրոցներում (25.0) նույնպես գերազանցում է հանրապետական միջին ցուցանիշը (16.2):

3. Երևանի հանրակրթական համակարգի կառավարումը

Համաձայն ՀՀ Սահմանադրության Երևանը ունի համայնքի կարգավիճակ: Ինչ վերաբերվում է հանրակրթության համակարգին, ապա այստեղ լիազորությունների մեծ մասը վերապահված են ՀՀ կառավարությանը և ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությանը: Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն խիստ սահմանափակ լիազորություններ, որոնք հիմնականում հանգում են հանրակրթական հաստատությունների ընթացիկ գործունեության կառավարմանը:

Հանրակրթության կառավարման և ֆինանսավորման բարեփոխումների արդյունքում Հայաստանի պետական հանրակրթական դպրոցները վերակազմակերպվեցին պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների և անցում կատարվեց ամբողջական թվով ֆինանսավորման (1998-1999թթ.), որի նպատակն էր մեծացնել դպրոցների սեփական միջոցների տնօրինման հնարավորությունները: Միաժամանակ, մրցակցությունը և արդյունավետության բարձրացման ջանքերը խթանելու նպատակով դպրոցի ֆինանսավորման չափը կախվածության մեջ դրվեց սովորողների թվից:

Համաձայն «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքի, պետական հանրակրթական դպրոցների հիմնադիրը հանդիսանում է ՀՀ կառավարությունը, որն իրավասու է հիմնադրի օրենքով սահմանված որոշ լիազորություններ փոխանցել դպրոցի կառավարման խորհրդին կամ որևէ լիազոր մարմնի: Որպես լիազոր մարմին կարող են հանդես գալ ՀՀ նախարարությունները կամ մարզպետները: Կախված նրանից, թե տվյալ դպրոցի համար հիմնադրի կողմից որ մարմինն է ճանաչվել լիազոր, ընդունված է ասել,

որ դպրոցը գտնվում է այդ մարմնի ենթակայության տակ: Երևան քաղաքի ենթակայության են այն դպրոցները, որոնց կառավարման լիազոր մարմնի լիազորությունները պատվիրակվել են Երևանի քաղաքապետին:

Այսպիսով, Երևանի քաղաքապետը հանրակրթության համակարգի կառավարման ոլորտում ունի 3 տեսակի լիազորություններ. որպես տեղական ինքնակառավարման մարմին, որպես տարածքային կառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունների կրող և հիմնականը՝ որպես հանրակրթական հաստատությունների կառավարման լիազոր մարմին: Վերջինի առումով Երևանի քաղաքապետի հիմնական լիազորություններն են հանրակրթական հաստատությունների ծախսերի նախահաշվի հաստատումը և տնօրենների նշանակումը:

4. Հանրակրթության ոլորտի ֆինանսավորումը

ՀՀ կառավարության ռազմավարական մի շարք փաստաթղթերում կրթությունը հռչակվում է որպես գերակա ոլորտ, ինչը ենթադրում է նաև գերակայություն ֆինանսավորման առումով: Այս տեսանկյունից «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը»⁶ որոշիչ խթան հանդիսացավ ոլորտի ֆինանսավորման ծավալների մեծացման առումով՝ զգալիորեն աճեց ուսուցիչների աշխատավարձը, մեծ ներդրումներ արվեցին դպրոցաշինության ոլորտում:

2009 թվականից համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի արդյունքում իրավիճակը կտրուկ փոխվեց և կրթության (ինչպես նաև մյուս բնագավառների) ֆինանսավորման հստակ քաղաքականություններ կարծես թե չկան:

Խոսելով կրթության ֆինանսավորման օրենսդրական կարգավորումների մասին, առաջին հերթին անհրաժեշտ է անդրադառնալ «Կրթության մասին» ՀՀ օրենքին: Այդ օրենքում ամրագրված են մի շարք սկզբունքներ և նորմատիվային բնույթի դրույթներ, որոնք պետք է առաջնորդեն կրթության ֆինանսավորումը: Մասնավորապես, օրենքով ամրագրված է, որ «Պետական բյուջեի ընթացիկ ծախսերում կրթության ֆինանսավորման տոկոսային հարաբերությունը չպետք է ցածր լինի նախորդ բյուջետային տարվա համապատասխան ցուցանիշից», իսկ կրթության բնագավառի բյուջետային ֆինանսավորման «ծավալները որոշվում են կրթության զարգացման պետական ծրագրին համապատասխան»:

Մինչ այժմ ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից հաստատվել է կրթության զարգացման 2 ծրագիր՝ 2001-2005 և 2011-2015 թվականների համար: Կրթության զարգացման 2001-2005 թթ. ծրագրում ֆինանսավորման ծավալների վերաբերյալ ուղղակի դրույթեր չկային և այն հիմք չէր կարող հանդիսանալ կրթության բնագավառի ֆինանսավորման ծավալները որոշելիս: Ներկայումս գործող կրթության զարգացման 2-րդ ծրագրում սահմանված է նպատակային ցուցանիշ՝ կրթության բնագավառին հատկացվող միջոցների մակարդակը հասցնել մինչև ՀՆԱ-ի 4 %-ը: Նույն ցուցանիշը սահմանված էր նաև «Հազարամյակի զարգացման նպատակներով» և «Կայուն զարգացման ծրագրով»:

⁶ Ընդունվել է 2003թ.:

Սակայն ոչ 2013-2015թթ., և ոչ էլ 2014-2016թթ. պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրում կրթության բնագավառի ֆինանսավորման նման մակարդակ չի պլանավորվել:

Ներկայումս կրթության բնագավառի ֆինանսավորման քաղաքականության հիմնական գործուն փաստաթուղթը ՀՀ պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիրն է (ՄԺԾԾ), որն ամեն տարի բյուջետային գործընթացի շրջանակում մշակվում է հաջորդ 3 տարիների համար:

ՄԺԾԾ-ի մշակման նպատակն է հնարավորություն ստեղծել ՀՀ կառավարության համար կառավարելու պետական հատվածի ֆինանսական ռեսուրսներն իր միջնաժամկետ հարկաբյուջետային նպատակներին և քաղաքականության գերակայություններին համապատասխան: Միաժամանակ, այն հիմք է ծառայում պետական բյուջեի նախագծի մշակման աշխատանքների համար: ՄԺԾԾ-ի գործընթացը տարեկան բյուջետային գործընթացի ռազմավարական փուլն է:

ՄԺԾԾ-ի մշակման գործընթացը տրամադրում է մի մեխանիզմ, որով ՀՀ կառավարությունը ՄԺԾԾ-ի բարձրագույն խորհրդի որոշումների հիման վրա կայացնում է ռազմավարական որոշումներ իր հարկաբյուջետային քաղաքականության մասին:

Ոլորտային միջնաժամկետ քաղաքականության հիմնախնդիրները համակարգված ձևով ամփոփելու և ներկայացնելու նպատակով բյուջետային գործընթացի 1-ին փուլում՝ ՄԺԾԾ մշակման գործընթացում ընդգրկված բոլոր պետական մարմինները դասակարգվում են երեք խմբի.

- ա) տվյալ ոլորտում գլխադասային մարմիններ,
- բ) տվյալ ոլորտում ծրագրեր իրականացնող պետական մարմիններ, որոնք ունեն գլխադասային մարմին,
- գ) գլխադասային մարմիններ չունեցող ոլորտներում ծրագրեր իրականացնող պետական մարմիններ:

Կրթության և գիտության ոլորտի գլխադասային մարմինը ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունն է:

ՄԺԾԾ մշակման փուլում գլխադասային մարմինները ՀՀ ֆինանսների նախարարություն են ներկայացնում իրենց մարմնի և առանձին՝ իրենց ոլորտային ՄԺԾԾ հայտերը և համակարգում այս գործընթացն իրենց ոլորտներում ծրագրեր իրականացնող պետական մարմինների հետ:

Գլխադասային մարմին ունեցող ոլորտներում ծրագրեր իրականացնող պետական մարմիններն իրենց ՄԺԾԾ հայտերը ներկայացնում են համապատասխան գլխադասային մարմնին և մասնակցում են իրենց ու համապատասխան գլխադասային մարմնի միջև՝ վերջինիս կողմից սահմանվող կարգով և ժամկետներում տեղի ունեցող քննարկումներին:

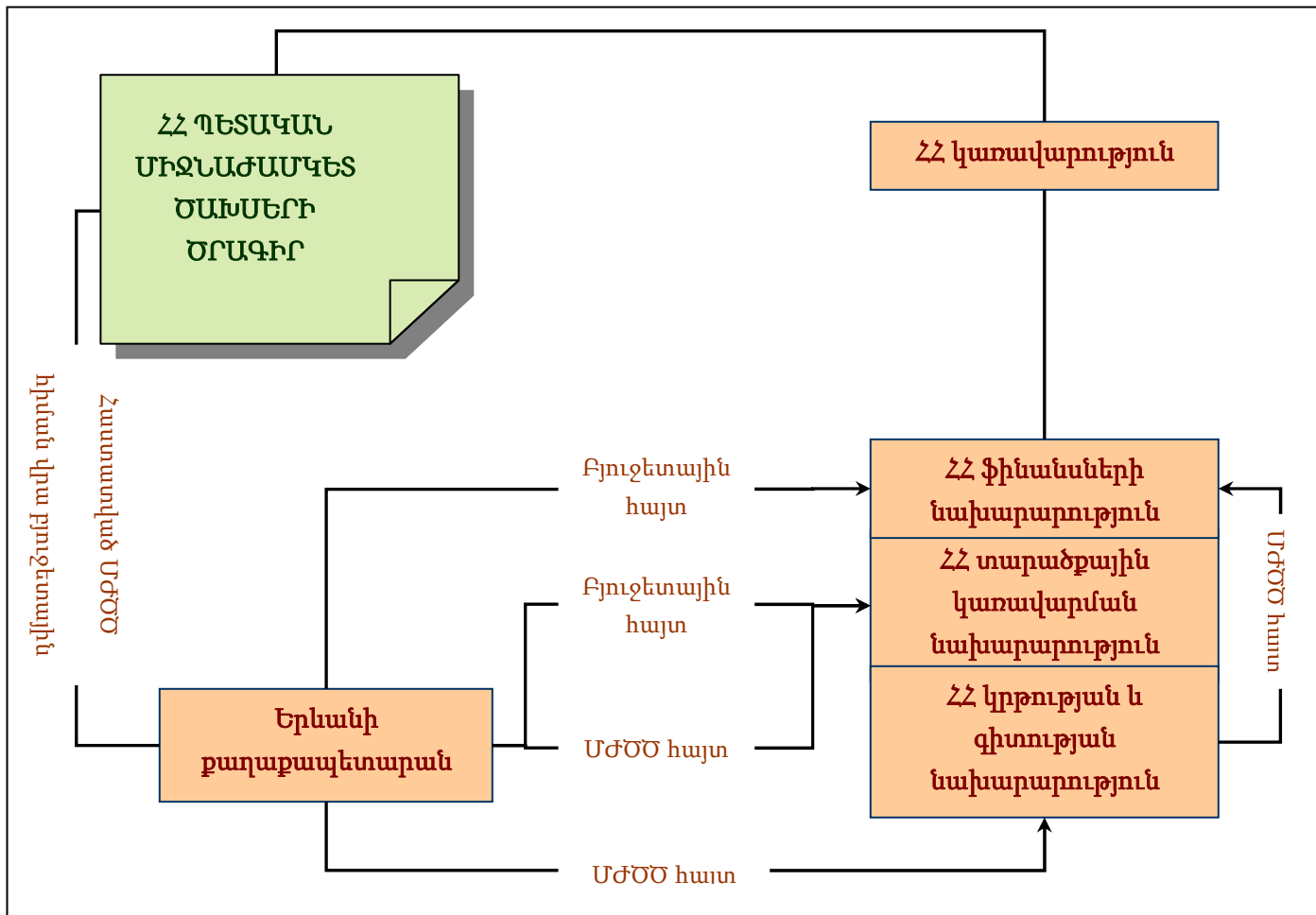
Հանրակրթության ոլորտի ֆինանսավորման բնագավառում Երևանի քաղաքապետարանը կատարում է կրթական ծրագրեր իրականացնելու համար անհրաժեշտ բյուջետային միջոցների հայտավորումը: Այդ գործընթացն սկսվում է ՄԺԾԾ-ի մշակումով: ՄԺԾԾ-ով նախատեսված կողմնորոշիչ քաղաքականության հիման վրա մշակվում և ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն ու ՀՀ ֆինանսների

նախարարություն են ներկայացվում բյուջետային հայտերը, որոնք լրամշակվում և ներառվում են ՀՀ պետական բյուջեի նախագծում (*գծապատկեր 2*):

ՄԺԾՕ հայտերի մշակման փուլում ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության հետ տեղի են ունենում քննարկումներ ծրագրի՝ ըստ տարիների տարբեր ցուցանիշների փոփոխման դինամիկայի հիմնավորման վերաբերյալ: Հանդիսանալով կրթության ոլորտի գլխադասային և քաղաքականություն մշակող մարմին՝ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունը հնարավորություն ունի ծրագրի ցուցանիշները փոփոխել՝ առաջնորդվելով իր իսկ մոտեցումներով:

Բյուջետային հայտը մշակվում է վիճակագրական և փաստացի տվյալների, ցուցանիշների փոփոխման դինամիկայի վերլուծության հիման վրա՝ առաջնորդվելով ոլորտը կարգավորող իրավական ակտերով, հաստատված ՄԺԾՕ-ով սահմանված չափորոշիչների շրջանակում:

Գծապատկեր 2. Բյուջետային հայտավորման գործընթացը



Պետական բյուջեի հաշվարկներում ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը հանրակրթության ոլորտի ծախսերը ծրագրավորելիս աշխատավարձի ֆոնդի հաշվարկման ժամանակ առաջնորդվում է աշակերտ/ուսուցչական և աշակերտ/ուչ

ուսուցչական դրույք հարաբերակցություններով, որոնց մեծությունը սահմանվում է վերջինիս կողմից և չունի նորմատիվային բնույթ, իսկ մյուս ծախսերը՝ նորմատիվային հաշվարկով, որոնք նույնպես կախված են աշակերտների թվից:

Ներկայումս ՀՀ կառավարությունը որդեգրել է ծրագրային բյուջետավարման ներդրման բարեփոխումները: Նախատեսվում է, որ կառավարությունը պատրաստ կլինի ծրագրային բյուջետավարմանը՝ մասնակի անցման համար 2016 թվականից, իսկ ամբողջական անցման համար՝ 2018 թվականից: Արդյունքում այն կլինի իրավական հիմքերով ապահովված գործուն համակարգ, որի արդյունքում բարձրացվելու է պետական մարմինների բյուջետային ինքնուրույնության ու պատասխանատվության աստիճանը:

Ծրագրային բյուջետավարման հիմնական հատկանիշներից է բյուջետային միջոցների դիմաց մատուցվող ծառայությունների և արդյունքների թափանցիկության ու հաշվետվողականության կարևորումը: Ծրագրային բյուջետավարման գործընթացը նպաստում է պետական մարմիններին ներկայացնելու ֆինանսավորման ավելի հիմնավորված հայտեր միջնաժամկետ հատվածում, որոնք ներառում են նաև ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշներ:

Համաձայն ՀՀ-ում ընդունված բյուջետավարման նոր մոտեցման ծրագրային դասակարգմամբ առանձնացվում են ծրագրեր և քաղաքականության միջոցառումներ հասկացությունները: Քաղաքականության միջոցառումները կառավարության կողմից իրականացվող միջամտություններ են և կարող են ներառել՝

1) ծառայություններ, որոնք մատուցվում են նախարարությունների կամ պետական այլ կազմակերպությունների կողմից, դրանք պետական բյուջեի միջոցների հաշվին պետական մարմինների կողմից արտաքին շահառուներին մատուցվող կամ նրանց համար գնվող ծառայություններն են: Վերջիններս կարող են տրամադրվել հանրությանը կամ որոշակի թիրախային խմբերին:

2) տրանսֆերտներ, որոնք օժանդակություն են՝ անվճար ապրանքների կամ գումարի տրամադրման տեսքով: Տրանսֆերտը շահառուին տրվում է անհատույց և դրա դիմաց չի պահանջվում որևէ ծառայության մատուցում: Շահառուն տրանսֆերտը տնօրինում է ըստ իր հայեցողության:

3) ֆինանսավորման ծախսեր, որոնք վերաբերվում են ՀՀ ֆինանսների նախարարության ընթացիկ բնույթի ծրագրերին:

4) ոչ ֆինանսական ակտիվներին առնչվող (կապիտալ) ծախսեր, հանգեցնում են կենտրոնական կառավարության հանրային հատվածի ակտիվների և սեփական կապիտալի ավելացմանը: Նշված ժամկետում ձեռք են բերվում երկարաժամկետ օգտագործման ակտիվներ: Ոչ ֆինանսական ակտիվներին առնչվող քաղաքականության միջոցառումնրում կարող են ներառվել ոչ ֆինանսական ակտիվների գնման, կառուցման կամ բարելավման ծախսերը:

Քաղաքականության միջոցառումները բյուջետային փաստաթղթերի նոր ձևաչափի հիմնաքարն են և այս մակարդակում է հաստատվում գումարներ ծախսելու լիազորությունները:

Ծրագրային բյուջետավարման նոր մոտեցմամբ ուշադրությունը կենտրոնանում է մատուցվող ծառայությունների և ձեռքբերվող արդյունքների, այլ ոչ թե դրանց համար

օգտագործվող ռեսուրսների վրա: Այս մոտեցումն ուղղված է սուղ ռեսուրսների օգտագործման հասցեականության մեծացմանը: Այս տեսանկյունից ենթադրվում է, որ բոլոր ծրագրերը և քաղաքականության միջոցառումները պետք է ունենան նախապես սահմանված ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ, որոնք կբնութագրեն ինչպես տվյալ միջոցառման ծավալները, այնպես էլ արդյունքները՝ քանակական, որակական և ժամկետային առումով:

Ներկայումս հանրակրթության բնագավառի քաղաքական միջոցառումների համար որակական և ժամկետային ցուցանիշներ մշակված չեն և որպես հիմք ներկայացվում են միայն սովորողների թիվը (շահառուների թիվը), ինչը բնորոշում է միայն ծավալը:

Կրթության ոլորտի ծրագրերը խմբավորված են 6 խմբերում, դրանցից 5-ը տարբեր մակարդակների կրթական ծառայությունների մատուցման ծրագրեր են: 6-րդ՝ «Կրթությանը տրամադրվող օժանդակ ծախսեր» խմբում, ընդգրկված են տարաբնույթ ծրագրեր, որոնք պայմանականորեն կարող են դասակարգվել հետևյալ կերպ՝

1. սովորողներին, մանկավարժներին և ուսումնական հաստատություններին ուղղված օժանդակության ծրագրեր,
2. հանրապետական միջոցառումներ,
3. սփյուռքի օժանդակության ծրագրեր,
4. հիմնանորոգման ծրագրեր,
5. զարգացման ծրագրեր:

Վերջինները կազմում են տվյալ խմբի ծախսերի մոտ 25%-ը կամ կրթության ընդհանուր բյուջեի 3%-ը, որի մեծ մասը Համաշխարհային բանկի «Կրթության որակ և համապատասխանություն» վարկային ծրագրի միջոցներն են: Միաժամանակ, հարկ է նշել, որ զարգացման քաղաքականությունները միշտ չէ, որ բյուջեում արտացոլված են առանձին ծրագրերով, և համակարգի զարգացմանն ուղղված միջոցներն իրականում ավելի մեծ են:

5. Հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորումը

Հանրակրթական դպրոցների ֆինանսական գործառույթների կազմակերպման և կառավարման գործընթացում Երևանի քաղաքապետարանն իրականացնում է հատկացված միջոցների բաշխումը՝ ըստ դպրոցների, նրանց ֆինանսավորումը, ծախսերի պլանավորման կազմակերպումը և վերահսկումը:

Հաշվի առնելով, որ միջնակարգ կրթության ոլորտում Երևանի քաղաքապետն իրականացնում է պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ, Երևանի ենթակայության դպրոցներում կրթական ծրագրերի իրականացման ֆինանսավորումը կատարվում է ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության և Երևանի քաղաքապետարանի միջև կնքված պատվիրակման պայմանագրի հիման վրա:

Միջնակարգ կրթության համար ՀՀ պետական բյուջեով նախատեսված միջոցները հատկացվում են ըստ իրականացվող ծրագրերի, որոնք հանրակրթական ուսուցման ֆինանսավորման ժամանակ դպրոցների միջև բաշխվում են ըստ աշակերտների թվով

Ֆինանսավորման բանաձևի գործակիցների մասին ՀՀ ֆինանսների նախարարի ու ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի համատեղ հրամանի հիման վրա, իսկ մնացած բոլոր ծրագրերի ֆինանսավորման դեպքում՝ դպրոցներում առկա սովորողների, դասարանների, հաստիքների հիման վրա իրականացվող նորմատիվային հաշվարկներով (զծայատկեր 3):

Հանրակրթական ծրագրերի ֆինանսավորումը մինչև 1999 թվականն իրականացվում էր նորմատիվային բազայի հիման վրա:

Դպրոցների կառավարման ապակենտրոնացման և ինքնավարության աստիճանը, ինչպես նաև բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով, միաժամանակ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ կրթության համակարգի կառավարման ապակենտրոնացման պայմաններում հաստատությունների ֆինանսավորման մեխանիզմները դառնում են ղեկավարման և պետական կրթական քաղաքականության իրականացման կարևորագույն լծակներից մեկը՝ 1998-1999 թվականներին մշակվեց փորձնական ծրագիր, որի շրջանակներում անցում կատարվեց աշակերտների թվով ֆինանսավորման սկզբունքին, համաձայն որի հաստատությանը հատկացվող բյուջետային միջոցները հաշվարկվում են հետևյալ բանաձևով՝

$$Lq = U\theta \times Uq + \Omega q,$$

որտեղ՝

Lq-ն մեկ տարվա համար հաստատությանը հատկացվող ընդամենը գումարն է,

U θ -ն հաստատության սովորողների թիվն է,

Uq-ն մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարն է,

Ωq -ն հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումարն է:

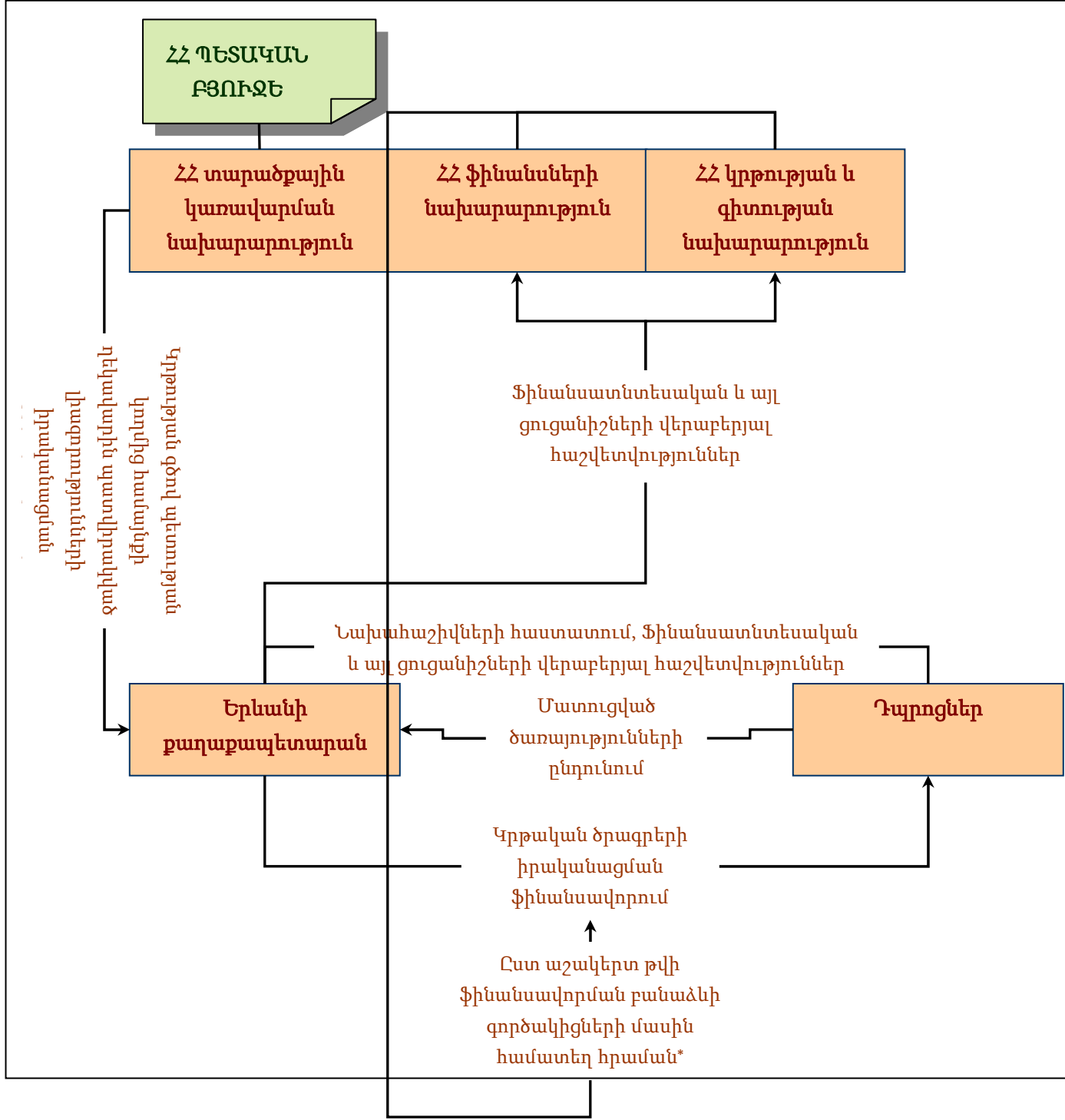
Փորձնական ծրագրում **Uq** և **Ωq** գործակիցները հաշվարկվում էին դպրոցների աշակերտների թվերի և նորմատիվային ծախսերի ռեգրեսիոն վերլուծության հիման վրա:

Աշակերտների թվով ֆինանսավորման եղանակը հետապնդում է հետևյալ նպատակները՝

- բարձրացնել բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը և նպատակայնությունը,
- հիմքեր ստեղծել դպրոցի մակարդակում որոշումների ընդունման համար,
- ապահովել դպրոցների ինքնուրույնությունն իրենց եկամուտների և ծախսերի պլանավորման հարցում,
- խթանել մրցակցությունը դպրոցների միջև,
- տարբերակված մոտեցում ցուցաբերել դպրոցների նկատմամբ,
- ապահովել համայնքի և ծնողների կողմից միջոցների ծախսման վերահսկողությունը,

- ստեղծել նախապայմաններ՝ դպրոցների և դրանց գործունեության առավել ռացիոնալ կազմակերպման, միջոցների խնայողության և նպատակային վերաբաշխման համար:⁷

Գծապատկեր 3. Հատկացված միջոցների բաշխում և այլ ֆինանսատնտեսական գործառույթներ



* Հանրակրթական ծրագրեր ֆինանսավորելիս

⁷ ՀՀ կառավարության 1 հունիսի 1999 թվականի N 377 և 28 հոկտեմբերի 1998 թվականի N 661 որոշումներ:

Հաշվի առնելով, որ կրթական ծառայությունների շահառուները ուղղակիորեն հանդիսանում են աշակերտները, ապա որպես մատուցվող ծառայությունների քանակական արդյունքի չափման միավոր հանդես է գալիս կրթվող աշակերտների թիվը, հետևաբար միավոր արդյունքի համար բյուջետային միջոցների ծախսման որոշակի մեծություն սահմանելը՝ այսինքն դպրոցի ֆինանսավորման չափը որոշակի աստիճանով պայմանավորելը հաստատության գործունեության քանակական արդյունքի հետ, ֆինանսական արդյունավետության տեսանկյունից սկզբունքորեն հիմնավոր է: Միաժամանակ անհրաժեշտ է, որ ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևը բովանդակային առումով բխի հանրակրթության նպատակներից և պետական քաղաքականության սկզբունքներից՝ պետական կարգավորման նպատակով սահմանվող նորմատիվների (սահմանափակումների) հիման վրա, այսինքն մատուցվող ծառայությունների ակնկալվող որակական արդյունքից, հակառակ դեպքում այն կարող է հանգեցնել բյուջետային միջոցների ծախսման զգալի անարդյունավետության:

Հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման բանաձևի **Սգ** և **Պգ** գործակիցների կոնկրետ մեծությունները յուրաքանչյուր տարի հաստատվում են ՀՀ ֆինանսների և ՀՀ կրթության և գիտության նախարարների համատեղ հրամանով, սակայն որևէ փաստաթղթով ներկայացված չէ դրանց հաշվարկման մեթոդաբանությունը: Դրանք սովորաբար հաշվարկվում են ֆինանսների նախարարության կողմից՝ հիմք ընդունելով միջին հանրապետական ցուցանիշները և օրենսդրությամբ նախատեսված ծախսային նորմատիվները:

Այսպիսով, հանրակրթության ոլորտում գլխադասային չհանդիսացող մարմինները, այդ թվում Երևանի քաղաքապետարանը, հիմնականում ներկայացնում են սովորողների թվի և հաստատությունների հետ կապված ցուցանիշներ, իսկ քաղաքականությունների և զարգացման ծրագրերի վերաբերյալ առաջարկությունները մշակվում են ՀՀ կրթության և գիտության և ՀՀ ֆինանսների նախարարությունների կողմից:

Ներկայումս հանրակրթական դպրոցներում ընդհանուր ուսուցման պետական կարգավորումն իրականացվում է հետևյալ հիմնական օրենսդրական սահմանափակումներով՝

1. հաստատության դասարանների միջին խտությունը սահմանվում է 25-30, բայց ոչ ավելին, քան 35 աշակերտ տարրական ու հիմնական մակարդակում և 20-25, բայց ոչ ավելին քան 30 աշակերտ միջնակարգ (լրիվ) մակարդակում⁸,
2. 2013 թվականին մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարը կազմում է 111235 դրամ, իսկ հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումարը՝ 16876.0 հազար դրամ, ընդ որում մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարը բազմապատկվում է 0.7986 գործակցով՝ տարրական մակարդակի, 1.1101 գործակցով՝ հիմնական մակարդակի և 1.15 գործակցով միջնակարգ (լրիվ) մակարդակի համար. բարձր լեռնային, լեռնային բնակավայրերի և ավագ դպրոցների համար աշակերտների թվին կիրառվում են նաև այլ գործակիցներ⁹,

⁸ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 1 հունիսի 2013 թվականի N 730-Ն հրաման:
⁹ ՀՀ ֆինանսների նախարարի ու ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 7 դեկտեմբեր 2012 թվականի N 1077-Ն համատեղ հրաման:

3. հաստիքների վերաբերյալ սահմանված է հանրակրթական ուսումնական հաստատություններում մանկավարժական աշխատողների պաշտոնների անվանացանկը և դրանց նկարագրերը, վարչական աշխատողների պաշտոնները¹⁰,

4. յուրաքանչյուր ուսումնական տարվա համար հաստատված ուսումնական պլանները¹¹ (աղյուսակ 2),

5. պետական ուսումնական հաստատության ուսուցչի մեկ դրույքի լրիվ ուսումնական ծանրաբեռնվածությունը (դասավանդման ծավալը) սահմանվում է շաբաթական 22 դասաժամ:

Սակայն գործող օրենսդրությունը ամբողջությամբ չի կարգավորում հանրակրթության ոլորտը և իրական վիճակը, ներդաշնակ չէ միմյանց հետ, իսկ վերջիններով սահմանված դրույքների մեծամասնությանը հնարավոր չէ տալ միանշանակ մեկնաբանություններ:

Աղյուսակ 2. Շաբաթական դասաժամերի քանակը

I դաս	II դաս	III դաս	IV դաս	V դաս	VI դաս	VII դաս	VIII դաս	IX դաս	X դաս	XI դաս	XII դաս
20	24	26	28	29	31	34	35	35	34	34	34

Այսինքն՝ գոյություն չունեն նորմատիվ իրավական ակտեր, որոնցով կսահմանվեն հանրակրթական ուսումնական հաստատություններում ղեկավար, վարչատնտեսական, մանկավարժական, ուսումնաօժանդակ և սպասարկող անձնակազմի պաշտոնների հաստիքային միավորների քանակը և վերջիններիս վարձատրության սկզբունքները, առկա աշակերտների թվի և դրանց փոփոխության դինամիկայի պայմաններում հաստատությունների այն քանակը, որոնցում օբյեկտիվորեն հնարավոր կլինի ապահովել դասարանների սահմանված խտությունը, հաստատության նախագծային հզորության հիման վրա դասարանների նվազագույն և առավելագույն քանակը, իսկ գոյություն ունեցող նորմերը հստակ չեն կարգավորում դասարաններ բացելու, վերջիններս ըստ խմբերի բաժանելու պայմանները:

Հաշվի առնելով, որ վերը նկարագրված գործոններով է պայմանավորված դպրոցների կողմից իրականացվող ծախսերի մեծությունը, որոնք օրենսդրորեն լիարժեք չեն կարգավորվում, աշակերտների թվով ֆինանսավորման գործող բանաձևը ներդաշնակ չէ վերջիններիս հետ:

Արդյունքում՝ Երևանի քաղաքապետարանի կողմից համակարգվող մի շարք դպրոցներում 2013 թվականին առաջացավ զգալի ֆինանսական անբավարարություն:

¹⁰ ՀՀ կառավարության 14 հոկտեմբերի 2010 թվականի N 1391-Ն և 31 հոկտեմբերի 2002 թվականի N 1729-Ն որոշումներ:

¹¹ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 1 հունիսի 2013 թվականի N 730-Ն հրաման:

Ելնելով վերոգրյալից և հաշվի առնելով, որ կրթությունն ունի էական ազդեցություն պետության զարգացման և անվտանգության վրա, դպրոցների ֆինանսական ինքնավարության աստիճանի բարձրացումը պետք է իրականացվի պետական հստակ կարգավորման շրջանակներում:

Հանրակրթական դպրոցներում ֆինանսական խնդիրների առաջացման պատճառները

Կարելի է առանձնացնել դպրոցներում ֆինանսական անբավարարության առաջացման առնվազն երկու պատճառներ.

1. պայմանական անփոփոխ եկամուտների նկատմամբ ծախսերի աճը,
2. պայմանական անփոփոխ ծախսերի նկատմամբ եկամուտների նվազեցումը:

Ըստ գործող օրենսդրության դպրոցը, մեկ աշակերտին ընկնող և հաստատության պահպանման համար նախատեսված տարեկան գումարի պայմաններում, պետք է հանրակրթության նպատակներին և պետական քաղաքականության սկզբունքներին համապատասխան հանրակրթական ծառայություններ մատուցի մեկ դասարանում նվազագույնը 25 և առավելագույնը 35 աշակերտներին՝ անկախ իր նախագծային հզորությունից: Հետևաբար դասարանի սահմանված խտությունից պակաս խտության առկայության դեպքում, նույն ծախսերի պարագայում, դպրոցի եկամուտները կնվազեն թերբեռնվածության աստիճանին համապատասխան:

Այսպես, միննույն տարիքի 100 աշակերտները կարող են ընդգրկված լինել ինչպես 3 դասարաններում՝ 2դասարան*33աշակերտ + 1դասարան*34աշակերտ, այնպես էլ 4 դասարաններում՝ 4դասարան*25աշակերտ, հետևաբար 100 աշակերտների հաշվով ստացված եկամտի պարագայում իրականացվող ծախսերի մեծությունը կփոփոխվի կախված դասարանների քանակից:

Մյուս կողմից, մեկ դասարանում աշակերտների թվի փոփոխության դեպքում, նույն ծախսերի պայմաններում, կփոփոխվի հաստատության եկամուտները:

Աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևի 2013թ. կառուցվածքն ու բովանդակությունը, երբ ըստ հանրակրթական ուսուցման տարրական, հիմնական և միջնակարգ (լրիվ) մակարդակների կիրառվում են նաև գործակիցներ, էլ ավելի է խորացնում հաստատությունների եկամուտների փոփոխման արագությունը ծախսերի նկատմամբ:

Աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևը մշակելիս, ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը բյուջեով նախատեսված գումարից առանձնացնում է այն ծախսերը, որոնք իր մոտեցմամբ կարելի վերագրել դպրոցների պահպանման ծախսերին, այնուհետ ըստ լեռնային, բարձր լեռնային, միննույն բնակավայրում միակ, մինչև 400 աշակերտ, ավագ դպրոցների աշակերտների թվին համապատասխան կիրառում է սահմանված գործակիցները, որից հետո մնացորդային գումարը միջինացնում՝ բաժանելով ստացված աշակերտների թվի վրա: Չնայած նրան, որ լեռնային, բարձր լեռնային դպրոցների հետ կապված գործակիցները կապված են աշխարհագրական դիրքով պայմանավորված հաստատությունների ջեռուցման և այլ նմանատիպ լարցուցիչ ծախսերի հետ, հետևաբար վերջինիս կիրառումը, այն կապելով աշակերտների թվի հետ, հիմնավոր չէ:

Աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևը 2013թ. կառուցվածքով համադրելի չէ դպրոցներում իրականացվող ծախսերի կառուցվածքի հետ, քանի որ դպրոցում իրականացվող ծախսերն ուղղակիորեն պայմանավորված չեն աշակերտների թվով: Հանրակրթական ընդհանուր կրթության ֆինանսավորման բանաձևի կառուցվածքում հաստատուն բաղադրիչը սահմանված է 16876.0 հազար դրամ, որը Երևանի ենթակայության թվով 156 հանրակրթական դպրոցների համար կկազմի 2632656.0 հազար դրամ 2013 թվականի ՀՀ պետական բյուջեով նախատեսված 10951821.5 հազար դրամ միջոցներում (*աղյուսակ 3*), հետևաբար աշակերտների թվով ֆինանսավորման չափը, որն իրենից ներկայացնում է փոփոխական բաղադրիչ, կկազմի 8319165.5 հազար դրամ:

Աղյուսակ 3. Երևանի ենթակայության դպրոցների 2013թ. եկամուտների և ծախսերի կառուցվածքը

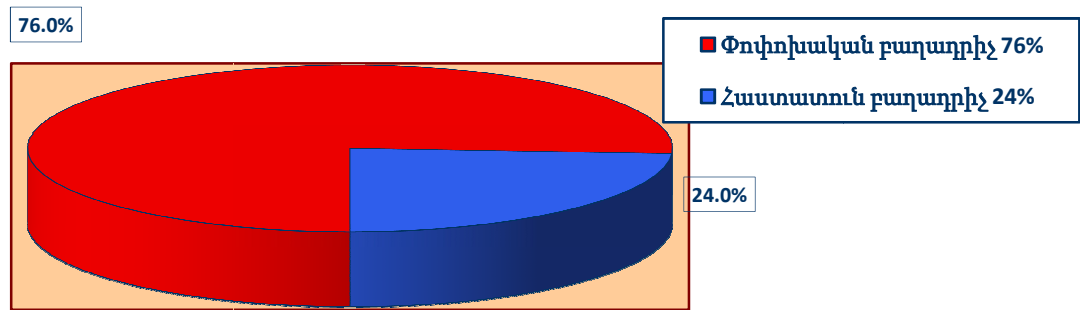
ԵԿԱՄՈՒՏՆԵՐ				ԾԱԽՍԵՐ			
10951821.5 Հազ. դրամ				10951821.5 Հազ. դրամ			
Աշակերտների թվով ֆինանսավորում	Պահ-ման ծախս	Աշակերտների թվով ֆինանսավորում % (փոփոխական բաղադրիչ)	Պահ-ման ծախս % (հաստատուն բաղադրիչ)	Ուս-ական պլանի ժամից կախված ծախսեր	Մնացած ծախսեր	Ուսական պլանի ժամից կախված % (փոփոխական ծախսեր)	Մնացած ծախսեր, % (հաստատուն ծախսեր)
8319165.5	2632656.0	76.0%	24.0%	6046211.6	4905609.9	55.2%	44.8%

Դպրոցների ծախսերի կառուցվածքում գոյություն չունի որևէ էական ծախսատեսակ, որն ուղղակիորեն պայմանավորված լինի հաստատությունում առկա աշակերտների թվով: Որպես միակ փոփոխական բնույթի էական ծախս ուսուցիչների աշխատավարձն է, քանի որ այն կախված է յուրաքանչյուր դասարանի համար հաստատված ուսումնական պլանով սահմանված շաբաթական դասաժամերի քանակից՝ այսինքն, դասարանների քանակից: Համաձայն հաստատված տարիֆիկացիոն մատյանների, Երևանի ենթակայության դպրոցներում ուսուցիչների տարեկան աշխատավարձի ֆոնդը կազմում է 6046211.6 հազար դրամ:

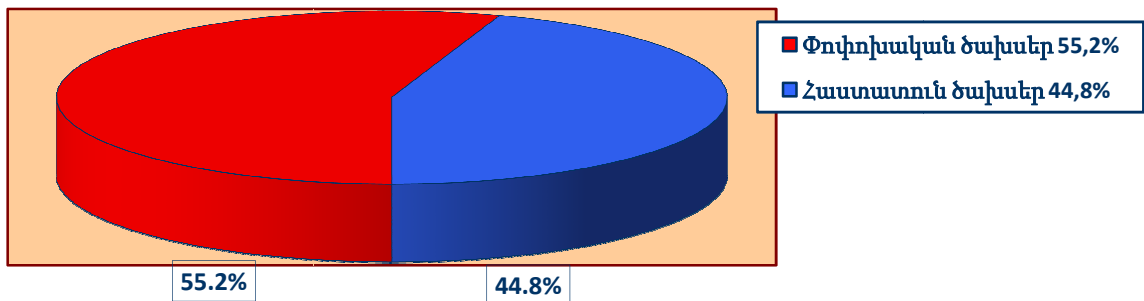
Աշակերտների թվով ֆինանսավորման չափը կազմում է հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման 76.0%-ը, մինչդեռ ուսումնական պլանի ժամաքանակից կախված ծախսերը՝ ուսուցիչների աշխատավարձերը, կազմում են ընդհանուր ծախսերի 55.2%-ը (*զժապատկեր 4*):

Երևանի ենթակայության դպրոցների ընթացիկ ծախսերում աշխատավարձի ֆոնդը կազմում է շուրջ 91.3%-ը, հետևաբար աշակերտների թվից ուղղակի կախված ծախսերը՝ ինչպիսիք են կոմունալ ծառայությունները, գույքի ձեռքբերման գծով վճարումները և այլն ունեն փոքր տեսակարար կշիռ (*զժապատկեր 5*):

Գծապատկեր 4. ա. Երևանի ենթակայության դպրոցների եկամուտների համամասնությունը

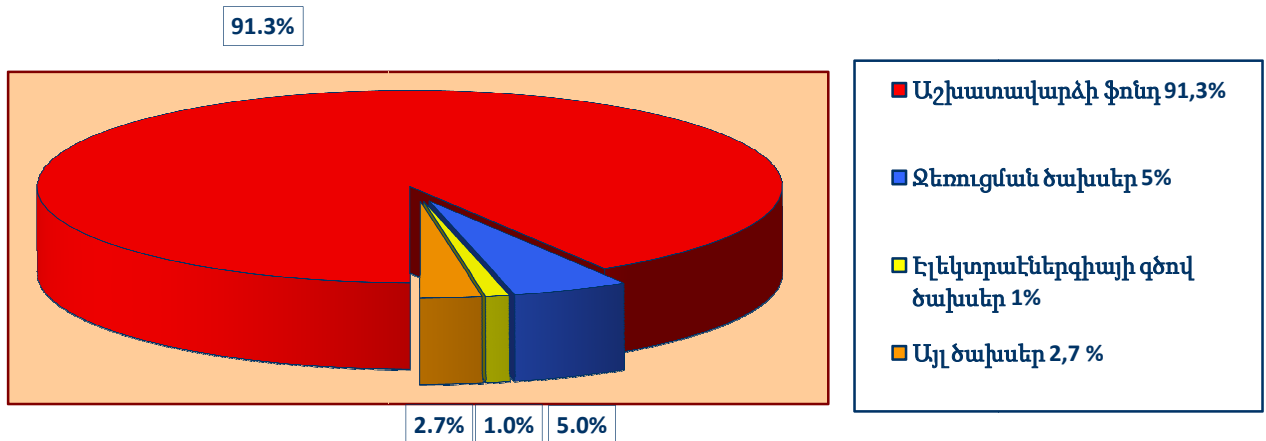


բ. Երևանի ենթակայության դպրոցների ծախսերի համամասնությունը



Այսպիսով, հաշվի առնելով այն, որ ուսուցիչների աշխատավարձի գծով ծախսերն անուղղակիորեն են կապված աշակերտների թվի հետ, հանրակրթական ընդհանուր ծրագրեր իրականացնող դպրոցներում աշակերտների թվի փոփոխության դեպքում հաստատության ծախսերի համեմատ եկամուտները ուղիղ համեմատական կարգով զգալի ազդեցության են ենթարկվում:

Գծապատկեր 5. Երևանի ենթակայության դպրոցների 2013թ. ընթացիկ ծախսերը



Չնայած օրենսդրությամբ սահմանված են դասարանների խտությունը, սակայն իրականում շատ դպրոցներում, տարբեր օբյեկտիվ գործոններով պայմանավորված, առկա են թերկումպլեկտավորված դասարաններ (օրինակ՝ մեկ դասարանում 1-ից 24 աշակերտներ կամ երկու դասարաններում 36-ից 49 աշակերտներ և այլն):

Չկա օրենսդրական հստակ կարգավորում այն մասին, թե որն է աշակերտների նվազագույն թիվը, որի դեպքում կարելի է դասարան բացել, կամ քանի դասարաններում կարող են ընդգրկված լինել 36-ից 49 նույն տարիքի աշակերտները: Նրանց երկու դասարաններում ընդգրկելու դեպքում դրանցից առնվազն մեկը կդառնա թերբեռնաված, իսկ մեկի դեպքում՝ գերբեռնաված: Հաշվի առնելով այն, որ թերբեռնաված դասարանների դեպքում, նույն ծախսերի պայմաններում, նվազում է հաստատության եկամուտը և որ դրանք բնորոշ են հիմնականում փոքր համակազմ ունեցող դպրոցներին, ապա գործնականում դպրոցների ֆինանսական բևեռացման աստիճանն ավելի է աճում:

Երևանի ենթակայության ֆինանսական ձեռքբառնող ունեցող դպրոցների քանակը՝ ըստ հաստատությունների համակազմի դասակարգման, բերված է աղյուսակ 4-ում:

Աղյուսակ 4. Ֆինանսական ձեռքբառնող ունեցող դպրոցները՝ ըստ համակազմի դասակարգման

Դպրոցների դասակարգումն ըստ աշակերտների թվի	Դպրոցների քանակն ըստ դասակարգման	Ֆինանսական դեֆիցիտ ունեցող դպրոցների քանակը	Ֆինանսական դեֆիցիտ ունեցող դպրոցների %-ը
Մինչև 150	12	12	100%
150-300	36	26	72%
300-500	42	25	60%
500 և բարձր	66	3	4%
Ընդամենը	156	66	42%

Երևանի ենթակայության դպրոցների և դրանցում սովորող աշակերտների թվի, դասարան-կոմպլեկտների ներկայիս պայմաններում բյուջետային միջոցների բաշխման արդյունավետության գնահատման համար ընտրենք որոշակի քանակությամբ դպրոցներ՝ ըստ աշակերտների թվի աճողական սկզբունքի (աղյուսակ 5):

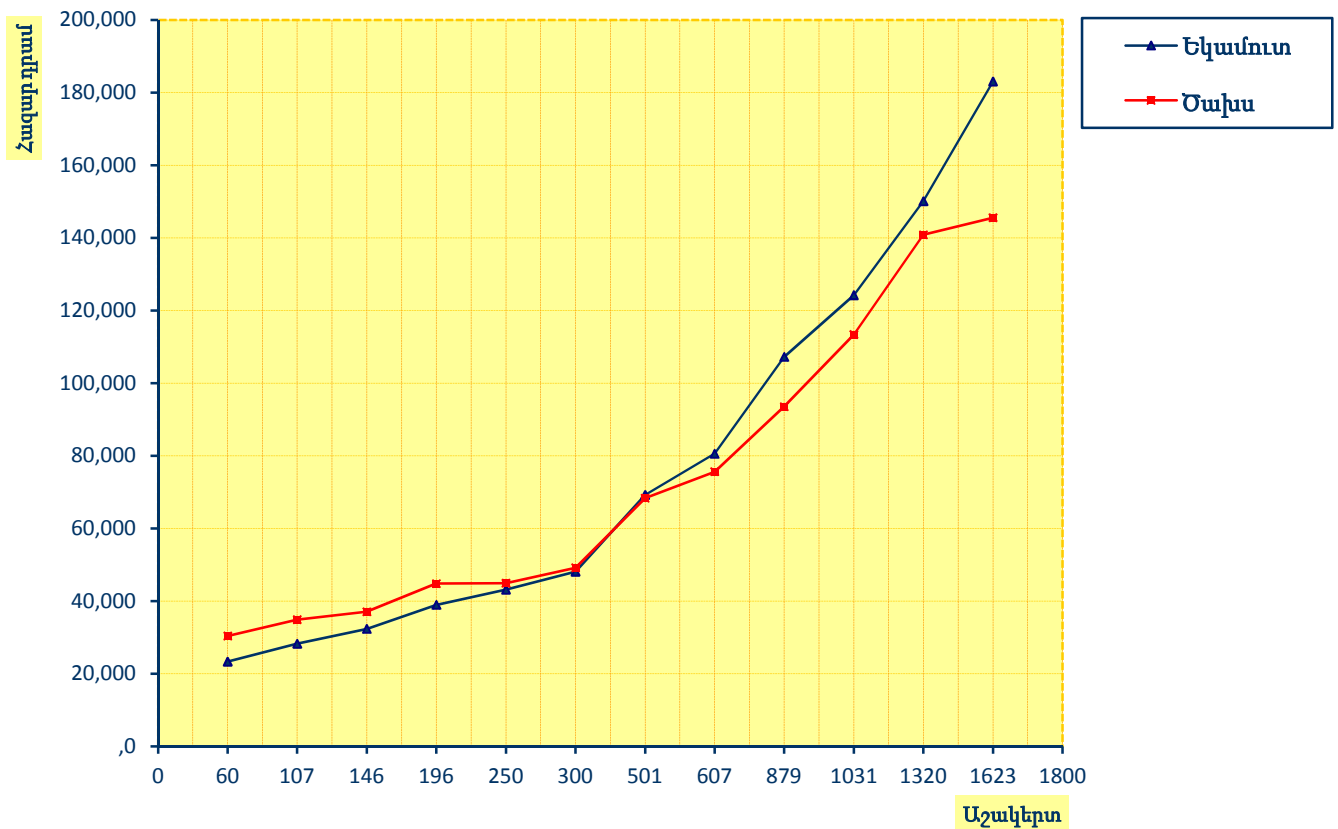
Աղյուսակ 5. Աշակերտների թվով ֆինանսավորման կառուցվածքի ազդեցությունը հաստատության ֆինանսական վիճակի վրա

Դպրոցի համարը	Աշակերտների թիվը	Տարեկան ֆինանսավորում (գործող բանաձևով)	Ֆինանսական վիճակը	Տարեկան ֆինանսավորում (տրբանաձևով)	Ֆինանսական վիճակը	Միջոցների վերաբաշխում
23	60	23 349,4	(7 055.5)	29 522,7	(882.2)	6 173,3
40	107	28 286,8	(6 614.8)	33 658,7	(1 242.9)	5 371,9
61	146	32 389,1	(4 696.4)	37 095,1	9.6	4 706,0
101	196	38 996,6	(5 823.6)	42 630,1	(2 190,1)	3 633,5

1	250	43 172,7	(1 798.8)	46 128,4	1 156,9	2 955,7
75	300	48 134,1	(1 057.9)	50 284,5	1 092,5	2 150,4
98	501	69 246,4	902.5	67 970,0	(373,9)	(1 276,4)
45	607	80 603,1	4 967.0	77 483,3	1 847,2	(3 119,8)
130	879	107 260,2	13 702.4	99 813,6	6 255,4	(7 446,6)
89	1031	124 262,3	10 867.3	114 056,0	661,0	(10 206,3)
194	1320	150 142,8	9 276.0	135 735,7	(5 131,1)	(14 407,1)
19	1623	183 088,0	37 532.0	163 333,5	17 777,5	(19 754,5)

Աշակերտների թվով ֆինանսավորման 2013 թվականի բանաձևով բյուջետային միջոցների՝ ըստ դպրոցների բաշխման և ծախսերի հետ համադրման դեպքում, ծախսերի ու եկամուտների կորերը կստանան գծապատկեր 6-ում պատկերված տեսքը:

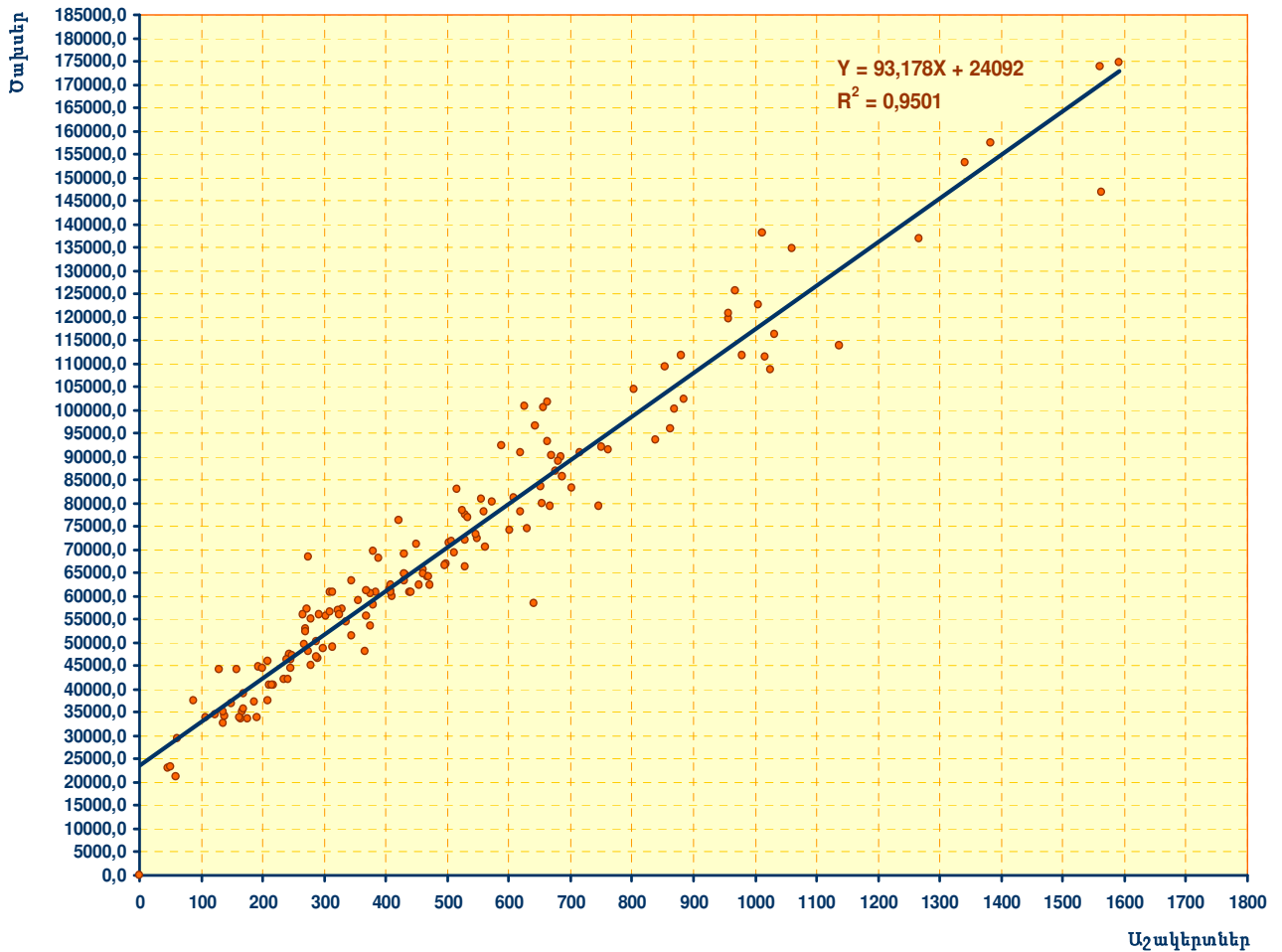
Գծապատկեր 6. Երևանի դպրոցների ֆինանսական բևեռացումը 2013թ. բանաձևով հաշվարկված



Աղյուսակ 5-ից և գծապատկեր 6-ում պատկերված եկամուտների ու ծախսերի կորերից հետևում է, որ 2013 թվականի բանաձևի պայմաններում 350 աշակերտից քիչ սովորողներ ունեցող դպրոցներում աստիճանաբար՝ աշակերտների նվազմանը համապատասխան, առաջանում է ֆինանսական անբավարարություն, իսկ 500 աշակերտներից ավելի դեպքում՝ ֆինանսական միջոցների մնացորդներ: Հաշվի առնելով

այն հանգամանքը, որ փոքր դպրոցներում, ելնելով եկամուտների ցածր մակարդակից, ծախսերն իրականացվում են նվազագույն, ծայրահեղ անհրաժեշտ չափաքանակներով, իսկ մեծ դպրոցներն ունեն իրական ֆինանսական հնարավորություններ իրենց թույլ տալու կատարել լրացուցիչ ծախսեր՝ կապված աշխատակիցներին խրախուսման նպատակով հավելավճարներ տրամադրելու, լրացուցիչ հաստիքներ պահելու և այլնի հետ, ըստ համակազմի դասակարգման դպրոցների ծախսերի նույնականացման դեպքում ֆինանսական բևեռացումն էլ ավելի կխորանա: Տվյալ դեպքում առաջ է գալիս մի իրավիճակ, որտեղ 500 աշակերտներից ավել սովորող ունեցող դպրոցներն իրական հնարավորություն ունեն հանրակրթության նպատակներին և պետական քաղաքականության սկզբունքներին համապատասխան հանրակրթական ընդհանուր ծրագրերն իրականացնել ավելի քիչ բյուջետային միջոցներով, իսկ փոքր դպրոցներում խախտվում են սահմանված հանրակրթության նպատակները և պետական քաղաքականության սկզբունքները, մասնավորապես՝ հանրակրթության հավասար հնարավորությունների ապահովումը և ուսումնական հաստատությունների ու դրանցում սովորողների, աշխատողների իրավահավասարությունը:

Գծապատկեր 7. Երևանի ենթակայության դպրոցների մեկ սովորողին ընկնող և հաստատության պահպանման տարեկան գումարները



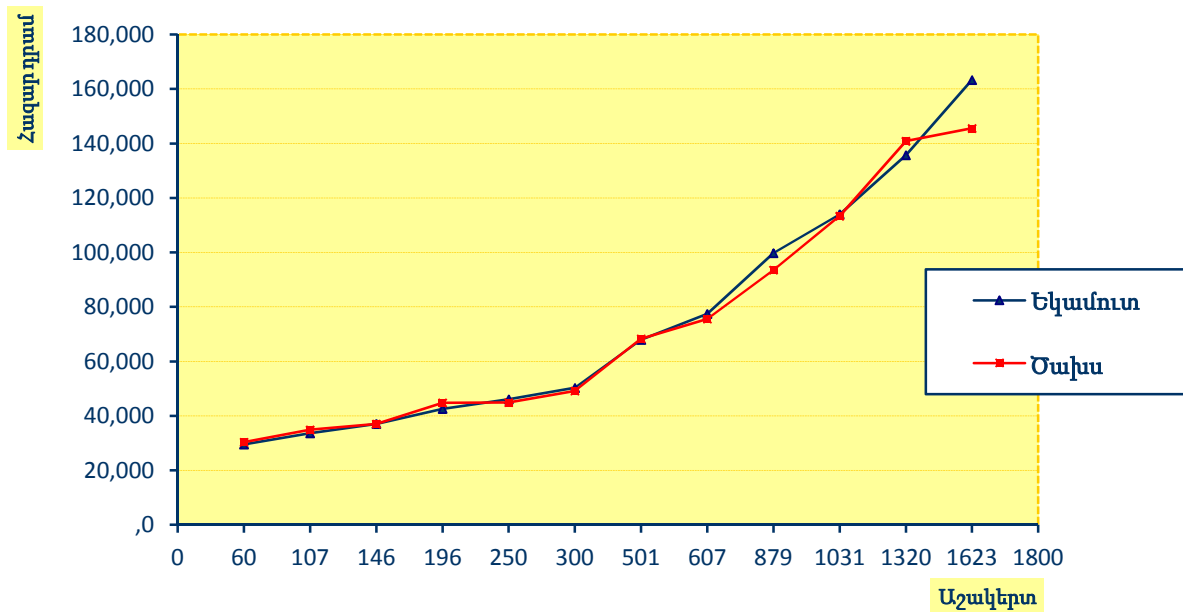
1998-1999 թվականներին մշակված փորձնական ծրագրի սկզբունքին համապատասխան, դպրոցների աշակերտների թվերի և նորմատիվային ծախսերի ռեգրեսիոն վերլուծության հիման վրա կատարված հաշվարկի համաձայն, Երևանի ենթակայության դպրոցների և դրանցում սովորող աշակերտների թվաքանակի, դասարան-կոմպլեկտների ներկայիս պայմաններում, մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարը կկազմի 93 180 դրամ, իսկ հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումարը՝ 24 100.0 հազար դրամ (գծապատկեր 7):

Արդյունքում, աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևը կստանա հետևյալ տեսքը՝

$$C_g = U_{\theta} \times 93\,180 + 24\,100.0$$

Նշված բանաձևը կիրառելով նույն դպրոցների ֆինանսական միջոցների բաշխման համար՝ հաստատությունների պետական պատվերից եկամուտները կստանան գծապատկեր 8-ում պատկերված տեսքը:

Գծապատկեր 8. Երևանի դպրոցների ֆինանսական բնեռացումը



Աղյուսակ 5-ից և գծապատկեր 8-ում պատկերված եկամուտների ու ծախսերի կորերից հետևում է, որ վերը նշված բանաձևի կիրառմամբ տեղի կունենա միջոցների վերաբաշխում (հավելուրդ ունեցող դպրոցներից՝ դեֆիցիտ ունեցողներին), ինչի արդյունքում կմեղմվի դպրոցների ֆինանսական բնեռացման աստիճանը:

Հանրակրթական ընդհանուր ծրագրեր իրականացնող դպրոցներում գոյություն ունի պարտքերի առաջացման առնվազն երկու պատճառներ՝

ա. աշակերտների ներդասարանական անարդյունավետ կառուցվածքը՝ թերկոմպլեկտավորված դասարանների առկայությունը
և/կամ

բ. անարդյունավետ ներդպրոցական կառուցվածքը՝ հաստատության չօգտագործվող տարածքների պահպանման նպատակով լրացուցիչ ուսումնաօժանդակ հաստիքներ պահելն ու այդ տարածքները ջեռուցելը:

Հաշվի առնելով, որ մեկ դասարանի հաշվով ծախսերը չեն փոփոխվում՝ վերջինիս բեռնվածության աստիճանից կախված (մեկ դասարանի հաշվով ծախսը ձևավորվում է ուսումնական պլանով սահմանված դասաժամերի քանակից՝ անկախ դասարանում առկա աշակերտների թվից), իսկ մեկ դասարանի հաշվով եկամուտն ուղղակիորեն կախված է սովորողների թվից, ապա հաստատության պարտքերը կարող են առաջանալ դասարանների անփոփոխ ծախսերի նկատմամբ եկամտի նվազման պատճառով:

Մյուս կողմից, հաստատության նախագծային հզորությունն ամբողջությամբ չօգտագործելիս, գոյություն ունեցող այգիների, ըստ էության չօգտագործվող շենքերի ու շինությունների հատվածների պահպանման նպատակով դպրոցներում լրացուցիչ հաստիքներ պահելու և վերջիններս ջեռուցելու անհրաժեշտություն է առաջանում: Տվյալ

դեպքում, հաստատության պարտքերն առաջանում են կրթական ծրագրերի համար նախատեսված անփոփոխ եկամուտների նկատմամբ լրացուցիչ ծախսերի ավելացման պատճառով:

Սակայն, ներկայումս գործող բանաձևով բյուջետային միջոցների հատկացման պայմաններում, անգամ օրենսդրությամբ սահմանված կոմպլեկտավորված դասարանների դեպքում դպրոցներում առաջանում է ֆինանսական անբավարարություն:

Դպրոցներում առկա աշակերտների թվի մեծությունը կախված է երկու տեսակի գործոններից.

ա. օբյեկտիվորեն այն կախված է տվյալ աշխարհագրական վայրում բնակչության թվից և վերջինիս տարիքային կառուցվածքից, առկա հաստատությունների քանակից և դրանց նախագծային հզորություններից, առկա ենթակառուցվածքների զարգացվածության աստիճանից և այլ նմանատիպ գործոններից,

բ. սուբյեկտիվորեն՝ կախված է հաստատության կառավարման արդյունավետության աստիճանից, այն է՝ անձնակազմի, ֆինանսական, կրթական ծառայությունների մատուցման և ուսումնական գործընթացների կառավարումից և այլն:

Դպրոցներում թերբեռնված դասարաններ առաջանալու պատճառներն ուղղակիորեն պայմանավորված են աշակերտների թվից, որի չափը կախված է սույն աշխատանքի սկզբում նկարագրված օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներից: Այդ պատճառներն ուսումնասիրելու նպատակով, ըստ վարչական շրջանների բնակչության թվի՝ դիտարկենք Երևանի ենթակայության դպրոցների առկա աշակերտների թիվը, ինչպես նաև հաստատությունների ֆինանսական վիճակները:

Երևանի ենթակայության դպրոցների քանակն ըստ վարչական շրջանների բնակչության թվի, աշակերտների թվի և ֆինանսական վիճակների, ներկայացված է աղյուսակ 6-ում:

Հաշվի առնելով, որ Մալաթիա-Մեքաստիա և Նուբարաշեն վարչական շրջանների դպրոցներում ֆինանսական բնույթի խնդիրներ չկան և դասարանները հիմնականում կոմպլեկտավորված են օրենսդրությամբ սահմանված խտության շրջանակում, համեմատությունների համար վերջիններիս ընդունենք որպես բազային շրջաններ: Մալաթիա-Մեքաստիա և Շենգավիթ վարչական շրջանների բնակչության և աշակերտների թվերը գրեթե հավասար են (համապատասխանաբար 141900, 147300 մարդ և 10682, 10310 աշակերտ), սակայն մի վարչական շրջանում նույն թվով

Աղյուսակ 6. Երևանի ենթակայության դպրոցների քանակը և աշակերտների թիվը՝ ըստ վարչական շրջանների բնակչության թվի

Վարչական շրջանի	Բնակչության	Դպրոցների քանակը	Պարտքեր ունեցող	Մեկ դպրոցին ընկնող	Աշակերտների ընդհանուր
-----------------	-------------	------------------	-----------------	--------------------	-----------------------

անվանումը	թիվը		դպրոցների քանակը	աշակերտների միջին թիվը	թիվը
Աջափնյակ	108 300	16	12	454	7 264
Ավան	51 000	6	2	598	3 588
Արաբկիր	130 600	18	5	448	8 069
Դավթաշեն	41 200	5	2	455	2 273
Էրեբունի	122 500	19	9	466	8 858
Կենտրոն	131 000	25	13	459	11 470
Մալաթիա-Մեքաստիա	141 900	14	0	763	10 682
Նոր Նորք	147 500	15	7	553	8 302
Նորք-Մարաշ	11 300	3	3	160	480
Նուբարաշեն	9 700	2	0	632	1 264
Շենգավիթ	147 300	25	10	412	10 310
Քանաքեռ-Զեյթուն	79 600	9	3	507	4 564

աշակերտներին հանրակրթական ծառայությունները մատուցվում են թվով 14 դպրոցների միջոցով, մյուսում՝ 25: Ելնելով վերոգրյալից ակնհայտ է դառնում, որ ի սկզբանե՝ օբյեկտիվորեն, աշակերտների ու դպրոցների նման թվի դեպքում հնարավոր չէ Շենգավիթ վարչական շրջանի բոլոր դպրոցներում ապահովել օրենսդրությամբ սահմանված կոմպլեկտավորման ցուցանիշները:

Համաձայն վերևում կատարված վերլուծության, հաստատությունում առկա շուրջ 350-500 և ավելի աշակերտների դեպքում, դպրոցները, 2013թ. ֆինանսավորման բանաձևի պայմաններում, չեն ունենա կրեդիտորական պարտքեր: Աղյուսակ 12-ում բերված 12 վարչական շրջաններից 5-ում մեկ դպրոցին ընկնող աշակերտների միջին թիվը համապատասխանում է նշված ցուցանիշին, սակայն այդ վարչական շրջաններում գտնվող դպրոցներից 12-ում առկա են ֆինանսական ճեղքվածքներ: Տվյալ դեպքում նշված վարչական շրջաններում իրական հնարավորություն կա պարտքեր չունենալու տրամաբանությամբ դպրոցները կոմպլեկտավորելու, սակայն սուբյեկտիվ՝ հաստատության գործադիր մարմնի կառավարման որակի, պատճառով աշակերտները (կամ ծնողները) մի դպրոցը նախընտրում են մյուսից, ինչի արդյունքում տեղի է ունենում դպրոցներում աշակերտների թվի բևեռացում:

Ըստ դպրոցների աշակերտների թվի բևեռացման օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառների առավել արտահայտիչ վերլուծությունը ներկայացված է աղյուսակ 7-ում:

Ակնհայտ է, որ Մալաթիա-Մեքաստիա վարչական շրջանում գտնվող դպրոցներն՝ օգտագործելով իրենց նախագծային հզորության 62%-ը, կարողանում են ապահովել աշակերտների ինչպես ներդասարանական, այնպես էլ ներդպրոցական այնպիսի մի կառուցվածք, որի դեպքում դպրոցներում չեն առաջանում պարտքեր: Մյուս կողմից, նախագծային հզորության 77 %-ի օգտագործման պայմաններում, Արաբկիր վարչական շրջանի դպրոցներից 5-ում առկա են ֆինանսական անբավարարության խնդիրներ, ինչը փաստում է դպրոցների միջև աշակերտների անարդյունավետ բաշխվածության մասին:

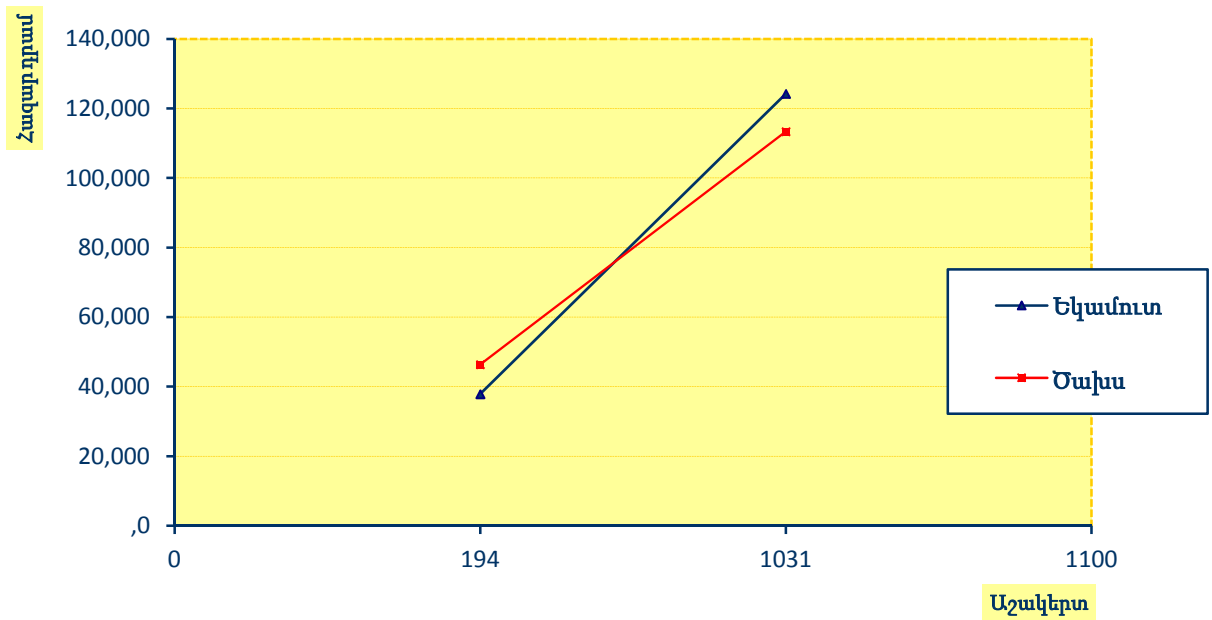
Աղյուսակ 7. Երևանի ենթակայության դպրոցների նախագծային հզորություններն ու աշակերտների թիվը

Վարչական շրջանի անվանումը	Դպրոցների քանակը	Պարտքեր ունեցող դպրոցների քանակը	Դպրոցների նախագծային հզորությունը՝ ըստ աշակերտների թվի	Աշակերտների փաստացի թիվը	Դպրոցների նախագծային հզորության օգտագործման աստիճանը
Աջափնյակ	16	12	18 900	7 264	38 %
Ավան	6	2	6 620	3 588	54 %
Արաբկիր	18	5	10 415	8 069	77 %
Դավթաշեն	5	2	6 700	2 273	34 %
Էրեբունի	19	9	16 030	8 858	55 %
Կենտրոն	25	13	20 990	11 470	55 %
Մալաթիա-Սեբաստիա	14	0	17 170	10 682	62 %
Նոր Նորք	15	7	19 040	8 302	44 %
Նորք-Մարաշ	3	3	2 320	480	21 %
Նուբարաշեն	2	0	1 580	1 264	80 %
Շենգավիթ	25	10	23 840	10 310	43 %
Քանաքեռ-Զեյթուն	9	3	7 660	4 564	60 %
ԸՆԴԱՄԵՆԸ	156	66	151 265	77 124	51 %

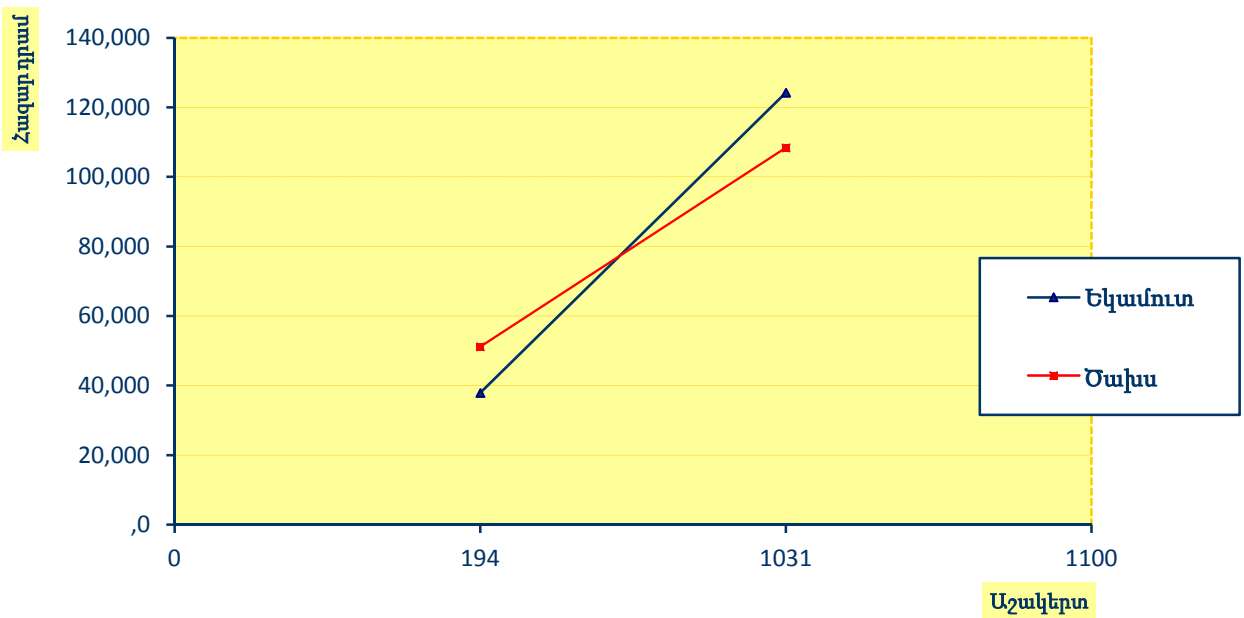
Դիտարկենք դպրոցներում անարդյունավետ ներդպրոցական կառուցվածքի պատճառով միջոցների կենտրոնացման իրավիճակ: Երևանի թիվ 134 և թիվ 89 հիմնական դպրոցներն ունեն շենքերի, շինությունների և հողամասերի գրեթե նույն մակերեսները, որոնց նախագծային հզորությունը կազմում է 970 աշակերտ: Սակայն թիվ 134 դպրոցում սովորում են 194 աշակերտներ, իսկ թիվ 89-ում՝ 1031 աշակերտներ, որի արդյունքում 2013 թվականի ցուցանիշներով և հաշվարկներով դպրոցների եկամուտները համապատասխանաբար կազմում էին 37 297.2 հազար դրամ և 124 262.3 հազար դրամ, իսկ ծախսերը, համաձայն հաստատված նախահաշիվների, 46 389.9 հազար դրամ և 113 395.0 հազար դրամ (*զճապատկեր 9 ա*):

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ պետական կարգավորման նորմերը չեն պարունակում դրույթներ, որոնցով հանրակրթության նպատակների ու պետական քաղաքականության սկզբունքների շրջանակում կրթական ծրագրերի իրականացման արդյունավետության տրամաբանությամբ, ըստ դպրոցների առանձնահատկությունների, կսահմանվեն հաստատություններում ղեկավար, վարչատնտեսական, մանկավարժական, ուսումնաօժանդակ և սպասարկող

Գծապատկեր 9. Երևանի թիվ 134 և թիվ 89 հիմնական դպրոցների ֆինանսական վիճակները
ա



բ



անձնակազմի պաշտոնների հաստիքային միավորների քանակը, ուստի դպրոցների ֆինանսավորման նախահաշիվները պլանավորվել են գործող օրենսդրության հիման

վրա՝ Ելնելով դպրոցների ֆինանսական կարողություններից, համաձայն որոնց թիվ 134 դպրոցում տարեվերջին կանխատեսվում է 8 500.0 հազար դրամ ֆինանսական ճեղքված, իսկ թիվ 89 դպրոցում՝ 10 867.3 հազար դրամ տարեվերջի մնացորդ: Ելնելով սովորողների իրավահավասարության սկզբունքից, ինչպես նաև այն տրամաբանությունից, որ անկախ հաստատություններում առկա աշակերտների թվից՝ շենքերի և շինությունների նույն մակերեսների պահպանման համար անհրաժեշտ է ուսումնաօժանդակ անձնակազմի դրույքների նույն քանակ, վերջինիս վրա կատարվող ծախսերը նույնականացնելու համար թիվ 89 դպրոցի աշխատավարձի ֆոնդից նվազեցնենք 3889.2 հազար դրամ (հավաքարարներ, դոնապան), իսկ թիվ 134 դպրոցի աշխատավարձի ֆոնդին ավելացնենք 2001.6 հազար դրամ (հավաքարարներ, դոնապան, երկարօրյա դաստիարակ): Դպրոցների՝ ըստ նախագծային հզորության դասակարգման ծախսերի, նույնականացման դեպքում ֆինանսական խզումը էլ ավելի կխորանա՝ կազմելով համապատասխանաբար 10 501.6 հազար դրամ ճեղքված և 14 756.5 հազար դրամ տարեվերջի մնացորդ (*զծապատկեր 9 բ*):

Վերը նկարագրվածից հետևում է, որ դպրոցների առկա համակազմերի պայմաններում 2013 թվականի բանաձևով ֆինանսավորում իրականացնելու արդյունքում տեղի է ունենում բյուջետային միջոցների էական բևեռացում դպրոցների միջև, որի պատճառ է հանդիսանում՝ 2013 թվականի ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի ճկունության բարձր աստիճանը և, որ դպրոցների միջև ֆինանսական բևեռացման աստիճանը մեղմելու համար անհրաժեշտ է որոշակի չափով նվազեցնել դպրոցների ֆինանսավորման մեծության կախվածությունը դպրոցներում առկա աշակերտների թվից՝ բանաձևի «**մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումար**» փոփոխական բաղադրիչի հաշվին «**հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար**» հաստատուն բաղադրիչը մեծացնելու միջոցով:

Ֆինանսավորման սկզբունքներում գոյություն ունեցող խնդիրները 2014 թվականին լուծելու համար դպրոցները դասակարգվեցին ըստ «մինչև 100», «101-300», «301 և ավելի» աշակերտ ունեցող հանրակրթական դպրոցների և սահմանվեցին ոչ ուսուցչական՝ վարչական, ուսումնաօժանդակ աշխատակազմի տիպային հաստիքները և այդ հաստիքների նվազագույն քանակները (աղյուսակ 8): Միաժամանակ, ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի «**մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումար**» փոփոխական բաղադրիչի հաշվարկից պետք է նվազեցվեր վերը նշված ոչ ուսուցչական հաստիքների հետ կապված ծախսերը և ներառվեր «**հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար**» հաստատուն բաղադրիչի մեջ, քանի որ դրանք ուղղակիորեն կապված չեն դպրոցում առկա աշակերտների թվի հետ և որպեսզի առաջանար զծապատկեր 8-ում պակեթված դրական էֆեկտը: Նշված փոփոխությունով ակնկալվում էր նվազեցնել ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի առաձգականության աստիճանը, այսինքն՝ որոշակի չափով նվազեցնել դպրոցների ֆինանսավորման մեծության կախվածությունը դպրոցներում առկա աշակերտների թվից:

Աղյուսակ 8. 2014թ. դպրոցների դասակարգումը ըստ աշակերտների թվի և համապատասխան վարչական ու ուսումնաօժանդակ աշխատակազմի տիպային հաստիքների նվազագույն քանակը

Մինչև 100 աշակերտ ունեցող դպրոցներ	101-300 աշակերտ ունեցող դպրոցներ	301 և ավելի աշակերտ ունեցող դպրոցներ
Տնօրեն 1	Տնօրեն 1	Տնօրեն 1
	Տնօրենի տեղակալ 1	Տնօրենի տեղակալ 2
Պահակ/Դռնապան 4	Պահակ/ Դռնապան 4	Պահակ/ Դռնապան 4
Հավաքարար 2	Հավաքարար 2	Հավաքարար 3
Օպերատոր 0.5	Օպերատոր 0.5	Օպերատոր 1.5
Հաշվապահ 0.5	Հաշվապահ 1	Հաշվապահ 1
Գրադարանավար 0.5	Գրադարանավար 1	Գրադարանավար 1
Լաբորանտ 0.5	Լաբորանտ 1.5	Լաբորանտ 2
Ընդամենը՝ 9, որից 1-ը վարչական, 8-ը՝ ուսումնաօժանդակ	Ընդամենը՝ 12, որից 2-ը վարչական, 10-ը՝ ուսումնաօժանդակ	Ընդամենը՝ 15.5, որից 3-ը վարչական, 11.5-ը՝ ուսումնաօժանդակ

Սակայն կատարված փոփոխությունների արդյունքում հանրակրթական պետական ուսումնական հաստատությունների 2014 թվականի ֆինանսավորման համար սահմանվեց բաղադրիչների չափաքանակների ճիշտ հակառակ տրամաբանությամբ մի բանաձև, համաձայն որի «**մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումար**» փոփոխական բաղադրիչը և վերջինիս վրա կիրառվող գործակիցներն աճեցին, իսկ.

ա. «**հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար**» հաստատուն բաղադրիչը՝ առանց այն էլ ֆինանսապես խոցելի՝ մինչև 300 աշակերտներ ունեցող դպրոցների համար նվազեց կամ մնաց անփոփոխ,

բ. Ֆինանսապես կայուն՝ 301 և ավելին աշակերտներ ունեցող դպրոցների համար «**հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար**» հաստատուն բաղադրիչը զգալի աճեց (*աղյուսակներ 9 ա և 9 բ*):

2014 թվականին՝

- մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարը կազմում է 121097 դրամ,
- «մինչև 100» աշակերտ ունեցող հանրակրթական պետական ուսումնական հաստատությունների համար հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումարը կազմում է 16876.0 հազար դրամ (ներառյալ ոչ ուսուցչական անձնակազմի աշխատավարձի տարեկան ֆոնդը),

- «101-300» և «301 և ավելին» աշակերտ ունեցող հանրակրթական պետական ուսումնական հաստատությունների համար հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումարը բաղկացած է երկու մասից՝ 3239,1 հազար դրամից և ըստ դպրոցների դասակարգման՝ ըստ դպրոցների հաշվարկված ոչ ուսուցչական անձնակազմի աշխատավարձի տարեկան ֆոնդից,

- մեկ սովորողին ընկնող տարեկան գումարը բազմապատկվում է 0.80161 գործակցով՝ տարրական մակարդակի, 1.11424 գործակցով՝ հիմնական մակարդակի և

1.15432 գործակցով միջնակարգ (լրիվ) մակարդակի համար. բարձր լեռնային, լեռնային բնակավայրերի և ավագ դպրոցների համար աշակերտների թվին կիրառվում են նաև այլ գործակիցներ¹²:

Աղյուսակ 9 ա. Երևանի դպրոցների 2014 թվականի ֆինանսավորման բանաձևը

Մինչև 100 աշակերտ					
Տարրական	121097x0,80 161	+ՊՑ (16876,0հազ.դր.)			
Հիմնական	121097x1,11 424				
Ավագ	121097x1,15 432				
101-300					
			Տնօրեն	1 դրույք	142 400դր .
					1 708,8 հազ.դր .
Տարրական	121097x0,80 161	+ՊՑ (3239,1հազ.դր.+ոչ ուս. աշխ. Ֆոնդ)	Փ. Տնօրեն	1 դրույք	138 800դր .
Հիմնական	121097x1,11 424		Հաշվապահ	1 դրույք	103 718դր .
Ավագ	121097x1,15 432		Սպասարկող	9 դրույք	66 990դր .
			ՊՑ=3239,1հազ.դր.+11853,9հազ.դր.=15093,0հազ.դր.		11 853,9 հազ.դր .
			Ընդամենը 12 դրույք		
301 և ավելին					
			Տնօրեն	1 դրույք	142 400դր .
					1 708,8 հազ.դր .
Տարրական	121097x0,80 161	+ՊՑ (3239,1հազ.դր.+ոչ ուս. աշխ. Ֆոնդ)	Փ. Տնօրեն	2 դրույք	138 800դր .
Հիմնական	121097x1,11 424		Հաշվապահ	1 դրույք	103 718դր .
Ավագ	121097x1,15 432		Սպասարկող	11,5 դրույք	66 990դր .
					3 331,2 հազ.դր .
					1 244,6 հազ.դր .
					9 244,6 հազ.դր .

¹² ՀՀ ֆինանսների նախարարի ու ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի 20 հունվարի 2014 թվականի N 35-Ն համատեղ հրաման

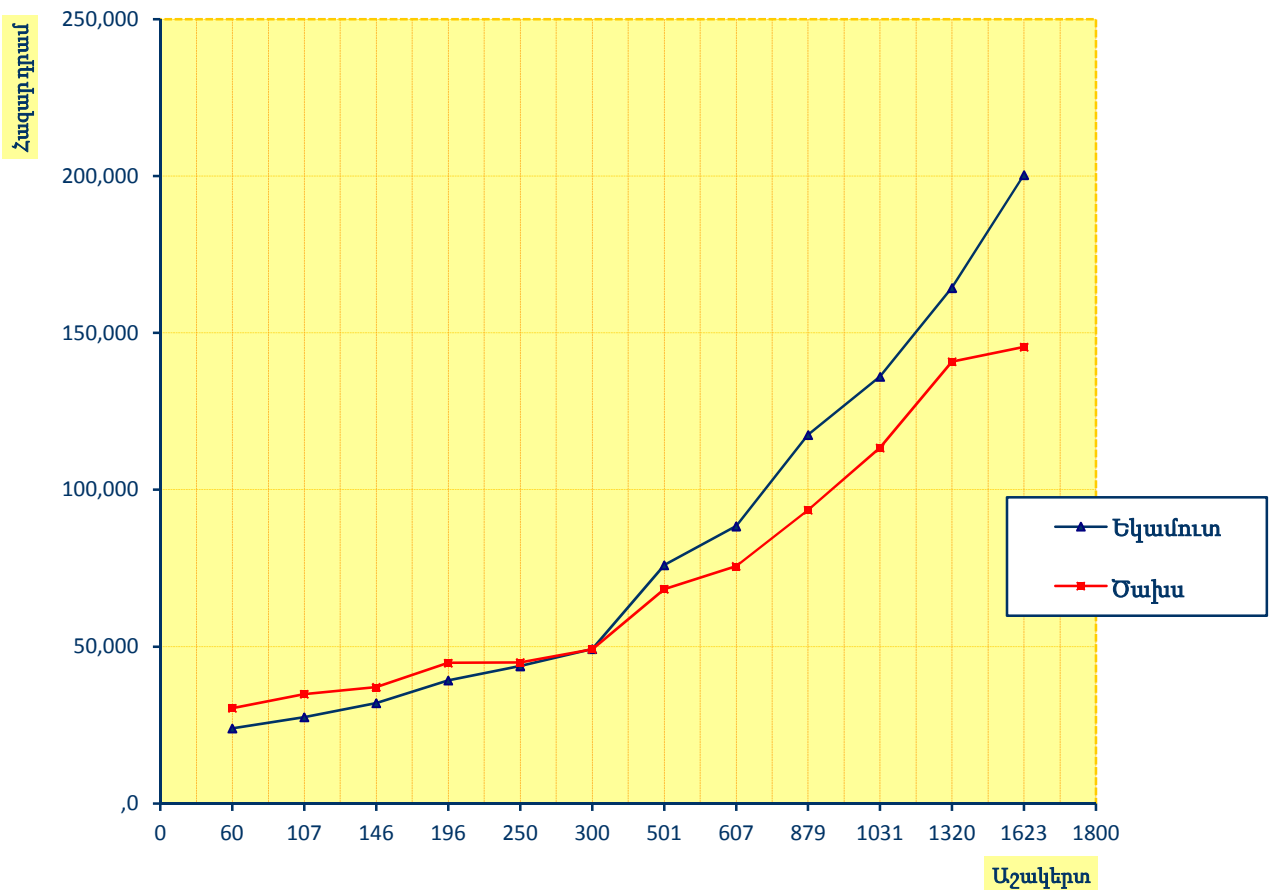
ՊՃ=3239,1հազ.դր.+15529,2հազ.դր.=18768,3հազ. դր .	Ընդամենը 15,5 դրույք	15 529,2 հազ. դր
--	----------------------	------------------------

Ելնելով վերոգրյալից՝ իրականացված փոփոխություններն ենթադրում են պետական հանրակրթական ուսումնական հաստատությունների ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի բովանդակային այնպիսի փոփոխություն, որի դեպքում ըստ դպրոցների դասակարգման տարբերակված սկզբունքով ֆինանսավորման արդյունքում դպրոցների միջև զգալիորեն խորանում են արդեն իսկ գոյություն ունեցող բյուջետային միջոցների բնեռացման աստիճանը (*գծապատկեր 10*):

Աղյուսակ 9 ք. Երևանի դպրոցների 2013 թվականի ֆինանսավորման բանաձևը

Տարրական	111235x0,7986	
Հմնական	111235x1,1101	+ ՊՃ (16876,0հազ. դրամ)
Ավագ	111235x1,15	

Գծապատկեր 10. Երևանի դպրոցների ֆինանսական բնեռացումը՝ հաշվարկված 2014 թվականի բանաձևով



Համեմատելով 8-րդ և 10-րդ գծապատկերները պարզ է դառնում, որ եթե 2013

թվականի բանաձևով ֆինանսավորման պայմաններում 350-ից քիչ աշակերտներ ունեցող դպրոցներում էր առաջանում ֆինանսական անբավարարություն, իսկ 500-ից ավել աշակերտներ ունեցող դպրոցների դեպքում՝ ֆինանսական միջոցների մնացորդներ, ապա 2014 թվականի բանաձևով ֆինանսավորման դեպքում ակնհայտ է դառնում բևեռացման աստիճանի խորացումը՝ այսինքն, 300-ից ավել աշակերտներ ունեցող դպրոցներում էապես ավելանում է հաստատությունների եկամուտները, իսկ 300-ից պակաս աշակերտներ ունեցող դպրոցներում եկամուտները մնում են գրեթե անփոփոխ: Ավելին՝ 100-180 աշակերտներ ունեցող դպրոցներում վերջիններիս ֆինանսավորման չափը նվազում է (*աղյուսակ 17*):

Աղյուսակ 17. Երևանի դպրոցների ֆինանսավորման 2014 և 2013թթ. համեմատությունը

Հ/Հ	Դ/Հ	2013 ԹՎԱԿԱՆ				Ֆինանսավորում (հազ. դրամ)	2014 թ. բանաձևով ֆինանսավորման հաշվարկը 2013 թ. աշակերտ. թվով (հազ. դրամ)	Տարբերություն, 2014թ.-2013թ. (հազ. դրամ)
		Աշակերտների միջին թիվ						
		Տարր	Հիմն	Ավագ	Ընդամենը			
1	41	24	21	0	45	21 601,1	22 039,3	438,2
2	81	14	20	24	58	23 659,4	24 288,4	629,0
3	23	28	33	0	61	23 438,2	24 046,8	608,6
4	70	49	41	0	90	26 291,5	27 164,7	873,2
5	40	52	54	0	106	28 163,3	27 427,1	-736,2
6	157	56	58	9	123	30 163,8	29 613,1	-550,7
7	129	68	64	0	132	30 819,4	30 329,5	-489,9
8	61	72	64	11	147	32 581,9	32 255,4	-326,5
9	126	60	95	0	155	33 936,7	33 735,8	-200,9
10	34	76	90	0	166	34 740,6	34 614,4	-126,2
11	5	79	104	0	183	36 735,9	36 794,6	58,7
12	50	111	84	0	195	37 108,8	37 202,3	93,5
13	134	110	92	0	202	38 007,9	38 184,6	176,7
14	10	117	101	0	218	39 741,1	40 078,6	337,5
15	31	120	101	0	221	40 007,5	40 369,7	362,2
16	140	91	145	0	236	42 864,6	43 491,7	627,1
17	32	159	84	0	243	41 372,9	41 861,7	488,8
18	1	133	120	0	253	43 508,6	44 195,4	686,8
19	102	113	150	0	263	45 436,4	46 301,8	865,4
20	156	128	144	0	272	46 028,0	46 948,4	920,4
21	133	125	157	0	282	47 366,7	48 411,2	1 044,5
22	75	166	133	0	299	48 045,2	49 152,8	1 107,6
23	59	131	170	0	301	49 504,9	54 423,1	4 918,2
24	143	159	191	0	350	54 585,4	59 974,7	5 389,3
25	15	55	123	213	391	64 197,0	70 477,9	6 280,9
26	7	204	224	0	428	62 657,8	68 795,6	6 137,8
27	2	251	199	0	450	63 745,9	69 984,9	6 239,0
28	38	307	178	0	485	66 127,3	72 587,3	6 460,0
29	188	301	251	0	552	74 608,5	81 854,8	7 246,3

30	6	416	240	0	656	83 465,9	91 533,9	8 068,0
31	191	420	342	0	762	96 416,4	105 685,2	9 268,8
32	130	529	352	0	881	107 333,9	117 615,5	10 281,6
33	176	468	501	0	969	120 313,9	131 798,7	11 484,8
34	171	701	456	0	1 157	135 455,2	148 344,8	12 889,6
35	55	880	727	0	1 607	184 819,8	202 287,1	17 467,3

Մյուս կողմից՝ հաշվի առնելով, որ հաստիքացուցակներով սահմանված ոչ ուսուցչական անձնակազմի աշխատավարձերի չափերը կարող են տարբերվել ըստ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության, ՀՀ մարզպետարանների և Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության դպրոցների¹³, ուստի **«հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար»** բաղադրիչը՝ հաստատության պահպանման ծախսերի և ոչ ուսուցչական անձնակազմի աշխատավարձի տարեկան ֆոնդի բաժանելը, կհանգեցնի մի իրավիճակի, երբ օրինակ, նույն աշխարհագրական վայրում գտնվող ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության դպրոցը կֆինանսավորվի մեկ **«հաստատության պահպանման ծախսերի նվազագույն գումար»**, բաղադրիչի մեծությամբ, իսկ Երևանի քաղաքապետարանի ենթակայության դպրոցները՝ մեկ այլ:

Միաժամանակ, անհրաժեշտ է նշել, որ նշված ենթաօրենսդրական փոփոխությամբ նախատեսվել է դրույթ, համաձայն որի ՀՀ յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի հաստատումից հետո մեկ ամսվա ընթացքում պետական հանրակրթական ուսումնական հաստատությունների ծախսերում կարելի է կատարել վերաբաշխումներ, այսինքն հնարավորություն է տրվում «հարուստ դպրոցի» բանաձևով հաշվարկված ֆինանսավորման չափը նվազեցնել և նույն չափով ավելացնել «աղքատ դպրոցի» բանաձևով հաշվարկված ֆինանսավորման չափին: Սակայն նշված դրույթը կիրառելի չէ հետևյալ պատճառներով.

- հակասում է ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման տրամաբանությանը, այսինքն կարելի էր միանգամից բոլոր դպրոցներին ֆինանսավորել վերջիններիս ծախսերին համապատասխան՝ առանց հաշվի առնելու ըստ աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևը,
- հակասում է գնումների մասին ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված «միավորի արժեք» հասկացությանը¹⁴,
- ուսումնական հաստատությունների տարեկան ֆինանսավորման չափը հստակեցվում է յուրաքանչյուր տարվա սեպտեմբերին՝ դասարանների փաստացի կոմպլեկտավորման արդյունքում դպրոցների աշակերտների թվի հիման վրա և

¹³ Համաձայն ՀՀ կառավարության 2014թ. հունվարի 16-ի N16-Ն որոշման դպրոցների ոչ ուսուցչական անձնակազմի նվազագույն հաստիքների թիվը սահմանվում է ՀՀ յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի հաստատումից հետո մեկ ամսվա ընթացքում ՀՀ ֆինանսների ու կրթության և գիտության նախարարների համատեղ հրամանով: Դպրոցների աշխատավարձի ֆոնդը հաստատում է հանրակրթության կառավարման համապատասխան մարմնի ղեկավարը (ՀՀ կրթության և գիտության նախարարը, մարզպետները, Երևանի քաղաքապետը):

¹⁴ Փաստացի հնարավորություն է առաջանում նույն ծավալի ու որակի կրթական ծառայություններ մատուցելու համար վճարել տարբեր արժեքներ:

վերջիններիս հիման վրա նաև սահմանվում են ուսումնական հաստատությունների ծախսերի ճշտված նախահաշիվները: Դա նշանակում է, որ յուրաքանչյուր տարվա հունվարին հնարավոր չէ հստակ կանխատեսումներ անել տարեվերջին դպրոցներում առաջացող դրամական ճեղքվածքների և հավելուրդների չափերի վերաբերյալ:

6. Կրթության համակարգի ֆինանսավորման ուժեղ և թույլ կողմերը

Կրթությունը ռազմավարական նշանակության ոլորտ է, որի զարգացման հիմնական նախապայմաններից մեկը ֆինանսավորման արդյունավետ համակարգի կիրառումն է:

Վերջին տասնհինգ տարիների ընթացքում հանրակրթության համակարգի ֆինանսավորման բարեփոխումներն իրենց դրական ազդեցությունն ունեցան համակարգի արդյունավետության բարձրացման վրա, սակայն դեռևս առկա են բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք սահմանափակում են համակարգի առաջանցիկ զարգացումը:

Ըստ սովորողների թվի, ամբողջական տողով դպրոցների ֆինանսավորումը նպատակ էր հետապնդում բարձրացնել ծախսերի նպատակայնությունը՝ ապակենտրոնացնելով ծախսային ուղղությունների որոշումների կայացումը, խթանել դպրոցների ջանքերը բարելավելու կրթության որակը և բարձրացնելու ներդպրոցական արդյունավետությունը: Այս մեխանիզմը կարող է արդյունավետ գործել այն դեպքերում, երբ կա շահառուների մեծ ծավալ, և դպրոցը պետք է ջանքեր գործադրի նրանց ներգրավելու ուղղությամբ: Այն դեպքում, երբ հանրապետությունում մեծ թիվ են կազմում փոքր համայնքները, դրանցում գործող դպրոցները հնարավորություն չեն ունենում շահառուների մեծ թիվ ունենալ, որի արդյունքում սովորողների փոքրաթիվության հետևանքով հայտնվում են դժվարին իրավիճակում: Երևանում այս քաղաքականությունը կարող էր արդյունավետ լինել, քանի որ կա մրցակցության դաշտ և շահառուներին գրավելու մեծ հնարավորություններ: Սակայն, ինչպես ցույց է տալիս փորձը, պետական ֆինանսավորումը հիմնականում բավարարում է «պարտադիր ծախսերի» կատարմանը և քիչ տեղ է թողնում դպրոցների զարգացման համար միջոցներ հատկացնելու հնարավորություններին:

Դպրոցների ֆինանսավորման համակարգի մյուս առավելությունը անցումն է ծրագրային բյուջետավարման քաղաքականությանը: Այն նպաստում է ոչ միայն ծախսերի թափանցիկության ապահովման բարձրացմանը, այլև ծախսերի նպատակայնության մեծացմանը: Դեռևս հանրակրթության ոլորտում ծրագրային ֆինանսավորման գաղափարախոսությունը, այն է՝ ոչ ֆինանսական ցուցանիշների սահմանում, ամբողջությամբ ներդրված չէ, ինչը հնարավորություն չի տալիս արդյունավետ ձևով պլանավորել դպրոցների ծախսային քաղաքականությունը: Տարածքային կառավարման մարմինները, որպես հանրակրթական դպրոցների կառավարման լիազորված մարմիններ, իրական հնարավորություններ չունեն ոլորտի զարգացման ծրագրերի և դրանց համապատասխան ֆինանսական հայտերի մշակման

համար: Բացի հանրակրթության իրականացման ընթացիկ ծախսերից, մյուս ուղղություններով ծախսերը (ուսուցիչների վերապատրաստում, ուսումնական գրականության տպագրում և այլն) իրականացվում են կենտրոնացված կարգով՝ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության միջոցով:

Ոչ ֆինանսական ցուցանիշների բացակայությունը թույլ չի տալիս իրականացնել ծրագրերի իրականացման արդյունավետ մոնիթորինգ: Միակ լծակը հանգում է սովորողների թվերի վերահսկմանը, սակայն, ինչպես ցույց է տալիս փորձը, տարբեր աղբյուրներում ներկայացված են տարբեր թվեր՝ ֆինանսավորման հիմքում և վիճակագրական հաշվետվություններում ներկայացվող տվյալների հաշվարկման մեթոդաբանությունները տարբեր են: Սովորողների հաշվառման վստահելի և արդյունավետ համակարգի բացակայությունը ծնում է նաև որոշակի կոռուպցիոն ռիսկեր: Այդ կապակցությամբ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունում ներկայումս մշակվում է սովորողների անհատականացված տվյալների շտեմարան, որը հնարավորություն կտա բացառել երեխայի միաժամանակյա հաշվառումը տարբեր դպրոցներում, ինչպես նաև կնպաստի դպրոցից դուրս մնացած երեխաների հայտնաբերմանը:

Կրթության ոլորտի զարգացման կարևոր խոչընդոտներից է ֆինանսավորման փոքր ծավալը: Չնայած բացարձակ թվով այն տարեցտարի աճում է Հայաստանում, սակայն որպես ՀՆԱ-ի բաժնեմաս այն վերջին տարիներին նվազել է՝ հասնելով 2.5%-ի: Այս ցուցանիշը ցածր է ոչ միայն զարգացած երկրների ցուցանիշներից, այլև Հայաստանի հետ համադրելի շատ պետությունների ցուցանիշներից: Այն վտանգում է ինչպես Հայաստանի՝ որպես կրթությունը կարևորող երկրի իմիջը, այնպես էլ հնարավորություն չի տալիս լայնածավալ զարգացման ծրագրերի իրականացման համար:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Հանրակրթության ոլորտի ֆինանսավորման, թափանցիկության և հաշվետվողականության հիմնախնդիրները հիմնականում պայմանավորված են ֆինանսավորման ընդհանուր համակարգով և Երևանի կտրվածքով առանձնահատուկ դրսևորումներ չունեն:

Հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման հիմնական ելակետային ցուցանիշը սովորողների թիվն է, սակայն ֆինանսավորման հիմքում դրվող թվերը սովորաբար տարբերվում են վիճակագրական ծառայության կողմից հրապարակվող թվերից: Միաժամանակ, ՀՀ Ազգային վիճակագրության ծառայության կողմից հրապարակվող հաշվետվություններում Երևանի և ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության ենթակայության հաստատությունների տվյալները ներկայացվում են ազրեզացված, ինչը հնարավորություն չի տալիս գնահատելու դրանցից յուրաքանչյուրի գործունեությունը: Նպատակահարմար է, որ ինչպես Երևանի, այնպես էլ մյուս մարզերի ՀՀ ԿԳ նախարարության ենթակայության հաստատությունների տվյալներն առանձնացվեն մարզային հաստատությունների տվյալներից:

Միաժամանակ, վիճակագրական տվյալները հիմնականում հրապարակվում են ըստ ուսումնական հաստատությունների տեսակների, մինչդեռ ֆինանսավորման ցուցանիշները՝ ըստ կրթական ծրագրերի աստիճանների: Մա նույնպես հանգեցնում է տվյալների անհամադրելիության:

Շատ ցուցանիշներով հանդիսանալով հանրապետության առավել արդյունավետ համակարգը, Երևանի կրթական համակարգը հաճախ դուրս է մնում պետական քաղաքականության զարգացման ծրագրերից կամ դիտվում է որպես ոչ առաջնային ոլորտ: Դա, իր հարկե, պայմանավորված է նրանով, որ կրթության համակարգի առջև ծառայած խնդիրները բազմաթիվ են և հիմնականում դրսևորվում են գյուղական համայնքներում, իսկ պետական քաղաքականությունները հիմնականում մշակվում են հանրապետական մակարդակով և թույլ է կապը ոլորտային զարգացման քաղաքականությունների և մարզային (տարածքային) զարգացման ծրագրերի միջև:

Չնայած ռեսուրսների սահմանափակությանը, Հայաստանի կրթական համակարգի արդյունավետության որոշ ցուցանիշներ համադրելի են զարգացած որոշ երկրների համապատասխան ցուցանիշներին: Ոլորտի բարեփոխումների շնորհիվ հանրակրթական դպրոցներում «աշակերտ/ուսուցչական դրույք» և «աշակերտ/ոչ ուսուցչական դրույք» հարաբերակցությունների մակարդակը 2008-2009 թվականներին հասցվել է համապատասխանաբար 14.5-ի և 24.1-ի՝ 2007 թվականի 14.0 և 23.2-ի դիմաց: «Աշակերտ/ուսուցչական դրույք» ցուցանիշը հիմնականում պայմանավորված է դասարանի միջին խտությամբ, քանի որ ուսուցչի ծանրաբեռնվածությունը և դասաժամերի քանակը կայուն ցուցանիշներ են: 2008 թվականին պետական հանրակրթական դրոցներում դասարանի միջին խտության ցուցանիշը կազմել է 20.95 (Ըստ Կրթության կառավարման տեղեկատվական համակարգի տվյալների՝ դասարանի միջին խտությունը պետական հանրակրթական հաստատություններում կազմել է 18 աշակերտ), որը ցածր է անգամ SՀԶԿ երկրների 2007թ. ցուցանիշից (21.4՝ տարրական դպրոցում, 23.9՝ միջին դպրոցում):

Այս ցուցանիշները, հաշվարկված լրիվ միջնակարգ դպրոցի կտրվածքով, լիարժեք չեն արտացոլում իրական պատկերը, քանի որ և՛ դասարանի նորմատիվ խտությունը, և՛ ուսումնական պլանով սահմանված պարտադիր ժամաքանակները հանրակրթության տարբեր աստիճաններում տարբեր են: Հաշվի առնելով, որ միջազգային հրապարակումներում այս ցուցանիշները սովորաբար ներկայացվում են առանձնացված՝ տարրական և միջին դպրոցների համար, Հայաստանում նույնպես դրանք տարանջատելու անհրաժեշտություն կա:

Կրթության ոլորտի ծախսային ծրագրերն իրականացվում են առանձին դասակարգված ծրագրերի միջոցով, որոնք արտացոլված են պետական միջնաժամկետ ծախսային ծրագրերում և պետական բյուջեում:

Ներկայումս, քանի որ հանրակրթական ուսումնական հաստատություններում իրականացվող հիմնական ծախսատեսակները նորմավորված չեն իրավական ակտերով (մասնավորապես, սահմանված չէ թե փոխտնօրենների, մանկավարժական հաստիքային անձնակազմի (հոգեբանների, լոգոպեդների և այլնի), ուսումնասօժանդակ հաստիքների որքան դրույք է անհրաժեշտ դպրոցին, կարգավորված չէ գրավոր աշխատանքների ստուգման, դասդեկության, մեթոդ-միավորումների և այլ լրացուցիչ

վճարների գծով իրականացվող ծախսերի չափը և այլն), իսկ գոյություն ունեցող իրավական ակտերի որոշ դրույթներ չունեն միանշանակ մեկնաբանություններ կամ առնվազն չեն կարգավորում փաստացի իրավիճակներն ամբողջությամբ, «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով, ծախսերի իրականացման ազատության և հանրակրթական ծրագրերի ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևի ներկայիս կառուցվածքի պայմաններում տեղի է ունենում բյուջետային միջոցների բևեռացում դպրոցների միջև, ինչի արդյունքում խախտվում են հանրակրթության նպատակներն ու պետական քաղաքականության սկզբունքները:

Այսպիսով, կրթության համակարգի արդյունավետության բարձրացման կարևոր հիմնախնդիրներից և նախապայմաններից է ցուցանիշների արդյունավետ համակարգի ներդրումը, որը հնարավորություն կտա մշակել փաստերի վրա հիմնված քաղաքականություններ:

Ելնելով վերոգրյալից անհրաժեշտ է՝

- Մշակել հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման մեթոդաբանություն, որտեղ հստակորեն կսահմանվեն բոլոր ցուցանիշների և գործակիցների հաշվարկման կարգերը և նոր բանաձև:
- Հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման մեթոդաբանությունում որպես ֆինանսավորման չափի միավոր օգտագործել ոչ միայն քանակական ցուցանիշը՝ կրթվող աշակերտների թիվը, այլ նաև որակական ցուցանիշներ (օրինակ, դպրոցի ուսուցիչների մեջ բարձրագույն կրթություն ունեցող ուսուցիչների թիվը, նախորդ տարում աշակերտների առաջադիմության աստիճանը և այլն):
- Մեկ դասարանում սովորող աշակերտների թիվը և դասարանները բաժանելու ու կիսվող դասաժամերի նախապայմանները սահմանել այնպես, որ դասարանները ձևավորելիս այն ուղղակի ազդեցություն չունենա դպրոցների ֆինանսավորման մեծության և կրթության որակի վրա:
- Ելնելով գոյություն ունեցող իրավիճակներից՝ սահմանել ուսումնական հաստատության աշխատակիցների կողմից իրականացվող լրացուցիչ աշխատանքների վարձատրության կարգը (գրավոր աշխատանքների ստուգում, դասդեկություն, մեթոդ-միավորումներ և այլն),
- Աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևը համադրելի դարձնել դպրոցներում կատարվող փաստացի ծախսերի կառուցվածքի հետ՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով աշակերտների թվի հետ կապ չունեցող կամ քիչ կապ ունեցող ծախսերին (ջեռուցում, ընթացիկ ծախսեր և այլն):
- Ամբողջովին ներդնել ծրագրային ֆինանսավորման մեխանիզմը՝ սահմանելով աշխատանքների գնահատման ոչ ֆինանսական ցուցանիշների համակարգը, որը հնարավորություն կտա արդյունավետ ձևով պլանավորել դպրոցների ծախսային քաղաքականությունը:
- Աշխատանքների գնահատման ոչ ֆինանսական ցուցանիշների համակարգին զուգահեռ մշակել և ներդնել ծրագրերի իրականացման

մոնիթորինգի ու գնահատման համակարգ, որի արդյունքում կհստակեցվի նաև տվյալների հավաքագրման մեխանիզմները:

- Ապահովել կարողությունների զարգացում թե հանրակրթական դպրոցներում և թե հանրակրթության բնագավառի պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում: Դա կնպաստի ինչպես ծրագրային բյուջետավարման գործընթացի, այնպես էլ ծրագրերի կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը: Վերջինս կապահովի կրթության ոլորտում ծախսային քաղաքականության արդյունավետ իրականացումը:
- ՀՀ օրենսդրությունում կատարել լրացումներ հանրակրթության համակարգում բյուջետային թափանցիկության և ֆինանսական հաշվետվողականության ընդլայնման վերաբերյալ:

Ըստ աշակերտների թվի հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորման թերությունները

Ըստ աշակերտների թվի հանրակրթական դպրոցների ֆինանսավորումն ունի մի շարք թերություններ, որոնք ի հայտ են գալիս, երբ տեղի է ունենում աշակերտների թվի փոփոխություններ: Դա դիտարկենք Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի օրինակով, ուսումնասիրելով դպրոցի եկամուտների և ծախսերի դինամիկան՝ հաստատությունում առկա աշակերտների թվին համապատասխան և դրա տեսականորեն հնարավոր փոփոխությամբ պայմանավորված:

Հաստատության դասարանները, բացառությամբ 7-րդ դասարանի, կոմպլեկտավորված են սահմանված խտության գրեթե վերին շեմին համապատասխան (շուրջ 30 աշակերտ յուրաքանչյուր դասարանում՝ առաջին իրավիճակ) (*աղյուսակ 1*):

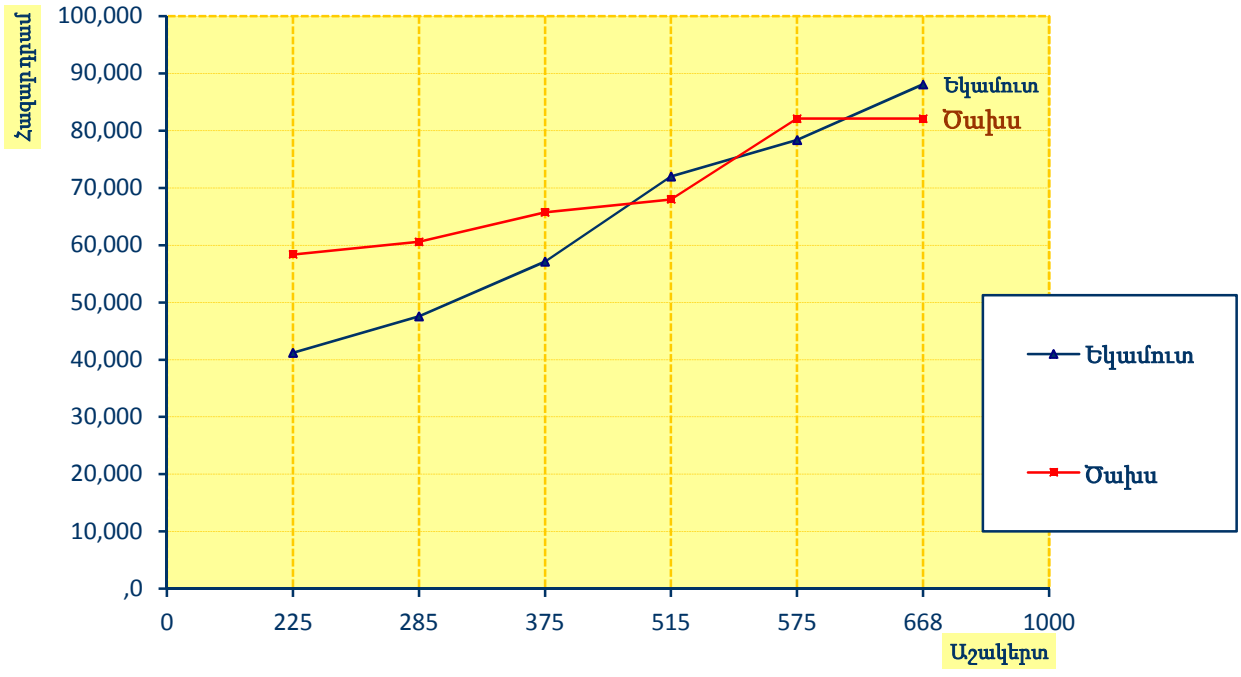
Աղյուսակ 1. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման փաստացի ցուցանիշները

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		Ընդ /I-IV/		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Ընդ /V-IX/		Ընդամ. դպր	
դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ	դու	սվիտ
2	61	3	91	3	89	3	85	11	326	3	89	3	86	1	25	2	57	3	85	12	342	23	668

Կիրառելով օրենսդրությամբ սահմանված կարգով ըստ աշակերտների թվի ֆինանսավորման բանաձևը՝ տարվա կտրվածքով հաստատության պետական պատվերից եկամուտը կազմում է 88066.2 հազար դրամ, իսկ, համաձայն հաստատության հաստատված նախահաշվի, տարեվերջի ծախսերը կկազմեն 82099.0 հազար դրամ (ծախսերում հաշվարկված չեն հիմնական միջոցների ձեռքբերման, կապիտալ վերանորոգման, ընթացիկ վերանորոգման և պարզևատրման հետ կապված ծախսերը): Համադրելով եկամուտներն ու ծախսերը՝ տարեվերջին հաստատությունում կանխատեսվում է 5967.2 հազար դրամ դրամական մնացորդ (*գծապատկեր 1*):

Աշակերտների թվից կախված հաստատության եկամուտների և ծախսերի փոփոխությունը դիտարկելու համար ընդունենք մի իրավիճակ, որտեղ յուրաքանչյուր դասարանում աշակերտների թիվը սահմանված խտության նվազագույն չափով է՝ 25 սովորող (երկրորդ իրավիճակ) (*աղյուսակ 2*):

Գծապատկեր 1. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի եկամուտների և ծախսերի փոփոխման դինամիկան



Աղյուսակ 2. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման ցուցանիշները (Երկրորդ իրավիճակ)

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		Ընդ /I-IV/		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Ընդ /V-IX/		Ընդամ. դպր	
դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր
2	50	3	75	3	75	3	75	11	275	3	75	3	75	1	25	2	50	3	75	12	300	23	575

Տվյալ դեպքում սովորողների թիվը կնվազի 93 աշակերտով, սակայն դասարանների թիվը կմնա անփոփոխ, քանի որ դրանք կոմպլեկտավորված են օրենսդրությամբ սահմանված խտության շրջանակներում, հետևաբար ուսումնական պլանով սահմանված դասաժամերի քանակը նույնպես չի փոփոխվի: Դիտարկվող իրավիճակում գրեթե անփոփոխ ծախսերի պայմաններում հաստատության պետական պատվերից եկամուտը կնվազի 9716.7 հազար դրամով և կկազմի 78349.5 հազար դրամ, որի արդյունքում տարեվերջին հաստատությունում կառաջանա շուրջ 3749.5 հազար դրամ ֆինանսական անբավարարություն:

Որպես հաջորդ իրավիճակ դիտարկենք աշակերտների կրճատման այնպիսի աստիճան, որի դեպքում հաստատությունում յուրաքանչյուր մակարդակում կնվազի

մեկական դասարան, միաժամանակ ապահովելով դասարանների սահմանված խտության՝ 35 աշակերտ վերին շեմը (երրորդ իրավիճակ), (*Տես՝ աղյուսակ 3*):

Աղյուսակ 3. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման ցուցանիշները (երրորդ իրավիճակ)

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Ընդ. /V-X/		Ընդամ. դպր.			
դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր		
1	35	2	70	2	70	2	70	7	245	2	70	2	70	1	25	1	35	2	70	8	270	15	515

Երրորդ իրավիճակում, դասարանների քանակի նվազման հետ պայմանավորված, դպրոցում դասավանդվող շաբաթական դասաժամերը հաստատված ուսումնական պլանին համապատասխան կկրճատվեն 262 ժամով, որը կկազմի շուրջ 12 ուսուցչական դրույք, արդյունքում ծախսերը կկրճատվեն շուրջ 14112.0 հազար դրամով և կկազմեն 67987.0 հազար դրամ: Համադրելով տվյալ իրավիճակում պետական պատվերից ստացվող 71980.0 հազար դրամ եկամտի հետ՝ հաստատությունը կունենա շուրջ 3993.0 հազար դրամ տարեվերջի մնացորդ:

Դասարանների աշակերտների թվի նվազեցումը շարունակելով՝ սահմանված խտության վերին, այնուհետ ստորին շեմին համապատասխան, այնուհետ դասարանների քանակը նվազեցնելով՝ այն հասցնելով խտության ստորին սահմանին (*Տես՝ աղյուսակներ 4-6*), մինչև որ հաստատության բոլոր մակարդակներում կմնա մեկական դասարան՝ խտության նվազագույն սահմանին համապատասխան աշակերտներով, դպրոցի եկամուտների և ծախսերի կորերը կստանան գծապատկեր 2-ում պատկերված տեսքը:

Աղյուսակ 4. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման ցուցանիշները (չորրորդ իրավիճակ)

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Ընդ. /V-X/		Ընդամ. դպր.			
դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր		
1	25	2	50	2	50	2	50	7	175	2	50	2	50	1	25	1	25	2	50	8	200	15	375

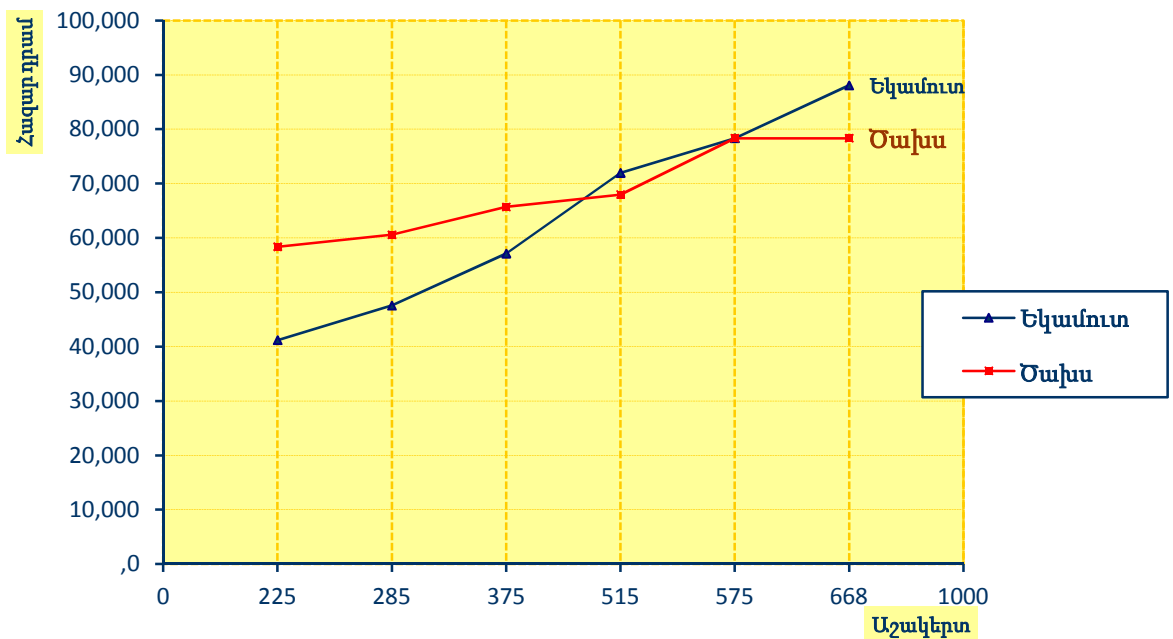
Աղյուսակ 5. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման ցուցանիշները (հինգերորդ իրավիճակ)

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		Հնդ /I-IV/		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Հնդ /V-IX/		Ընդամ. դպր	
դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր
1	25	1	35	1	35	1	35	4	130	1	35	1	35	1	25	1	25	1	35	5	155	9	285

Աղյուսակ 6. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի կոմպլեկտավորման ցուցանիշները (վեցերորդ իրավիճակ)

I դաս		II դաս		III դաս		IV դաս		Հնդ /I-IV/		V դաս		VI դաս		VII դաս		VIII դաս		IX դաս		Հնդ /V-IX/		Ընդամ. դպր	
դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր	դաս	սովոր
1	25	1	25	1	25	1	25	4	100	1	25	1	25	1	25	1	25	1	25	5	125	9	225

Գծապատկեր 2. Երևանի թիվ 12 հիմնական դպրոցի եկամուտների և ծախսերի փոփոխման դինամիկա



Համաձայն գծապատկեր 2-ի, եկամուտների կորը ծախսերի կորի համեմատ առավել առաձգական է, այսինքն աշակերտների թվի միավոր փոփոխությանը ծախսերի համեմատ ավելի զգայուն է: Հաշվի առնելով, որ օրենսդրորեն դասարանների խտությունը սահմանված է աշակերտների թվի տիրույթով (25-35 աշակերտ) և, որ գործնականում ծախսերի մի մասը պայմանավորված է դասարանների քանակով, ծախսերի կորն ունի աստիճանաձև տեսք: Միաժամանակ 575 աշակերտների դեպքում առաջացող դրամական ճեղքվածքը փակելու նպատակով 3749.5 հազար դրամով հաստատուն բնույթի ծախսերի նվազեցման դեպքում փաստացի իրավիճակում հաստատության կանխատեսվող 5967.2 հազար դրամ տարեվերջի դրամական մնացորդը կաճի նույն չափով (*գծապատկեր 2*): Նշվածից հետևում է, որ աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևի ներկայիս կառուցվածքն արդյունավետ է շուրջ 500 աշակերտներ ունեցող, դասարանները սահմանված խտությամբ կոմպլեկտավորված դպրոցների համար, ընդ որում նշված աշակերտների քանակից քիչ աշակերտներ ունեցող հաստատություններում առաջանում է ֆինանսական միջոցների դեֆիցիտ, իսկ հակառակ դեպքում միջոցների հավելուրդ: