



БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ШИНЖИЛГЭЭ: ХАНДЛАГА БОЛОН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ



Тогтвортой Хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн
хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх төсөл

БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН ШИНЖИЛГЭЭ: ХАНДЛАГА БОЛОН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ



Тогтвортой Хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн
хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх төсөл

2021 он



Боловсролын салбарын төсвийн зарлагын шинжилгээ: Хандлага (2012-2019) болон өнөөгийн нөхцөл байдал (2019 оны гүйцэтгэл) тайланг НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Тогтвортой хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх төслийн хүрээнд боловсруулав. Энэхүү тайлан нь НҮБХХ-ийн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

©2021.

Ишлэл хийх санал:

А.Заяадэлгэр & С.Эрдэмчимэг (2020). Боловсролын төсвийн зарлагын шинжилгээ: Хандлага (2012-2019) болон өнөөгийн байдал (2019). НҮБХХ, Улаанбаатар, Монгол Улс.

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

АХБ	Азийн хөгжлийн банк
АХ	Ажиллах хүч
БСШУЯ	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны Яам
БСШУС	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны Сайд
БТХ	Боловсролын тухай хууль
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЕБ	Ерөнхий боловсрол
ЗГ	Засгийн газар
ЛХМ	Логик хүрээний матриц
НҮТС	Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа
НТБ	Насан туршийн боловсрол
НТБТ	Насан туршийн боловсролын төв
НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
СХД	Сонгинохайрхан дүүрэг
СБД	Сүхбаатар дүүрэг
СЯ	Сангийн яам
СӨБ	Сургуулийн өмнөх боловсрол
ТХЗ-4	Тогтвортой хөгжлийн зорилго - 4

АГУУЛГА

Товчилсон үгсийн жагсаалт	5
1. Бодлогын орчин ба тогтвортой хөгжлийн зорилго	9
1.2 Төсвийн зарлага, бодлогын уялдаа	14
1.3 Төсвийн зарлагын үр дүнг хэмжих үзүүлэлтүүд	16
2. Боловсролын төсвийн зарлагын макро үзүүлэлт	19
2.1 Салбарын зарлагын бодит өсөлт	19
2.2 Бусад салбартай харьцуулсан эрэмбэлэлт	20
2.3 Төсвийн найдвартай байдал	22
3. Ерөнхий боловсролын санхүүжилт, урсгал төсвөөр	27
3.1 Хангалттай байдал	28
3.2 Тэгш байдал	34
3.3 Үр ашиг	43
3.4 Ил тод байдал	53
4. Сургуулийн өмнөх боловсролын санхүүжилт	54
4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжил	55
4.2 Хамран сургалт	57
4.3 Санхүүжилтийн үзүүлэлт	61
5. Насан туршийн боловсролын санхүүжилт	65
5.1 Өнөөгийн байдал: Асуудал	66
5.2 Дүйцсэн хөтөлбөрийн санхүүжилтийн үзүүлэлт	70
6. Хөрөнгийн төсвийн төлөвлөгөө	74
6.1 Боловсролын хөрөнгө оруулалтын өнөөгийн практик	74
6.2 Хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх орчин	77
6.2.1 Хүн амзүйн нөлөөлөл	78
6.2.2 Сургалтын орчны талаарх орчин үеийн хандлага	79
6.3 Боловсролын төлөвлөлтийн хэлбэр	84
Хавсралт 1. Санал зөвлөмж	88
Хавсралт 2. Мөшгих судалгааны жишээ	95
Хавсралт 3. Боловсролын үр дүнгийн судалгааны тойм	96
Ашигласан материал	97

ХҮСНЭГТ

Хүснэгт 1.1 Алсын хараа 2050-ын шалгуур үзүүлэлт	11
Хүснэгт 1.2 Сургуульд сурсан дундаж жил, сүүлийн 10 жилд	12
Хүснэгт 1.3 Өнөөгийн хурдаар тооцсон симуляци	13
Хүснэгт 1.4 Шаардлагатай хурдаар тооцсон симуляци	14
Хүснэгт 1.5 СӨБ хөтөлбөрийн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт	16
Хүснэгт 1.6 ЕБ-ын төсвийн гүйцэтгэл, үр дүнгийн үзүүлэлтийн биелэлтийн хамаарал	18
Хүснэгт 2.1 Боловсролын төсвийн зарлагын гүйцэтгэл	24
Хүснэгт 2.2 Хөтөлбөр, зориулалтаар хуваарилсан төсөвт ИТХ-ын хийсэн хөдөлгөөн	26
Хүснэгт 3.1 Сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зардал	31
Хүснэгт 3.2 Корреляцийн хамаарал	32
Хүснэгт 3.3 Хот, хөдөөд багшийн цалин хөлсний ялгаа	36
Хүснэгт 3.4 ЕБ-ын төсвийн зарлагын тэгш байдлын хэмжүүр	41
Хүснэгт 3.5 Сонгосон 5 аймгийн санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт	42
Хүснэгт 3.6 Нийслэлийн 2 дүүргийн санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт	42
Хүснэгт 3.7 Аймгийн төвийн сургуулиудын санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт	43
Хүснэгт 3.8 НҮТС (2018)-аар гарсан 7-14 насны хүүхдүүдийн сурах суурь чадвар, хүйсээр	48
Хүснэгт 3.9 Сургуульд хамрагдаагүй хүүхдийн хувь	51
Хүснэгт 3.10 Сургууль завсардалтын харьцуулалт	51
Хүснэгт 3.11 БУМС дээр бүртгэлтэй сургуулийн гадна байгаа хүүхдүүд, 2019-2020	53
Хүснэгт 3.12 Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн мэдээ	53
Хүснэгт 4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс, 2018	57
Хүснэгт 4.2 Санхүүжилтийн макро үзүүлэлт	61
Хүснэгт 4.3 Санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт	62
Хүснэгт 4.4 Дорнод аймгийн СӨБ-ын төсөв	64
Хүснэгт 4.5 Хувилбарт сургалтаар нэг хүүхдийг сургасан өртөг /төг/	64
Хүснэгт 5.1 Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтын түвшин	67
Хүснэгт 5.2 Дүйцсэн хөтөлбөрийн төсвийн үзүүлэлтүүд	70
Хүснэгт 5.3 Насан туршийн боловсролын төв (НТБТ)	71
Хүснэгт 5.4 Дүйцсэн хөтөлбөрт зарцуулсан дүн	72
Хүснэгт 5.5 Нэг суралцагчид зарцуулсан дүн өндөр гарсан аймаг_Нийслэл	73
Хүснэгт 6.1 Булган аймгийн цэцэрлэгийн хүчин чадал	76
Хүснэгт 6.2 Говийн 4 аймгийн ЕБ-ын үзүүлэлтүүд	86

ЗУРАГ

Зураг 1.1 Сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй, сургуульд сурсан дундаж жил	13
Зураг 1.2 ТХЗ 2030 болон өнөөгийн байдлын зөрүү	15
Зураг 1.3 Стратегийн бодлогын хэрэгжилтийг хэмжих шалгуур үзүүлэлт	17
Зураг 1.4 Төлөвлөлтийн зарчмын ялгаа	18
Зураг 2.1 Боловсролын төсвийн нийт зарлагын цэвэр өсөлт	21
Зураг 2.2 Боловсролын төсвийн нийт зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь	21
Зураг 2.3 Боловсролын урсгал төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь	22
Зураг 2.4 Нэгдсэн төсөв болон боловсролын төсвийн зарлагын хандлага	23
Зураг 3.1 Нэг багшид ногдох суралцагчийн тоо, 2019-2020 оны хичээлийн жилд	32
Зураг 3.2 Сургалтын зардал, сурагч-багшийн тооны харьцааны хамаарал	33
Зураг 3.3 Насанд хүрэгчдийн бичиг үсгийн хэрэглээний чадвар, хүйсээр	37
Зураг 3.4 Боловсролын түвшин, хүйсээр	37
Зураг 3.5 Нэг хүүхдийг сургаж буй дундаж зардал /мян.төг/	38
Зураг 3.6 Өрхийн аж байдлын түвшин, сургууль завсардалтын хамаарал	39
Зураг 3.7 ЕБ-ын нэг суралцагчид 2019 онд зарцуулсан урсгал төсөв, хамран сургалт	40
Зураг 3.8 Тархалт	41
Зураг 3.9 Өгөөж, хүйсээр	44
Зураг 3.10 Нэг суралцагчийн дундаж зардал, ЕШ-ын ХО-ны байрлал	45
Зураг 3.11 2018-2019 оны хичээлийн жилийн 9-р ангийн төгсөх шалгалтын дүн	47
Зураг 3.12 Төгсөлтийн шалгалтын тархалтын хэлбэр	47
Зураг 3.13 Баян-Өлгий аймгийн 9-р анги төгсөх Монгол хэлний шалгалтын дүн	48
Зураг 3.14 Суурь боловсролын дүрслэл	49
Зураг 3.15 2011-2012 оны хичээлийн жилд 1-р ангид элссэн бүлгийн төгсөлт	50
Зураг 3.16 Сургуулийн гадна байгаа хүүхдүүд	52
Зураг 4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс, 2010-2018	56
Зураг 4.2 Хамран сургалтын цэвэр жин	58
Зураг 4.3 Нэгдүгээр ангид элссэн хүүхдүүдээс СӨБ-д хамрагдсан хувь	58
Зураг 4.4 СӨБ-ын төсвийн өөрчлөлтийн хандлага, хамран сургалтын хамаарал	59
Зураг 4.5 2019 онд нэг хүүхдэд зарцуулсан урсгал төсөв /мян.төг/ болон хамран сургалт	63
Зураг 5.1 ХХИ-дэх Боловсролын индекс, өөрчлөлт	66
Зураг 5.2 Сургуульд суралцдаггүй, ажил эрхэлдэггүй 15-24 насны залуусын хувь	66
Зураг 5.3 Боловсролын түвшин, байршлаар, АХ-ны оролцоо, боловсролоор	68
Зураг 6.1 Боловсролын хөрөнгө оруулалт болон нэгдсэн төсвийн зарлагын хандлага	75
Зураг 6.2 СӨБ-ын хамран сургалт, 2018-2019 оны хичээлийн жилд	76
Зураг 6.3 Тооцсон хүн ам болон 2015-2019 оны хүн амын мэдээний зөрүү	78
Зураг 6.4 Сургууль, цэцэрлэгийн насны тооцсон хүн ам	79
Зураг 6.5 Хэлсинкийн төрийн өмчийн дунд сургууль	81
Зураг 6.6 Баян-Өлгий аймгийн Ногоон нуур сумын сургуулийн Б блок	82
Зураг 6.7 Дани улсын төрийн өмчийн дунд сургууль	82
Зураг 6.8 21-р зууны сургууль	83
Зураг 6.9 Цэцэрлэгийн байрлал	84



1. БОДЛОГЫН ОРЧИН БА ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛГО

Тогтвортой хөгжилд хүрэхээр дэвшүүлсэн зорилго УИХ, Засгийн газар, Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар, салбарын яамд, орон нутгийн удирдлага, хэрэгжүүлэгч нэгжүүд зэрэг оролцогч бүх талын нийтлэг зорилго, зорилт нь болсон үед л хэрэгжих боломжтой юм. Тогтвортой хөгжлийн зорилго улс орны хэмжээний бодлогын асуудал учраас зөвхөн нэг салбар, яам хариуцан амжилтад хүрэхэд хүндрэлтэй.

Тогтвортой хөгжлийн зорилгод чиглэсэн эсвэл үндэслэсэн төсвийн санал бэлтгэхийн өмнө боловсролын салбарын зарлагын чиг хандлага, өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, цаашид авах арга хэмжээг төлөвлөх болно.

Энэхүү дүн шинжилгээ нь 6 үндсэн хэсэгтэй.

Эхлээд тогтвортой хөгжилд хүрэх бодлогын орчин, дараа нь боловсролын санхүүжилтийн макро түвшний зарим үзүүлэлтийг тооцож хандлагыг шинжилнэ. Дээрээс доош чиглэсэн төсвийн зарлагын шинжилгээний хүрээнд боловсролын салбарын санхүүжилтийн 4 зарчмын¹ хэрэгжилтийн байдлыг авч үзэв.

Ингэхдээ ерөнхий боловсролыг (ЕБ) дэлгэрэнгүй, сургуулийн өмнөх боловсрол (СӨБ), насан туршийн боловсрол (НТБ), сургалтын биет орчинд зориулж буй хөрөнгийн зарлагын хандлагыг товчхон оруулав. Шинжилгээнд ашигласан төсвийн тоо мэдээг Сангийн яамны мэдээллийн систем (Fiscal, Freebalance)-ээс, тогтвортой хөгжлийн зорилго 4 (ТХЗ 4)-той холбоотой мэдээлэл, статистик тоон үзүүлэлтийн дийлэнх хэсгийг Боловсрол, шинжлэх ухааны яам (БШУЯ)-наас авлаа.





Тогтвортой хөгжлийн зорилго 4-ийн хүрээнд дэвшүүлсэн 10 зорилтын дөрөв нь чанар, үр дүнгийн шинж чанартай юм.² Үүнд:

- Зорилт 4.1. 2030 он гэхэд бүх охид, хөвгүүд үр ашигтай уялдаа холбоо бүхий тэгш, чанартай боловсролын үйлчилгээнд үнэ төлбөргүй хамрагдан бага, суурь боловсрол эзэмших боломжоор хангагдана.
- Зорилт 4.2. 2030 он гэхэд бүх охид, хөвгүүд бага насны хүүхдийн хөгжил, халамж болон сургуулийн өмнөх чанартай боловсролд хамрагдаж бага боловсрол эзэмшихэд бэлтгэгдсэн байна.
- Зорилт 4.5. 2030 он гэхэд боловсрол дахь жендэрийн тэгш бус байдлыг арилгах замаар боловсролын бүх шат болон мэргэжлийн сургалтад хөгжлийн бэрхшээлтэй, уугуул иргэд, эмзэг нөхцөлд буй хүүхэд, залуусыг татан оролцуулж, тэгш боломжоор хангана.
- Зорилт 4.6. 2030 он гэхэд бүх залуучууд, насанд хүрэгчид, эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн дийлэнх хувь нь бичиг үсгийн боловсрол эзэмшиж, тоо тооллын хэрэглээний чадварт суралцсан байх боломжоор хангагдана.

Зургаа нь хүртээмжийн шинж чанартай юм.

- Зорилт 4.3. 2030 он гэхэд бүх эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийг боломжийн төлбөр бүхий чанартай техникийн болон мэргэжлийн боловсрол, дээд боловсролд хамрагдах тэгш боломжоор хангасан байна.
- Зорилт 4.4. 2030 он гэхэд ажил хөдөлмөр, аж ахуй эрхлэхэд техникийн болон мэргэжлийн холбогдох үр чадвартай залуус, насанд хүрэгчдийн тоог эрс нэмэгдүүлсэн байна.
- Зорилт 4.7. 2030 он гэхэд бүх суралцагч боловсролоор дамжуулан тогтвортой хөгжлийг дэмжихэд зайлшгүй шаардлагатай мэдлэг, чадварыг тухайлбал, тогтвортой хөгжил, тогтвортой амьдралын хэв маяг, хүний эрх, жендэрийн тэгш байдал, энх тайван, хүчирхийллийг үл дэмжих, дэлхийн иргэн байх, тогтвортой хөгжилд соёлын оруулж буй хувь нэмэр, соёлын олон төрөлд эергээр хандах хандлагад суралцсан байна.
- Зорилт 4.а. 2030 он гэхэд бүх хүнд аюулгүй, хүчирхийлэлгүй, тэгш хамруулсан, үр дүнтэй суралцах орчин бүрдүүлж, боловсролын байгууллагыг хүүхдэд ээлтэй, хөгжлийн бэрхшээл болон жендэрийн ялгаваргүй болгон сайжруулна.

2 БСШУСЯ (2019) "Инчоны тунхаглал"-ын орчуулгаас авав.

- Зорилт 4.б. 2030 он гэхэд өндөр хөгжилтэй болон бусад хөгжиж буй орнуудад мэргэжлийн боловсрол, шинжлэх ухаан, техник, инженерчлэл, мэдээлэл харилцааны технологи зэрэг салбарт дээд боловсрол эзэмшүүлэх зорилгоор хөгжиж буй орнууд, ялангуяа буурай хөгжилтэй, арлын жижиг улс, Африк тивийн орнуудын иргэдэд зориулсан тэтгэлгийн тоо, хэмжээг дэлхий даяар эрс нэмэгдүүлнэ.
- Зорилт 4.с. 2030 он гэхэд хөгжиж буй орнууд, ялангуяа буурай хөгжилтэй, жижиг арлын орнуудын багш нарыг бэлтгэхэд олон улсын хамтын ажиллагааг дэмжих замаар мэргэшсэн багш нарын тоог нэмэгдүүлнэ.

Эдгээр зорилтын биелэлтийг хэмжих 11 үзүүлэлтийг хөтөлбөрөөр ангилж үзвэл сургуулийн өмнөх боловсролтой холбоотой 2, ерөнхий боловсролтой холбоотой 1, насан туршийн боловсролтой холбоотой 3, бүх түвшинд хамааралтай 5, мөн эдгээрийн дэд ангилал, хүйсээр задалбал 104 үзүүлэлт болж байна.

Үндэсний бодлого ТХЗ-той нийцтэй бол хэрэгжих магадлал нь өндөр юм. "Алсын Хараа 2050" Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийг дараах үзүүлэлтээр хэмжихээр заажээ. Боловсролын салбартай хамааралтай шалгуур үзүүлэлтийг ТХЗ 4-ийн шалгуур үзүүлэлттэй дүйцүүлж үзлээ.

Хүснэгт 1.1 Алсын хараа 2050-ын шалгуур үзүүлэлт

№	Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Суурь түвшин	Хүрэх түвшин			ТХЗ 4- тэй дүйцэх
				2025	2030	2050	
Хоёр. Хүний хөгжил							
1	Жендэрийн тэгш бус байдлын үзүүлэлт (хэмжүүр)	индекс	0.74	0.77	0.85	0.9	4.3, 4.6-тай холбоотой
2	Жендэрийн тэгш бус байдлын үзүүлэлт (хэмжүүр)	индекс	0.301	0.25	0.2	0.1	4.5.1
3	Сургуулийн өмнөх боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин	хувь	81.5	89.4	95	100	4.2-той холбоотой
4	Суурь боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин	хувь	94.9	95.9	96.8	100	4.1-тэй холбоотой
5	7-14 насны хүүхдийн суурь чадвар (унших, тоо бодох)	хувь	61.6, 51.5	70	75	90	4.1.1
Тав. Засаглал							
49	Цахим засгийн хөгжлийн үзүүлэлт	нэгж	0.58	0.63	0.8	0.9	4.4.1- тэй холбоотой
Зургаа. Ногоон хөгжил							
56	Шаардлага хангасан ундны усны эх үүсвэрээр хангагдсан хүн амын эзлэхувь	хувь	82.5	85	87	90	4.а.1- тэй холбоотой
57	Шаардлага хангасан ариун цэврийн байгууламжаар хангагдсан хүн амын эзлэхувь	хувь	69	70	75	90	4.а.1- тэй холбоотой

Боловсролын салбарын ахиц, дэвшлийн өнөөгийн хурдаар ТХЗ-д ч, үндэсний урт хугацааны зорилгод ч хүрэх эсэх нь эргэлзээтэй байна. Үүнийг жишээгээр харъя.



“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын Урт хугацааны хөгжлийн бодлогод 2025 онд Хүний хөгжлийн индекс (ХХИ)-ийг 0.77, 2030 онд 0.85 хүргэхээр заасан. Геометр дунджийг ийм түвшинд хүргэхийн тулд бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь мөн адил хэмжээтэй байх ёстой гэж үзвэл ХХИ-ийн нөгөө хоёр бүрэлдэхүүн хэсгийг тогтмол байхад боловсролын индекс 2025 онд 0.77, 2030 онд 0.85 болсон байх хэрэгтэй. ХХИ-ийн боловсролын индекс нь ТХЗ 4.3 болон 4.6-тай хамааралтай бөгөөд үүнийг дараах хоёр үзүүлэлтийн дунджаар тооцдог. Үүнд:

- Сургуульд суралцахаар хүлээгдэж буй хугацаа: Өнөөгийн хамран сургалтын түвшин хэвээр хадгалагдана гэж үзвэл сургуульд анх элсэж буй хүүхэд төгсөх хүртэл суралцах хугацаа (одоогоор хамгийн өндөр нь 18 жил),
- Сургуульд сурсан дундаж хугацаа: 25 ба түүнээс дээш насны хүн амын амьдралынхаа туршид суралцсан дундаж хугацаа (одоогоор хамгийн өндөр нь 16 жил).

Өмнө нь сургуульд сурсан дундаж хугацааг нэгжээр ахиулахад дунджаар 10 орчим жил зарцуулжээ.³ Өнгөрсөн 10 жилд 10 орчим хувиар өссөн байна.

Хүснэгт 1.2 2009-2019 оны сургуульд сурсан дундаж хугацаа

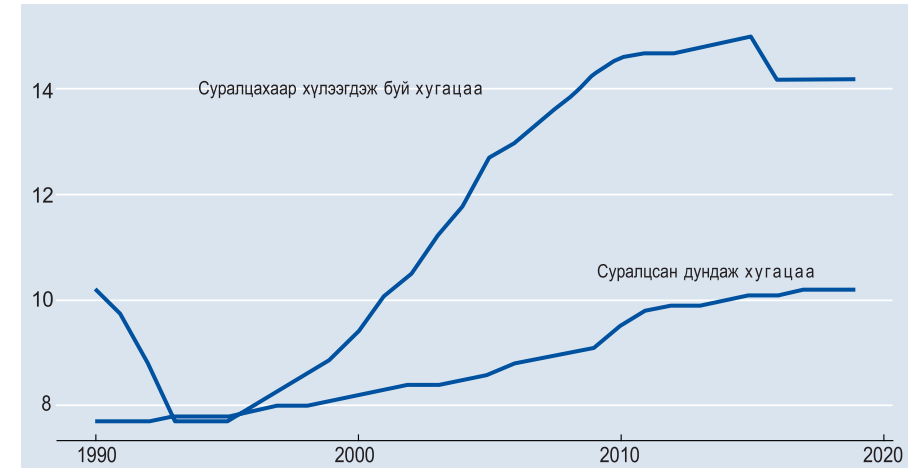
Он	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сургуульд сурсан дундаж хугацаа	9.1	9.5	9.8	9.9	9.9	10	10.1	10.1	10.2	10.2	10.2
Өсөлт	0.01	0.04	0.03	0.01	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00

Эх сурвалж: UNDP

Хүн амын сургуульд сурсан дундаж хугацаа сүүлийн жилүүдэд тогтонги, бага зэргийн буурах хандлагатай байгааг зургаас харна уу. Харин сүүлийн 10 жилд сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй хугацаа дундажаар 3.2 хувиар өссөн ч ойрын жилүүдэд буурах хандлагатай байна.

3 7-оос 8 жил болгоход 10 жил, 8-аас 9 жил болгоход 11 жил, 9-өөс 10 жил болгоход 6 жил тус тус шаардагдсан. 2008 онд 9 жил болгоод 10 жил болох хооронд боловсролын систем 12 жилийн тогтолцоонд шилжсэн тул 6 жил байжээ.

Зураг 1.1 Сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй болон сургуульд сурсан дундаж хугацаа



Түүхэн буюу өнөөгийн өсөлтийн хурдаар⁴ тооцвол боловсролын индекс 2025 онд 0.758, 2030 онд 0.782 хүрэхээр байна.

Хүснэгт 1.3 Өнөөгийн хурдаар тооцсон симуляци

Он	Мэдээлэл				Үр дүн			
	Дундаж наслалт (жилээр)	Сургуульд сурсан дундаж хугацаа (жил)	Сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй дундаж хугацаа (жил)	Нэг хүнд ногдох ДНБ ⁵ (US\$)	Дундаж наслалтын индекс	Боловсролын индекс	ҮНО орлогын индекс	ХХИ
2019	69.7	10.2	14.2	10,784	0.765	0.734	0.707	0.735
2025	69.7	10.7	14.4	10,784	0.765	0.758	0.707	0.743
2030	69.7	11.2	14.7	10,784	0.782	0.782	0.707	0.756
2021 - 2025		5% ⁶	1.6% ⁷					
2026 - 2030		5%	1.6%					

Ирэх 5 жил буюу 2025 он хүртэл хүн амын сургуульд сурсан дундаж хугацаа болон сурахаар хүлээгдэж буй дундаж хугацааг тус бүр 5 хувь, түүний дараагийн 5 жил буюу 2030 он хүртэл 10 хувиар өсгөж байж л боловсролын индексийг төлөвлөсөн хэмжээнд хүргэж чадахаар байна.

4 Хэвийн үргэлжлэх аргаар тооцвол - Business as usual (BAU) method.
 http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MNG-2020 оны 8-р сарын 6-нд татсан.
 6 10 жилд 10%/ 5 жилд 5%
 7 10 жилд 3.1%/ 5 жилд 1.6%

Хүснэгт 1.4 Шаардлагатай хурдаар тооцсон симуляци

Он	Мэдээлэл				Үр дүн			
	Дундаж наслалт (жилээр)	Сургуульд сурсан дундаж хугацаа (жилээр)	Сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй дундаж хугацаа (жилээр)	Нэг хүнд ногдох ДНБ (US\$)	Дундаж наслалтын индекс	Боловсролын индекс	ҮНО орлогын индекс	ХХИ
2019	69.7	10.2	14.2	10,784	0.765	0.734	0.707	0.735
2025	69.7	10.7	14.9	10,784	0.765	0.771	0.707	0.747
2030	69.7	11.8	16.4	10,784	0.782	0.848	0.707	0.777
2021 - 2025		5%	5.0%					
2026 - 2030		10%	10.0%					

Боловсролын үр дүнг хамран сургалтаас гадна сургууль төгсөлтийг нэмэгдүүлэх, сургууль завсардалтыг арилгах зэрэг эцсийн үр дүнгээр хэмжихээр болж байна. Сургуульд суралцаж буй хүн амаа бүгдийг нь заавал төгсгөх, улмаар насанд хүрсэн хүн амаа бүгдийг нь мэргэжилтэй болгох, заавал сургууль дүүргэсэн байхаар ажиллах хэрэгтэй юм.⁸ Үүнд мөшгих судалгаа бүх шатанд чухал ач холбогдолтой.

Дундаж наслалт, ДНБ-ий өөрчлөлтийг тооцолгүй хийсэн симуляцийн үр дүнгээс харахад боловсролын салбарт зориудын арга хэмжээ авч, эрчимтэй үйл ажиллагаа явуулахгүй бол төлөвлөсөн бодлогын зорилгод одоогийн ахиц хурдаар хүрэх боломжгүй гэж дүгнэж болохоор байна.

1.2 Төсвийн зарлага, бодлогын уялдаа

ТХЗ 4-ийг хангахад чиглэсэн төсөвлөлт хийхээс өмнө түүнд хүрэхэд хэр хол байгааг мэдэх хэрэгтэй юм. Шалгуур үзүүлэлт олон дэд ангилалтай учраас ерөнхийлсөн аргачлал⁹ ашиглав. Боловсрол, шинжлэх ухааны яам ТХЗ 4-ийн холбогдох суурь үзүүлэлтийг 2018 онд тооцсон. Он дараалсан мэдээлэл (панэл) хараахан байхгүй. Иймд стандарт хазайлт оролцсон таамаглал ашиглах боломжгүй байна. 2030 онд хүрэх түвшнийг 100 хувь¹⁰ гэж үзэж үүнд хүрэхэд хэр хол байгааг дараах зурагт харуулав. Ингэхдээ шалгуур үзүүлэлтүүдийн дунджийг эсвэл тухайн зорилгын биелэлтийг хэмжих аль нэг шалгуур үзүүлэлтээр төлөөлүүлээ.¹¹

8 Хүн амын сургуульд сурсан дундаж хугацааг нэгжээр нэмэгдүүлэхэд боловсролын индекс 0.033-аар нэмэгдэх бол сургуульд сурахаар хүлээгдэж буй дундаж хугацааг нэгжээр нэмэгдүүлэхэд боловсролын индекс 0.028-аар нэмэгдэхээр байна.

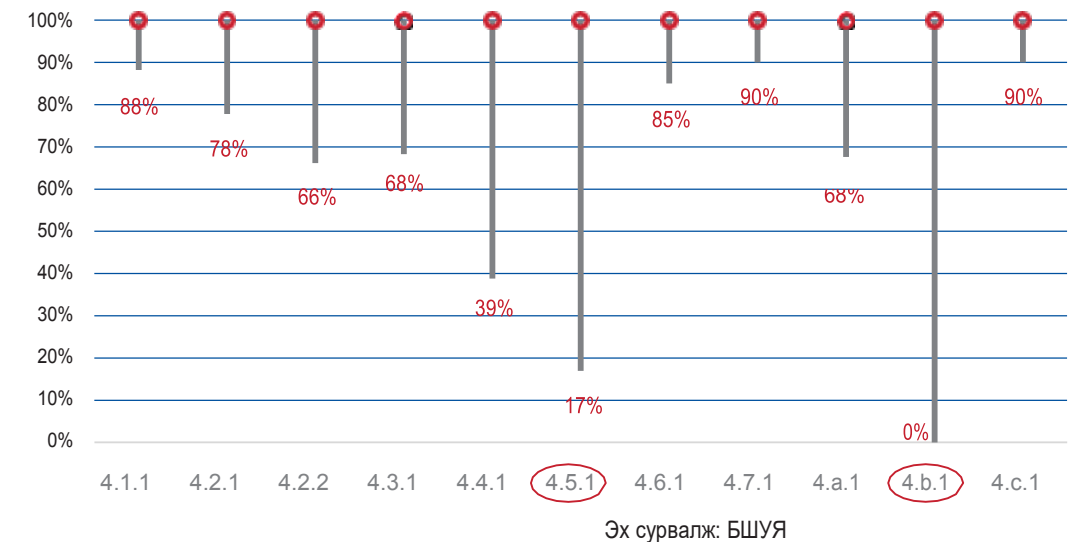
9 OECD (2017)

10 Хүрэх түвшин өөр өөр тул нормалчлав. Жишээ нь Алсын хараа 2050-д тухайн үзүүлэлтийг 2030 онд 85%-д хүргэнэ гэж заасан бол энэ нь хүрэх түвшин буюу 100 хувь гэж үзлээ.

11 OECD (2017): 3 аргачлал санал болгосноос "харьцаагаар тооцох" (ratio scale) аргыг хэрэглэв.

Манай улсын хувьд 2030 оны зорилтод хүрэхэд хамгийн хол байгаа үзүүлэлт нь багш нарыг тэтгэлэгт хамруулах (4.b.1), бүх шатны сургалтын жөндөрийн тэгш байдлыг хангах¹² (4.5.1), насанд хүрсэн хүн амд мэдээлэл харилцаа холбооны ур чадвар эзэмшүүлэх (4.4.1) шалгуур бол хамгийн их дөхөж байгаа нь сургалтад хамрагдсан багш нарын эзлэх хувь, мэргэжлийн багшийн хангамж (4.c.1), иргэншлийн хийгээд тогтвортой хөгжлийн боловсрол олгох эрх зүйн болон сургалтын хөтөлбөрийн орчин бүрдсэн байдал (4.7.1) зэрэг шалгуур байна.¹³

Зураг 1.2 ТХЗ 2030 болон өнөөгийн байдлын зөрүү



ТХЗ 4-ийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийн хэмжээг тооцож санал болгосон олон улсын зарим судалгаанд санхүүжилтийн хэрэгцээ нь эдгээр зорилтод хүрэхэд тухайн улс хэр хол байгаагаас хамаарах ч дунджаар боловсролд ДНБ-ий 6 орчим хувийг зарцуулах шаардлагатай гэсэн дүгнэлт хийжээ.¹⁴

12 Бүрэн дунд боловсролын жөндөрийн үзүүлэлт тааруу гарахад ахлах ангид суралцагчдын хүйсийн тэгш байдлын харьцаа нөлөөлсөн.

13 БСШУЯ-ны тооцсон суурь үзүүлэлтийг ашигласан. Ингэхдээ зарим үзүүлэлтийг шинэчилж, 2 үзүүлэлтийг нэмж тооцов.

14 Тухайлбал: Боловсрол 2030 Авах арга хэмжээний хүрээ: Засгийн газар ДНБ-ний 4-6 хувь, нэгдсэн төсвийн зарлагын 15-20 хувийг боловсролд зарцуулж, үр дүнтэй байж, боломжийн хэмжээгээрч холбогдол өгч, хамгийн шаардлагатай бүлэгт анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй. <https://www.sdg4education2030.org/financing-sdg4-making-global-education-reality-sdg-ed2030-sc-november-2017>.

Мөн United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Expert Group Meeting 14 November 2018, Bangkok, Thailand: Боловсролын мониторингийн тайлан (2018), НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл: Бага эсвэл дунд орлоготой улс орнууд бүх нийтийг сургуулийн өмнөх, бага, дунд боловсролд хамруулахын тулд боловсролд зарцуулах ДНБ-ий хэмжээг өсгөсөөр 2030 он гэхэд 6.3 хувийг зарцуулахаар байна. https://www.unescap.org/sites/default/files/Session3_2_Education%20Costing_Bilal%20Barakat_1.pdf

ХХИ ойролцоо, боловсролоор тэргүүлэгчид, дэлхийн дундаж гэсэн шалгуураар харьцуулбал хүн амын тоо ойролцоо Армен улсыг эс тооцвол манай улсын боловсролд зарцуулж буй ДНБ-ний хувь хэмжээ хамгийн бага байна.

ХХИ ойролцоо Тунис улс 2015 онд боловсролын салбарт ДНБ-ний 6.6 хувийг зарцуулсан бол боловсролоор тэргүүлэгчид дэлхийн дунджаас өндөр хувийг боловсролд зарцуулдаг байна. 2014 онд боловсролын салбарын ДНБ-д эзлэх хувь Финлянд 7.15, Эстони 5.48, Өмнөд Солонгос 5.06 байсан бол Монгол улс 4.71, дэлхийн дундаж 4.89 тус тус байжээ.¹⁵

1.3 Төсвийн зарлагын үр дүнгийн үзүүлэлт

Төсвөөр хийх ажил, хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг улсын жилийн Төсвийн тухай хуулийн хавсралт1-д баталдаг. 2016-2019 онд БСШУ-ын Сайдын багцын СӨБ-ын үр дүнгийн үзүүлэлтийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

Хүснэгт 1.5 СӨБ хөтөлбөрийн үр дүнгийн үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Хөтөлбөр	2016	2017	2018	2019
Суралцах хүүхдийн тоо	СӨБ	220,722	229,470	257,543	277,990
Хүүхдийн цэцэрлэгийн тоо	СӨБ	1,283	1,371	1,477	1,583
Хамран сургалтын хувь	СӨБ	85.0%	86.8%	84.6%	84.8%
Төрийн бус өмчийн цэцэрлэгийн тоо	СӨБ	302	503	559	554
Төрийн бус өмчийн цэцэрлэгт хамрагдах хүүхдийн тоо	СӨБ	23,359	23,547	40,491	40,293
Тусгай хэрэгцээт боловсролын бүлэгт /хөгжлийн бэрхшээлтэй/ хамрагдаж буй хүүхдийн тоо	Тусгай хэрэгцээт боловсрол	485	359	488	533
Хүүхэд харах үйлчилгээ	СӨБ			5275	4952

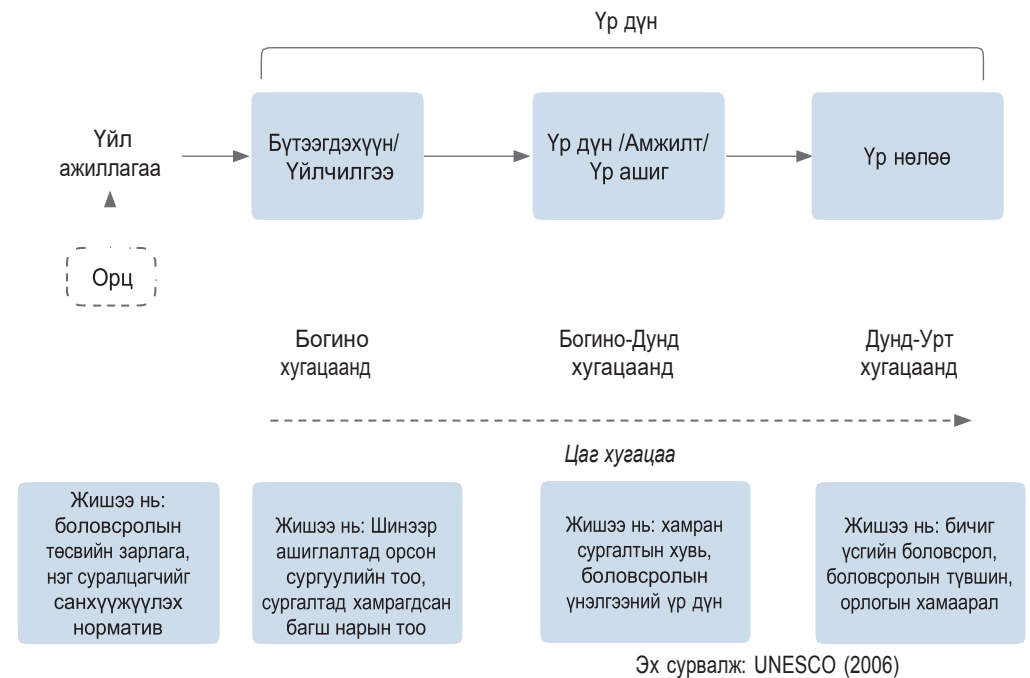
Эх сурвалж: БШУЯ

“Дүрсэлсэн тоон” үзүүлэлтэд хүрэхийн төлөө тухайн жилийн төсвийг зарцуулаад төлөвлөсөн бодлогоо хэрэгжүүлж чадсан эсэхийг хэмжих, мөн бодлоготой жилийн төсвийн зарлагыг уялдуулахад хүндрэлтэй байсаар ирлээ. Энд зарчмын болон процедурын ч асуудал байна. Стратегийн бодлогын хэрэгжилт дараах зурагт харуулсан логик хүрээний матриц загвар (ЛХМ)-аар¹⁶ явах бөгөөд хийх ажлын тоон үзүүлэлт нь үр дүнгийн хэмжүүр болж чаддаггүй.

15 <https://ourworldindata.org/grapher/total-government-expenditure-on-education-gdp?time=1970..2015>

16 Logical Framework Matrix (LFM)- UNESCO (2006), World Bank (2005) LogFrame

Зураг 1.3 Стратегийн бодлогын хэрэгжилтийн логик хүрээний загвар



Нөгөө талаас төрийн өмчийн сургууль, цэцэрлэгт эзэн агентийн харилцаа¹⁷ хол учраас Хүснэгт 1.5-д заасан шиг СӨБ-ын хамран сургалтыг 82.9 хувьд хүргэж чадаагүй байсан ч хариуцлага хүлээх механизм байхгүй. Тухайлбал, СӨБ-ын хамран сургалт өнөөг хүртэл 2016 оны төлөвлөгөөт түвшинд хүрээгүй (2019 онд 81.4%) байгааг Зураг 4.2-оос харж болно.

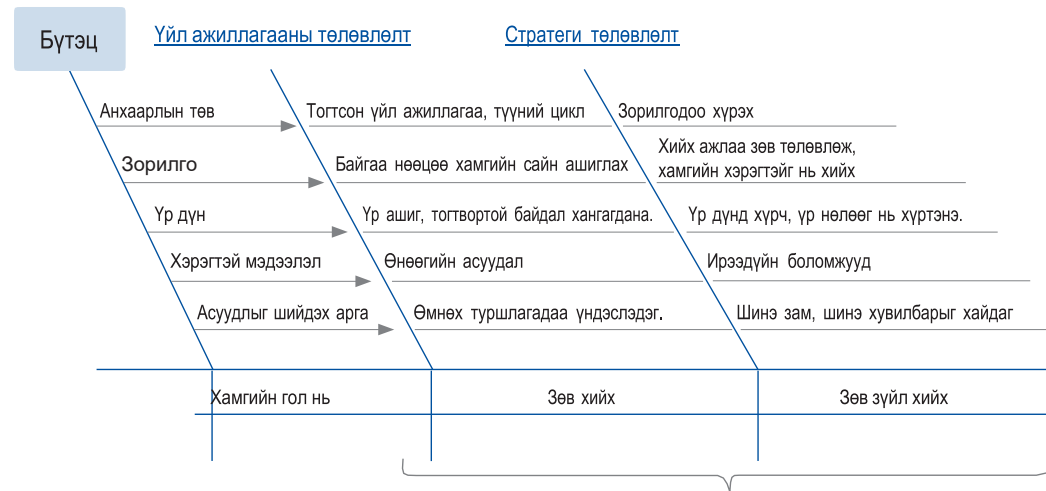
Төсвийг төлөвлөж зарцуулахдаа “Үйл ажиллагааны төлөвлөлт”, харин бодлогыг төлөвлөж хэрэгжүүлэхдээ “Стратеги төлөвлөлт”-ийн аргыг хэрэглэдэг.



17 Cavalcante and Lotta (2015): Mid-Level Bureaucrat (MLB) болон WDR (2004) Making Services Work for Poor People explains “there is a “long route of accountability” from the school finance policymaker to the education administration to the schools, where children ultimately learn.”

1. Бодлогын орчин ба тогтвортой хөгжлийн зорилго

Зураг 1.4 Төлөвлөлтийн зарчмын ялгаа



Ялгаа

Эх сурвалж: UNESCO (2008)

ЕБ хөтөлбөрийн 2016-2019 оны төсвийн гүйцэтгэл, үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийн биелэлтийн хооронд хамаарал байгаа эсэхийг харъя.

Хүснэгт 1.6 ЕБ-ын төсвийн гүйцэтгэл болон үр дүнгийн үзүүлэлтийн биелэлт хоорондын хамаарал

Үзүүлэлт	2015	2016	2017	2018	2019	Голч	Хазайлт	Хамаарал
Суралцах хүүхдийн тоо	-6.0%	1.5%	2.4%	-1.1%	2.3%	-0.2%	0.03	0.18
Ерөнхий боловсролын сургуулийн тоо	-2.8%	-4.9%	-2.7%	-4.9%	-9.5%	-4.9%	0.02	0.23
Хамран сургалтын хувь	-3.4%	1.9%	5.1%	1.5%	1.4%	1.3%	0.03	0.09
Үдийн цай хөтөлбөрт хамрагдах хүүхдийн тоо	4.1%	7.7%	20.6%	1.6%	-0.8%	6.6%	0.08	0.44
Дотуур байранд хамрагдах хүүхдийн тоо	22.8%	-6.4%	-14.3%	-2.6%	-3.0%	-9.8%	0.08	
Төрийн бус өмчийн сургуулийн тоо	-3.6%	0.0%	1.4%	-7.0%	-6.5%	-3.1%	0.03	
Төрийн бус өмчийн сургуульд хамрагдах хүүхдийн тоо	-4.5%	-0.9%	15.8%	6.0%	7.4%	4.8%	0.07	
Гүйцэтгэлийн өөрчлөлт	0.2%	9.5%	-7.5%	-12.0%	8.1%	-0.3%	0.08	
Боловсролын төсвийн гүйцэтгэл	0.93	1.02	0.94	0.83	0.89	92.0%	0.06	

Эдгээр онд ихэнх үзүүлэлтийн гүйцэтгэл төлөвлөснөөс бага зэрэг буурсан бол төсвийн гүйцэтгэл дунджаар 3 хувь буурсан. Шалгуур үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт болон төсвийн гүйцэтгэлийн хооронд сул ч гэсэн корреляцийн хамаарал байгаа учраас ЕБ хөтөлбөрийн төсвийн зарлага болон жилийн төсвийн хуулийн хавсралт 1-д заасан нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний тоо хэмжээний хооронд уялдаа байна гэж дүгнэж болохоор байна.¹⁸

18 Гэхдээ хамран сургалт төлөвлөснөөс өссөн байхад төсвийн гүйцэтгэл буурсан байна.



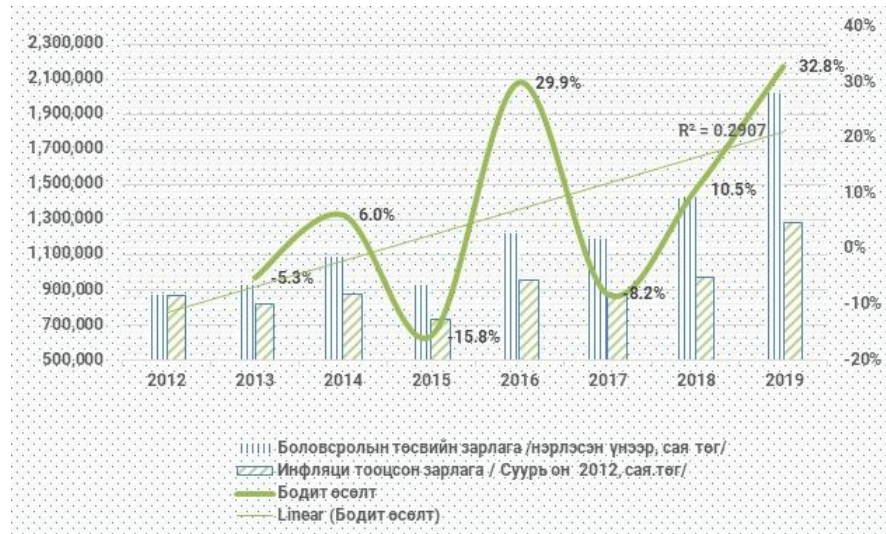
2. БОЛОВСРОЛЫН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН МАКРО ҮЗҮҮЛЭЛТ

Зарлагын чиг хандлагыг харуулах макро үзүүлэлтийг боловсролын салбарын нийт төсвөө өөр тооцов. Өмнөх жилүүдэд инфляцын нөлөөллийг тооцсон зарцуулалт өсөлттэй бол тухайн салбарын үйл ажиллагаанд эерэг өөрчлөлт гарч, ирэх жилүүдэд Засгийн газрын дэвшүүлсэн зорилго, зорилт, ТХЗ-ын хүрэх түвшнийг ахиулсан байх хүлээлт үүснэ.

2.1 Салбарын зарлагын бодит өсөлт

2012-2019 онд боловсролын салбарын төсвийн зарцуулалт “бодит өсөлттэй байсан” гэж үзэж болохоор байв. Гэвч ТХЗ 4-ийг хэрэгжүүлэхэд энэ нь хэр нөлөөтэй байсныг хэмжих боломжгүй байна. Сүүлийн 8 жилд боловсролын салбарын төсвийн зарлага /нэрлэсэн үнээр/ 14.3 хувь өссөн байна. 2016 болон 2019 онд зарлагын өсөлт өндөр байжээ. Харин инфляцыг тооцсон үнээр энэ найман жилд дунджаар 7.1 хувиар өсжээ. Бодит өөрчлөлт ихээхэн хэлбэлзэлтэй ч ерөнхий хандлага эерэг байна.

Зураг 2.1 Боловсролын төсвийн нийт зарлагын цэвэр өсөлт



2.2 Бусад салбартай харьцуулсан эрэмбэлэлт

Салбарын төсвийн зарцуулалтын чиг хандлагыг Монгол Улсын ДНБ-ий өсөлт болон нэгдсэн төсвийн ерөнхий хандлагатай харьцуулж үзлээ. Тус салбарт зарцуулж буй төсвийн ДНБ-д эзэлж буй хувь 2012-2018 онд 5.2-оос 4.4 болж буурсан байна. Харин 2019 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр 5.5% байв.¹⁹ Эдгээр онд ерөнхий хандлага тогтонги байжээ.

Зураг 2.2 Боловсролын төсвийн нийт зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь



19 Хүний хөгжлийн индекс дээр энэ хэмжээг 2019 онд 4.1% гэж үзжээ. <http://www.hdr.undp.org/en/countries/profiles/MNG>

Харин боловсролын салбарын урсгал төсвийн зарлагын хандлага ялгаатай байна. ДНБ-д эзлэх урсгал төсвийн хувь 2012 оноос хойш буурах хандлагатай (хазайлтын өнцөг их байна) байна.

Зураг 2.3 Боловсролын урсгал төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь



Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад боловсролын салбарын зарлагын эзэлж буй хувь 2012 онд 14.4% байсан бол 2019 онд 21.8% болж өсжээ.²⁰

2014-2018 онд нэгдсэн төсвийн зарлага өсөх хандлагатай байсан үед боловсролын салбарын зарлагын эзлэх хувь тогтонги байсан. Харин 2019 онд хөрөнгө оруулалтын зардлаас хамааран огцом өссөн байна. Нэгдсэн төсвийн зарлага өсөлттэй байсан он жилүүдэд боловсролын салбарын зарцуулалт маш бага өсөлттэй, харин төсөв тогтонги үед буурч, нэгдсэн төсөв огцом өссөн жилүүдэд бараг өсөөгүй байжээ.



20 Урсгал төсвөөр тооцвол 13.7% байна. Мөн ЗГ-ийн төсвийн нийт зарлага дээр СЯ-ны дүн, ҮСХ-ны дүн хоёр ихээхэн зөрүүтэй байв.

Зураг 2.4 Нэгдсэн төсөв болон боловсролын төсвийн зарлагын хандлага



Боловсролын хөрөнгө оруулалтын зарлага 2016 болон 2019 онд огцом өссөн нь нийт зарлагын үзүүлэлтэд нөлөөлжээ. Тогтвортой хөрөнгө оруулалтын үүднээс авч үзвэл 2012-2019 оны хоорондох 7 жилийн зарлагын хандлагаар боловсролын салбар нь Засгийн газрын нэн тэргүүнд анхаарах салбарын тоонд багтдаг гэж дүгнэх боломжгүй байна.

2.3 Төсвийн найдвартай байдал

Төсвийн найдвартай, нийцтэй байдлыг хангах нь төсвийг зөв удирдаж, татвар төлөгчийн хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулж байгааг харуулна гэж үздэг. Төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээний аргачлалын дагуу ²¹ боловсролын салбарын төсвийн зарлагын хувьд дараах хоёр үзүүлэлтийг тооцож төсвийн найдвартай байдлыг үнэлнэ. Үүнд:

- Нийт зарлагын гүйцэтгэл (PI-1.1)
- Зарлагын бүтцээр өөрчлөлт (PI-2.1)²²

а. Нийт зарлагын гүйцэтгэл харих

2012-2019 онд боловсролын нийт зарлагын гүйцэтгэлийн голч 98.3 хувь буюу “А” гэж үнэлэгдэхээр, мөн стандарт хазайлт 12 хувь байв. Гүйцэтгэл 95-105хувийн хооронд байвал хэвийн буюу А гэж үздэг байна.²³

21 Улсын төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээ (The Public Expenditure and Financial Accountability)-(PEFA)- <https://www.pefa.org/>

22 Хөтөлбөрөөр (PI-2.1) болон эдийн засгийн ангиллаар (PI-2.2) харахаар заасан хэдий ч бид зөвхөн хөтөлбөрөөр харав.

23 PEFA framework (2019): 95-105%-A, 90% -110%-B, 85% -115%-C, less-D score.

Хүснэгт 2.1 Боловсролын төсвийн зарлагын гүйцэтгэл

ТӨСВИЙН ЕРӨНХИЙЛӨН ЗАХИРАГЧИД	Төсвийн гүйцэтгэлийн		Өсөлтийн	
	Голч	Стандарт хазайлт	Дундаж хувь	Стандарт хазайлт
Авлигатай тэмцэх газрын дарга	95.2%	0.06	8.1%	0.24
Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд	89.2%	0.07	10.9%	0.28
Барилга, хот байгуулалтын сайд	93.1%	0.14	7.9%	0.38
Батлан хамгаалахын сайд	94.6%	0.03	7.4%	0.07
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайд	92.2%	0.03	11.5%	0.14
Боловсрол	98.3%	0.12	14.3%	0.18
Гадаад харилцааны сайд	90.3%	0.03	8.7%	0.15
Зам, тээврийн хөгжлийн сайд	106.0%	0.14	26.8%	1.36
Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга	82.1%	0.06	31.2%	0.52
Монгол улсын ерөнхий аудитор	98.4%	0.01	13.2%	0.13
Монгол улсын Ерөнхий сайд	93.7%	0.04	38.7%	0.62
Монгол улсын ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга	93.2%	0.09	-4.4%	0.22
Монгол улсын их хурлын дарга	91.1%	0.06	19.6%	0.28
Монгол улсын үндсэн хуулийн цэцийн дарга	98.9%	0.02	32.0%	0.32
Монгол улсын Шадар сайд	94.6%	0.04	6.4%	0.12
Сангийн сайд	94.4%	0.04	36.2%	0.37
Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга	96.8%	0.03	14.6%	0.39
Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга	94.7%	0.02	732.8%	13.62
Төрийн албаны зөвлөлийн дарга	98.6%	0.02	19.4%	0.38
Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч	90.7%	0.04	28.8%	0.50
Улсын ерөнхий прокурор	98.5%	0.02	15.1%	0.19
Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд	88.7%	0.05	14.8%	0.28
Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга	117.6%	0.48	38.2%	0.65
Үндэсний статистикийн хорооны дарга	87.7%	0.07	33.6%	0.97
Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд	92.7%	0.05	16.2%	0.26
Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд	100.1%	0.03	7.8%	0.04
Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга	96.4%	0.04	7.0%	0.21
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд	116.7%	0.26	8.7%	0.42
Цагаатгах ажлыг удирдан зохион байгуулах комиссын дарга	92.4%	0.09	165.4%	3.34
Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга	94.1%	0.09	3.2%	0.06
Эрүүл мэндийн сайд	96.7%	0.01	11.3%	0.13
Эрчим хүчний сайд	127.0%	0.98	29.3%	1.09
Нийт	94.7%	0.02	15.5%	0.21

б. Зарлагын бүтцээр өөрчлөлт харах (Өөрчлөлтийг хөтөлбөрөөр тооцох (PI-2.1))²⁴

Зарлагын бүтцээр гүйцэтгэлийг харахдаа 2019 оны тусгай зориулалтын шилжүүлгийн (ТЗШ) хуваарилалтад ЕБ, СӨБ, НТБ гэсэн хөтөлбөр тус бүрдямар өөрчлөлт хийж ИТХ-аар баталсныг харлаа.

Сангийн сайдын 2015 оны 7-р тушаалаар баталсан Төсвийн зарлагын хөтөлбөрийн²⁵ ангилал нь:

71800	Боловсрол, шинжлэх ухаан
71801	Сургуулийн өмнөх боловсрол
71802	Ерөнхий боловсрол
71803	Дээд боловсрол
71804	Мэргэжлийн боловсрол
71805	Шинжлэх ухаан, технологи
71806	Насан туршийн болон албан бус боловсрол
71807	Тусгай хэрэгцээт боловсрол
71808	Боловсрол, ШУ-ны бодлого удирдлага
71809	Боловсрол, ШУ-ны судалгаа шинжилгээ

Тусгай зориулалтын шилжүүлэгт²⁶ сургуулийн өмнөх, ерөнхий, насан туршийн болон албан бус, тусгай хэрэгцээт боловсрол хамаарна. Боловсролын салбарын хувьд хамгийн гол ангилал нь арга хэмжээ буюу тухайн төсвийн зориулалт байдаг. Төсвийг зориулалтаар ангилснаар төлөвлөсөн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эх үүсвэрийг баталгаажуулдаг. Зарцуулалтыг батлагдсан төсвийн ангиллын дагуу бүртгэж тайлагнах төлөвлөлтөд гарч буй алдааг олж илрүүлэх, түүнийг сайжруулахад ч ихээхэн ач холбогдолтой.



24 Төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагыг үнэлгээ (PEFA 2019): Хөтөлбөр хооронд гүйлгэсэн өөрчлөлт 5% -аас бага бол "А", 10% хувиас бага бол "В", 20%-аас бага бол "С", бусад нь "D" гэж үнэлнэ.

25 Монгол Улсын Төсвийн тухай хуулийн 4.1.16. "хөтөлбөр" гэж төсөв хуваарилах зорилгоор үр дүнг нь тооцож, тайлагнаж болохуйц өөр хоорондоо уялдаа бүхий төрийн чиг үүргийг хангахад чиглэсэн багц арга хэмжээг;

26 Монгол Улсын Төсвийн тухай хуулийн 4.1.23. "тусгай зориулалтын шилжүүлэг" гэж энэ хуулийн 61.1-д заасан чиг үүргийг санхүүжүүлэх зорилгоор тусгайлан тогтоосон зориулалт, нөхцөл, шаардлагын дагуу аймаг, нийслэлийн төсөвт улсын төсвөөс олгох хөрөнгийг;

Хүснэгт 2.2 Хөтөлбөр, зориулалтаар хуваарилсан төсөвт ИТХ-ын хийсэн хөдөлгөөн

Аймаг, нийслэл	Төсөв батлахдаа хөтөлбөр хооронд гүйлгэсэн байдал (УИХ-ИТХ)				УИХ-ын баталсан төсвийн зориулалтыг өөрчилсөн эсэх		
	СӨБ	ЕБ	НТБ	Тайлбар	Үнэлгээ*	Тайлбар	Үнэлгээ*
Архангай	-2%	-1%	10%		В	Ангиллын дагуу баталсан	А
Баян-Өлгий	0%	0%	17%		С	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	Д
Баянхонгор	2%	-1%	-15%		С	Гүйлгэсэн дүн их	Д
Булган	0%	2%	-24%		Д	Нэгтгэсэн	Д
Говь-Алтай	6%	-2%	-19%		С	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	С
Говьсүмбэр	1%	0%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Нэгтгэсэн	Д
Дархан-Уул	0%	0%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Гүйлгэсэн дүн их	Д
Дорноговь	5%	-2%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Гүйлгэсэн дүн их	С
Дорнод	1%	1%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Нэгтгэсэн	Д
Дундговь	-2%	1%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн, СӨБ дээр нэгтгэсэн	С
Завхан	0%	1%	0%		А	Нэгтгэсэн	Д
Орхон	4%	-1%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Нэгтгэсэн	Д
Өвөрхангай	-1%	0%	44%		Д	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	Д
Өмнөговь	0%	0%	388%		Д	Гүйлгэсэн дүн их	Д
Сүхбаатар	0%	1%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Нэгтгэсэн	Д
Сэлэнгэ	2%	0%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Нэгтгэсэн	Д
Төв	0%	0%	0%		А	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	С
Увс	0%	0%	-16%		С	Ангиллын дагуу баталсан	В
Улаанбаатар	-2%	7%	112%		Д	Нэгтгэсэн	Д
Ховд	3%	0%	-100%	НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-тэй нэгтгэсэн	Д	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	Д
Хөвсгөл	2%	2%	46%		Д	Арга хэмжээний хооронд гүйлгэсэн	С
Хэнтий	5%	-2%	17%		С	Нэгтгэсэн	Д

Үнэлгээ*

- Насан туршийн боловсрол хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ дээр нэгтгэж баталсан бол "D"
- Өөрчлөлт +5% бол А, +-10% бол В, +-20% бол С, бусад нь D

Үнэлгээ**

- Зориулалтуудыг нэгтгэсэн бол D
- Тодорхой 1-2 зориулалтын дотор гүйлгэсэн бол "С"
- Тодорхой 1-2 зориулалтын дотор гүйлгэсэн дүн нь батлагдсан төвийн 10 орчим хувь бол "В"
- Зориулалтыг дагуу баталсан бол "А"

Боловсролын төсвийн ТЗШ-т хийсэн шинжилгээгээр Архангай, Увс²⁷, Төв, Говь-Алтай аймагас бусад аймаг болон нийслэлд боловсролын төсвийн найдвартай байдал алдагдсан гэж үзэж байна.



27 Хувийн сургуульд хуваарилсан төсвийн нэг хүүхдэд ногдох хэмжээ 2015-2019 онуудад нормоос их байв. Энэ асуудлыг үнэлгээнд хамааруулаагүй болно.

3. ЕРӨНХИЙ БОЛОВСРОЛЫН САНХҮҮЖИЛТ, УРСГАЛ ТӨСВӨӨР

Хүлээгдэж буй үр дүн
Шалгуур
Арга хэмжээ
Үр дагавар
Асуудал
Шалтгаан



4.1 2030 он гэхэд бүх охид, хөвгүүд үр ашигтай уялдаа холбоо бүхий тэгш, чанартай боловсролын үйлчилгээнд үнэ төлбөргүй хамрагдаж бага, суурь боловсрол эзэмших боломжоор хангагдана.



Алсын хараа 2050: 7-14 насны хүүхдүүдийн суурь чадвар 2025 онд унших болон математикийн хичээлээр 70%-д хүрсэн байна.

4.1.1 (i) унших, (ii) математикийн хичээлээр хамгийн багадаа доод түвшний чадварыг эзэмшсэн хүүхэд, залуучуудын хувь; (a) 2/3 дугаар анги; (b) бага боловсролын төгсгөл; (c) суурь боловсролын төгсгөлд; хүйсээр

Шийдэл

Иргэдийн дунд боловсрол, багшид үл итгэх байдал, эргэлзээ, таамаг ихэсдэг, Salberg, P (2016) Finnish lessons 2.0

Хэрэгжүүлэх бодлогыг нарийн тодорхойлох боломжгүй болно.

Санхүүжилтийг илүү оновчтой хуваарилах, хариуцлагын тогтолцоо бүрдүүлэх боломжгүй болно. WB (2016) SABER

Анги доторх ялгаа, сургууль хоорондын ялгааг харах боломжгүй болно.

Боловсролын үр дүнгийн талаар баримжаа авах боломжгүй байна. 2018-2019 оны хичээлийн жилийн хаврын төгсөлтийн шалгалтын дүнгээс "сургалтын үр дүн" жигдхэн сайн байгаа гэж дүгнэхээр байгаа боловч НҮТС (2018)-д хамрагдсан аймгуудын дүн үүнийг батлахгүй байна.

Мэдлэг, үр чадвар, хандлага, үнэлэмжийг бүгдийг нь багтаан үнэлж чадах үндэсний үнэлгээний систем хөгжөөгүй байна.

Олон улсын ямар ч үнэлгээнд ороогүй. ЗГ-ын 2020-2024 оны үйл ажилагааны хөтөлбөрт 2022 онд ПИСА-д орохоор төлөвлөсөн.

Боловсролын бодлого, боловсролоос гарах үр дүнгийн хооронд холбоо байхгүй учраас өмнө нь ийм мэдээллийн хэрэгцээ байсан байж магадгүй.

Бэлэн биш байсан. Шийдвэр гаргагчид, эцэг эхчүүд боловсролын үнэлгээний талаар ойлголт муутай байна.

Монгол Улсын Боловсролын тухай хуулийн 5.1-д зааснаар боловсролын систем нь

- 1). Боловсролыг тэргүүлэх салбар болгон хөгжүүлэх,
- 2). Бүх нийтэд хүртээмжтэй байх,
- 3). Хувь хүний онцлог хэрэгцээнд нийцсэн сонголттой байх,
- 4). Тэгш боломж, нөхцөлөөр хангах,
- 5). Адил тэгш хандах зарчмыг баримтална.

Боловсролын санхүүжилт (Боловсролын тухай хуулийн 39-41 дэх заалт) ч мөн дээрх үндсэн зарчмыг баримтлан тэгш байдал, хүртээмжийг онцолсон байдаг.

Боловсролын системийн санхүүжилтийн бодлогыг шинжлэхдээ дараах концепцийн хүрээнд харж, эдгээр нь санхүүжилтийн үндсэн зарчим болдог. Үүнд:

- Хангалттай боловсрол олж авах нөхцөл бүрдүүлж чадаж байгаа эсэх,
- Тэгш, шударга хуваарилалт хийж чадаж байгаа эсэх,
- Үр дүнтэй байж чадаж байгаа эсэх,
- Санхүүжилтийн дүрэм, журам нь ил тод, ойлгомжтой байж чадаж байгаа эсэх.

3.1 Хангалттай байдал

Улс орон бүр хангалттай боловсрол эзэмших боломжоор иргэдээ хангаж байгаагаа хэмжих шалгуур тогтоох сорилттой тулгарч, хөгжлийн зорилго, зорилт дэвшүүлэн, түүнийг хэрэгжүүлэх нөөц гаргаж, зорилгодоо хэрхэн хүрснээ тайлагнадаг. Гэвч одоогоор суралцахуйн үр дүнгээр л эцсийн дүнд бүх зүйл тодорхойлогдож байна.²⁸

Ирээдүйн боловсролын талаарх сүүлийн үеийн судалгаануудад²⁹ мэдлэг, ур чадвар, хандлага, үнэлэмж гэсэн 4 чиглэлээр хүнийг хөгжүүлж, төлөвшүүлнэ гэжээ.³⁰ Олон улсын суралцахуйн үнэлгээнүүд эдгээрийг аль болох багтаасан, тал талаас нь харсан даалгавар, санал асуулга боловсруулан боловсролын үр дүнг хэмжихийг хичээдэг болсон. Иймд олон улсын үнэлгээний үр дүнг улс орнууд баримжаа (бэнчмарк) болгон хэрэглэж байна.³¹

Суралцахуйн үр дүнг хэмжсэн мэдээлэл байхгүй улс орнуудад хангалттай боловсролыг "сургуулийг суурь нөөцөөр хангасан байх хэрэгтэй" гэдэг

28 World Bank, SABER School Finance Framework (2013)

29 Жишээ нь OECD (2018)

30 Мөн БСШУС-ын Сайдын 2019 оны А/528 тоот тушаалыг харна уу.

31 PISA (ПИСА) 2019-д нийт 79 улс хамрагджээ.

талаас нь хэмжих арга хэрэглэдэг.³² Энэ утгаараа хангалттай байх зарчим нь боловсролын үйлдвэрлэлийн функцтэй холбоотой болж, боловсролоос гарах үр дүнгийн хувьд зайлшгүй хэрэгтэй нөөцийг тооцон түүнийгээ "функцийн орц" болгох загвар ашигласаар ирсэн. Бодлого боловсруулагчид хүрэх түвшний үзүүлэлтийг онолын хувьд тогтоож, тэрхүү зорилго, зорилтод хамгийн бага зардлаар хүрэх нөөцийг тооцоолон төсөвт тусгадаг. Практик дээр боловсролоос гарч буй үр дүнг хэмжих асуудал хүндрэлтэй байдаг учраас улс орнууд хангалттай нөөц хуваарилж байгаагаа тогтоох дараах аргыг хэрэглэж байна.³³ Үүнд:

- Стандарт тооцоололд үндэслэн (онолын хувьд) хэрэгцээ, шаардлагаа тооцож, түүнийг худалдан авах эсвэл
- Амжилттай, үр дүнтэй ажиллаж байгаа сургуулийн үзүүлэлтүүдийг жишиг болгон хэрэглэх.

Боловсролд оролцдог, нөлөөлдөг хүчин зүйлс болон боловсролын үр дүнгийн хамаарлыг тогтоох судалгаа ихээхэн хийгдэж, янз бүрийн дүгнэлтэд хүрсэн. Жишээг Хавсралт 3-аас харна уу.³⁴ Эдгээр судалгааны үр дүнг нэгтгэж харахад

- 1). зөвхөн зарцуулалтыг нь амжилттай удирдсан тохиолдолд л боловсролд зарцуулж буй хөрөнгө нь боловсролын үр дүнд нөлөөлнө,
- 2). боловсролд бага зардал гаргадаг улс орнуудын хувьд боловсролын төсвөө нэмэгдүүлэх нь бусад орнуудаас илүү үр дүнтэй байна гэж дүгнэж болохоор байна.³⁵

Манай улс боловсролын суурь өртгийг тооцохдоо СӨБ ЕБ-ын стандарт тооцоолол хийж, "тэргүүлэгч эгнээнд байгаа" сургуулийн өртгийн үзүүлэлтийг ч мөн ашигладаг.³⁶

Хангалттай байдлыг үнэлэх аргуудаас³⁷ сургалтын үйл ажиллагаа явуулахад хүрэлцээтэй байх зарчим, бодлогын өөрчлөлтийг төсөвт тусгасан эсэх гэсэн хоёр аргыг сонгож өнөөгийн байдлыг шинжилжээ.

32 Reschovsky (2010)

33 World Bank, SABER School Finance Framework (2013)

34 Олон орныг хамарсан эсвэл олон судалгаанд дахин дүн шинжилгээ хийснийг нь сонгов.

35 World Bank, SABER School Finance Framework (2013)

36 Тухайлбал хувьсах зардлын норматив тогтоохдоо үр ашгийг тэргүүлэгчийн ойролцоох цэгийг сонгодог (efficient frontier model).

37 Odden and Busch (1998) "whole-school design models"-ийн Determining the Costs of an Adequate Instructional Delivery System" movement- resource cost model (RCM)

Сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөө хэрэгжүүлэхэд хүрэлцээтэй байх зарчим

Сургалттай холбоотой зардлыг төсвийн зарлагын “81834 Стандарт, хөтөлбөр, төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх” арга хэмжээнд тусад нь бүртгэх ёстой. Ингэснээр зөвхөн сургалтын үйл ажиллагаанд хэрэглэх төсвийг өөр зориулалтаар зарцуулахаас сэргийлэх, мөн бусад зориулалтын төсвийн хязгаарыг хэтрүүлэхгүйбайхыг хянах босго болдог. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд гарсан зардлаа хөтөлбөр, зориулалтаар зөв бүртгэхгүй байгаагаас үндэсний хэмжээнд онолын хувьд тооцоолсон сургалтын үйл ажиллагааны зардал хүрэлцээтэй байгаа эсэхийг дүгнэх боломжгүй болжээ. Иймд харьцангуй зөв бүртгэл хөтөлсөн аймгуудын хувьд л дүгнэлт гаргалаа.

Сургалтын үйл ажиллагаа буюу сургалтын төлөвлөгөө хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай багш нарын цалин, бараа үйлчилгээний зардлын нэг хүүхдэд ногдох хэмжээ нь урсгал төсвийн зарлагын 53 орчим хувь байна.³⁸ 2019 оны гүйцэтгэлээр Архангай аймагт хамгийн өндөр буюу 60 хувь байна. Үлдэх 40 хувийг үдийн цай, дотуур байр, захиргаа аж ахуй, байр ашиглалтад зарцуулдаг байна. Мөн байр ашиглалт, ялангуяа халаалт, дулааны тарифыг үйлчилгээний компаниуд ойр ойрхон нэмсний улмаасээс нийт боловсролын төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь нэмэгддэг ч сургалтын үйл ажиллагаанд шууд хамааралгүй. Харин ч дулааны компанийн үр ашиггүй үйл ажиллагаанаас шалтгаалсан байх нь элбэг. Иймд ийм төрлийн зардлыг бага түвшинд байлгахыг үргэлж хичээх хэрэгтэй.

Жишээ нь хэвийн үйл ажиллагааны зардал болон байр ашиглалтын зардлын харьцааг 3:1 байхаар төлөвлөдөг байсан он жилүүдэд ч хүрэлцээтэй байдаг байсан. Энэ мэтчилэн сургалттай шууд холбоогүй аливаа зардлыг хянах босго тогтоож өгөхгүй бол боловсролын төсөв “сургалтыг санхүүжүүлэх” зорилгоосоо хазайж “сургуулийг оршин тогтноулах” хэлбэртэй санхүүжилт болох эрсдэлтэй.



38 Энэ хувийг 70-д хүргэх босготой байсан он жилүүд бидэнд бий.

Хүснэгт 3.1 Сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зардал

Аймаг	Сургалттай холбоотой зардлын 2019 оны урсгал төсвийн гүйцэтгэлд эзлэх хувь	Нэг суралцагчид зарцуулсан	
		Сургалттай холбоотой зардал	Сургалтын зардлын урсгал зардалд эзлэх хувь
Архангай	59.1%	889,200.4	0.60
Баян-Өлгий			-
Баянхонгор	56.2%	905,511.6	0.56
Булган			-
Говь-Алтай	54.6%	1,047,098.8	0.55
Говьсүмбэр			
Дархан-Уул			
Дорноговь	50.0%	713,845.4	0.51
Дорнод			-
Дундговь	53.6%	1,009,536.0	0.54
Завхан			
Орхон			
Өвөрхангай			
Өмнөговь			
Сүхбаатар			
Сэлэнгэ			
Төв	42.4%	703,740.1	0.42
Увс	55.0%	881,033.9	0.55
Улаанбаатар			
Ховд			
Хөвсгөл	53.3%	781,939.7	0.53
Хэнтий			
Дундаж	42%	866,488	0.53

Сургалтын төлөвлөгөөтэй төсвийн зарлагыг уялдуулахын тулд бүлгийн тоо, бүлэг дүүргэлт, багш суралцагчийн тооны харьцаатай нийт зардал хэр хамааралтай байгааг харвал 2019 оны 6-р сарын байдлаар нэг суралцагчид зарцуулсан урсгал төсөв³⁹ багш-суралцагчийн тооны харьцаатай үндэсний хэмжээнд 78.7 хувийн урвуу, бүлгийн тоотой 52 орчим хувийн урвуу, бүлэг дүүргэлттэй 87.4 хувийн урвуу хамааралтай байна.

Хүснэгт 3.2 Корреляцийн хамаарал

Нэг хүүхдийг сургах зардал	Багш суралцагчийн тооны харьцаа	Бүлгийн тоо	Бүлэг дүүргэлт
Корреляцийн хамаарал /Excel/	-78.7%	-51.7%	-87.4%
Корреляцийн хамаарал /R ⁴⁰	-74.8	-51.7	-86.0

39 Санхүүгийн жилийн зардлыг хувааж хичээлийн жил болгов.

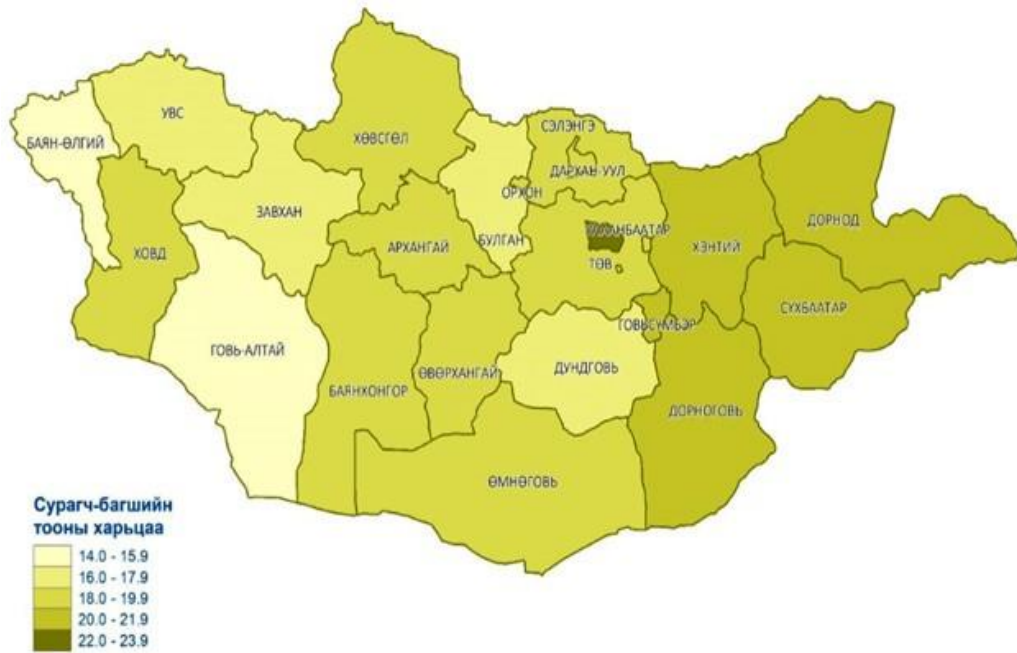
40 > cor(Instruction_cost\$`Per student cost 2019`, Instruction_cost\$`Student-teacher ratio`)
[1] -0.7482996

> cor(Instruction_cost\$`Per student cost 2019`, Instruction_cost\$`Number of classes`)
[1] -0.5175679

> cor(Instruction_cost\$`Per student cost 2019`, Instruction_cost\$`Class size`)

Хангалттай байдлыг шинжлэхдээ сургалтын шууд зардал хүрэлцээтэй байгаа эсэхээр баримжаалах арга хэрэглэе. Дараах зурагт харуулснаар багш-суралцагчийн тооны харьцаа аймаг, нийслэлд харилцан адилгүй байна. Энэ харьцаа бага байх тусмаа сургалтын шууд зардал өндөр байх болно.

Зураг 3.1 Нэг багшид ногдох суралцагчийн тоо, 2019-2020 оны хичээлийн жилд



Эх сурвалж: Зургийг ҮСХ (2019) Боловсрол, ШУ, Оюуны өмчийн танилцуулгаас авав.

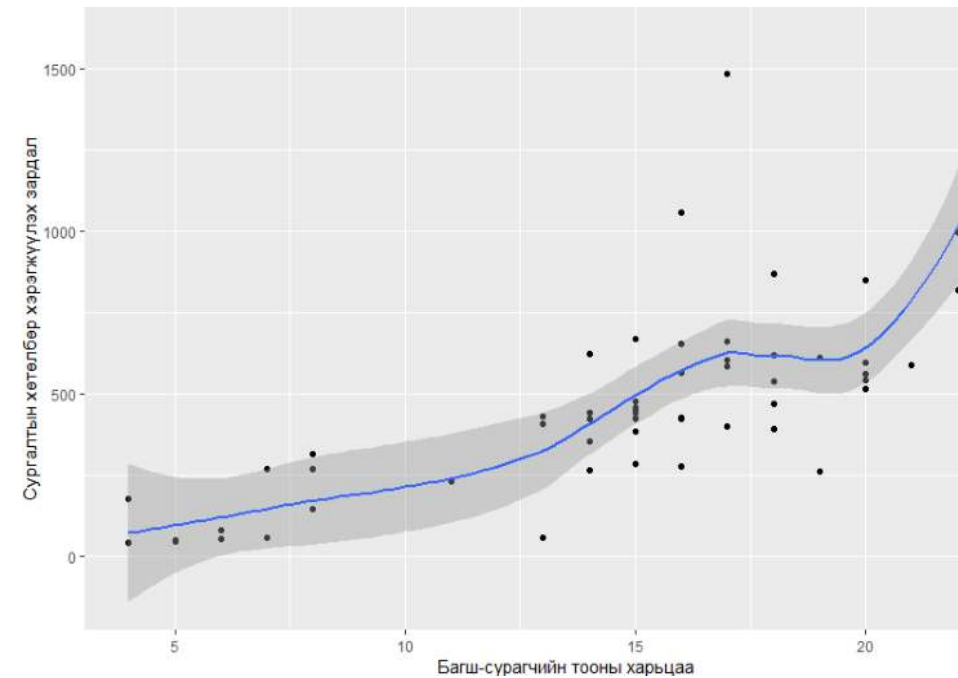
Архангай, Говь-Алтай аймгийг сонгон 2019 оны төсвийн гүйцэтгэлээр “81834 сургалтын төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх” арга хэмжээний зардал болон нэг багшид ногдох суралцагчийн тооны хоорондын хамаарал хэр хүчтэй байгааг харъя.⁴¹ Нэг багшид ногдох суралцагчийн тоо нэмэгдэх тусам зардал нэмэгдэж байгааг дараах зураг харуулж байгаа ч корреляцийн хамаарал 70 орчим хувь байв.⁴² Энэхүү арга хэмжээнд төлөвлөдөг багшийн цалингийн зардал нийт дүнгийн 95 орчим хувь байдаг гэж үзвэл хамаарал үүнээс ч илүү хүчтэй байх ёстой.

[1] -0.8600078

41 Илүү олон өгөгдөлтэй бол коэффициентуудыг ($\beta_{0,i}$), интервалын хамт (confidence interval) илүү бодитой харах боломжтой.

42 [1] 0.7057331

Зураг 3.2 Сургалтын зардал болон багш-суралцагчийн тооны харьцааны хамаарал



Тайлбар: Зөвхөн Архангай, Говь-Алтай аймгийн 2019 оны үзүүлэлт

Бодлогын өөрчлөлтийг тусгасан эсэхийг харах:⁴³

Сүүлийн жилүүдэд боловсролын бодлогод гарсан өөрчлөлтийг төсөвт тусгаагүй байгаа жишээ олон байна. Тухайлбал “ЕБ хөтөлбөрийн “Стандарт, хөтөлбөр, төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх” арга хэмжээний төсвийг Засгийн газрын 2016 оны 242 дугаар тогтоолоор тооцох эрх зүйн зохицуулалт хүчин төгөлдөр байна. Гэтэл 2019-2020 оны хичээлийн жилд сургалтын үйл ажиллагааг БСШУ-ын Сайдын 2018 оны А/491 тоот тушаалаар баталсан сургалтын төлөвлөгөө, 2018 оны А/490 тоот тушаалаар баталсан хичээлийн жилийн бүтцээр явуулсан. Мөн бага, дунд боловсролыг дүйцсэн хөтөлбөрөөр эзэмшүүлэх журам өөрчлөгдсөн атал 2008 оны аргачлалаар санхүүжүүлж байна. Нөгөө талаас нийт хүн амын боловсролын дундаж түвшин буурч байгааг энэ тайлангаас харж байна. Өнөөгийн нөхцөл байдлын шинжилгээнээс хангалттай байдлын зарчим хараахан алдагдаагүй байна гэж дүгнэлтэд хүрлээ.⁴⁴ Гэхдээ хоёр хязгаарлалт байв. Үүнд: 1) аймаг, дүүргүүд зардлаа зориулалтаар зөв бүртгээгүй тул дүгнэлт хийх мэдээлэл хязгаарлагдмал байна; 2) хичээл, сургалтын үйл ажиллагааны зориулалттай бараа, үйлчилгээний зардлыг шинжилж дүгнэлт гаргах, шинээр тооцох

43 Court case: Harper v. Hunt in Alabama

44 Ерөнхий үзүүлэлтүүдийг нь харвал Нийслэлд хангалттай байдлын зарчим алдагдаж байж магадгүй. Зарцуулалтаа хөтөлбөрийн зориулалтын дагуу бүртгээгүй байх тул дүгнэлт хийх боломжгүй байна.

ажил удахгүй хийгдэх тул энэ бүлгийн зардлыг шинжилгээнд тусгайлан авч үзээгүй болно. Төсөв нэмэгдүүлэх гэхээсээ илүү зөв зүйлд нь зарцуулах зарчмыг хэрэгжүүлэх явдал юуны түрүүнд чухал. Боловсролын төсвийг сургалтын хөтөлбөр, сургалтын төлөвлөгөө, хичээлийн жилийн бүтэцтэй уялдуулан жил бүр “тэг төлөвлөлт” эсвэл эдгээрт өөрчлөлт гарах бүрд шинэчлэх хэрэгтэй байдаг.

3.2 Тэгш байдал

Боловсролын санхүүжилтийн гол зарчим нь боловсрол эзэмших тэгш боломж хүн бүрд олгох явдал. Чанартай боловсрол эзэмших боломж тухайн хүний нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл байдал, жендэр, арьс өнгө, яс үндэс, хаана амьдарч байгаагаас хамаарах ёсгүй. Боловсрол эзэмшихэд нөлөөлөх нийгэм-эдийн засгийн хүчин зүйлийн нөлөө нь бодит байдал д бусад хүчин зүйлийнхээс ч их байдаг⁴⁵ ажээ.

Нийгэм-эдийн засгийн нөлөө, байршил боловсролын үр дүнд хэрхэн нөлөөлж байгааг харуулахдаа сургуульд суралцсан дундаж хугацааг бусад улс орнууд ашигласан байна.⁴⁶

Боловсролын санхүүжилтэд хэвтээ, босоо чиглэлээр тэгш байдлыг хангах зорилт бид тавьдаг. Хэвтээ чиглэлээр тэгш байдлыг хангах нь ойролцоо шинж чанартай үйл ажиллагаа эсвэл суралцагчдад ижил хэмжээний төсөв хуваарилах, босоо чиглэлээр тэгш байдлыг хангах нь ялгаатай хэрэгцээтэй бүлэгт ялгаатай төсөв хуваарилах зарчим юм.⁴⁷ Үүнийг хэрэгжүүлэхдээ хоёр замаар хуваарилалт хийдэг. Жишээлбэл:

- Суралцагчийн төрлөөр эсвэл үзүүлж буй үйлчилгээний төрлөөр хуваарилж буй санхүүжилт ялгаатай байхаар тогтоох.
- Зарцуулж буй төсөв нь тухайн суралцагчийн амьдарч буй газрын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлээс хамааралгүй байхаар тогтоох (fiscal neutrality),

Ялгаатай хэрэгцээг хангахыг хууль, эрх зүйгээр зохицуулсан. Бага орлоготой гэр бүлийн хүүхдүүдийг амжилттай сурган орлогын болон нийгмийн ялгааг багасгах, нийгмийн ялгаатай хэсгийн боловсролын үр дүнд гарч буй зөрүүг бууруулах, нийгмийн цөөнх, охид, хөвгүүд, эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн ялгааг багасгах, улмаар арилгах нь төрийн үүрэг юм.⁴⁸

45 Filmer (2008)

46 Зураг 1.1 болон 3.3

47 Berne and Stiefel (1984), Underwood (1995)

48 World Bank (2003)

Гэхдээ нийгэм-эдийн засгийн ялгааг нөхөх боломжтой юу? Дээр өгүүлсэнчлэн төсвийг нэмэгдүүлэх нь бага орлоготой өрхийн хүүхдүүдэд илүү хүрдэг гэж судалгаагаар гарсан байна. Манай нөхцөлд ялгаа дараах чиглэлээр гардаг. Үүнд:

- Хаана амьдарч байгаагаас шалтгаалсан ялгаа гардаг.
- Жендэрийн ялгаа нь хөвгүүд, эрэгтэйчүүдийн л асуудал болж байгаа.⁴⁹
- Казах хүүхдүүдэд монгол хэлний асуудал, урианхай хүүхдүүдэд ялгаварлалт⁵⁰ үүсдэг.
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд дэд бүтцээс шалтгаалсан бэрхшээл байдаг.
- Амьжиргааны түвшний ялгаа гарч эхэлсэн.⁵¹

Амьдрах орчин

Хаана амьдарч байгаа нь боловсролын үр дүнд нөлөөлдөг төрөлхийн гол хүчин зүйлүүдийн нэг юм.⁵² Манай улсын боловсролын төсөвт суралцагчид хаана амьдарч байгаагаас шалтгаалсан ялгааг шийдэхэд чиглэсэн хэсэг бий. Тухайлбал:

1. Бараа, үйлчилгээний зардлын норматив өөр.
2. Сургууль, цэцэрлэгийн тээвэр, шатахууны зардлыг ялгаатай тооцдог.
3. Багшийн цалин ялгаатай.

Жишээ нь, хөдөө орон нутагт багш илүү үнэтэй. Энэ нь хичээл, сургалтын үйл ажиллагаанаас биш харин хөдөө орон нутагт багшаа хадгалж үлдэх, тогтвортой ажиллуулах гэсэн бодлогын нөлөөнөөс үүсдэг. Дараах хүснэгтэд багшийн өртгийн ялгааг жишээгээр харуулав.⁵³



49 YCX NYTC (2018)

50 Боловсролын дунд хугацааны мастер төлөвлөгөө /2021-2024/

51 IMF(2018)

52 Patrinos & Psacharopoulos (1992)

53 Өөр нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс байгаа хэдий ч хоёр хувилбарын аль алинд нь адилхан хэмжээтэй тул бидний харьцуулалтад хамааралгүй гэж үзлээ.

Хүснэгт 3.3 Хот, хөдөөд багшийн цалин хөлсний ялгаа

Жил	0 жил	1 дэх	2 дах	3 дах	4 дэх	5 дах
1.Нийслэлд ажиллаж буй багш						
Өнөөгийн үнэ цэнд хөрвүүлэх хувь		10	10	10	10	10
2020 оны 9 дүгээр сараас ажиллах багш	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Сарын цалин, мян.төгрөг /ЗГ-ын 2019оны 25-р тогтоол/		749.7	749.7	749.7	749.7	749.7
Жилийн цалингийн багц /2020 онд хүчин төгөлдөр эрх зүйн актууд/		17,039	17,039	17,039	17,039	17,039
Нийслэлд ажилладаг багшийн 5 жилийн орлогын өнөөгийн үнэ цэнэ (PV = FV / (1 + r)^n)	64,591	15,490	14,082	12,802	11,638	10,580
2.Суманд ажиллаж буй багш						
Орон нутгийн нэмэгдэл, мян.төгрөг /ЗГ-ын 282-р тогтоол/		750	750	750	750	750
Жилийн цалингийн багц /2020 онд хүчин төгөлдөр эрх зүйн актууд/		17,789	17,789	17,789	17,789	17,789
Боловсролын тухай хуулийн 43.1.7-д заасан тэтгэмж						4498.2
Суманд ажиллаж буй багшийн цалин		17,789	17,789	17,789	17,789	22,287
Суманд ажилладаг багшийн 5 жилийн орлогын өнөөгийн үнэ цэнэ (PV = FV / (1 + r)^n)	70,226	16,172	14,701	13,365	12,150	13,838
Зөрүү		5,635.2				

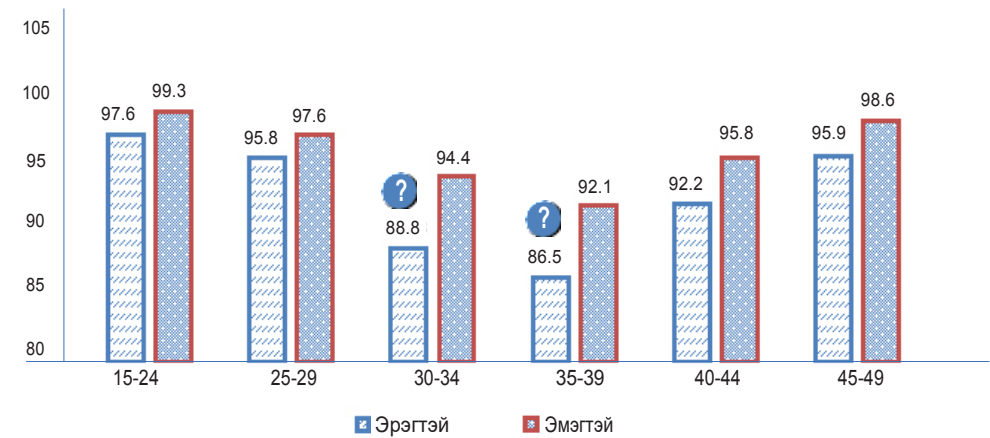
2019 онд сургууль төгссөн багшаар жишээлэн өнөөгийн үнэ цэнээр тооцвол суманд ажиллах багшийн 5 жилийн нийт орлого нь нийслэлд ажиллах багшийн орлогоос 5.6 сая төгрөгөөр илүү байна.⁵⁴

Жендэр

НҮТС (2018), Дэлхийн Банк (2016) зэрэг судалгаа⁵⁵ хөвгүүдийн боловсролд анхаарахыг зөвлөжээ. Боловсролын системийн урт хугацааны үр дүнгийн нэг болох насанд хүрсэн хүмүүсийн бичиг үсгийн чадварын түвшнийг дараах графикт харуулав. Түүвэр судалгаанд хамрагдсан 30-39 насны эрэгтэйчүүдийн 11-13 орчим хувь нь бичиг үсгийн хэрэглээний чадвар муутай байжээ.

54 Энэ хугацаанд цалингийн эрхзүйн актуудад өөрчлөлт орохгүй байхаар таамаглал хийв.
55 Дэлхийн Банк (2016) Монгол Улсын сургуулийн өмнөх боловсрол: Үйлчилгээний Хүртээмж, Чанар ба Хүүхдийн Хөгжлийн Үр дүн

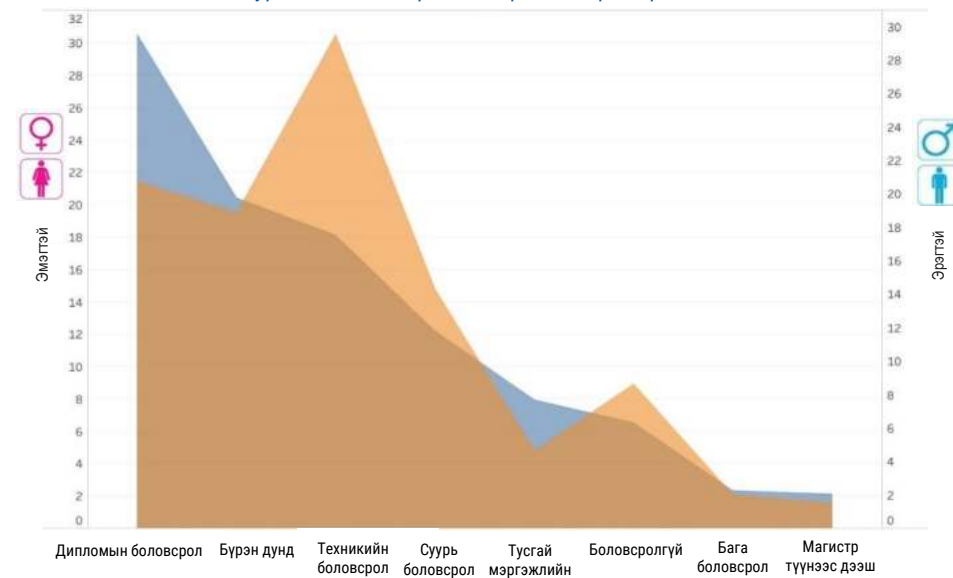
Зураг 3.3 Насанд хүрэгчдийн бичиг үсгийн хэрэглээний чадвар, хүйсээр



Эх сурвалж: ҮСХ (2018) Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа

Мөн ҮСХ (2019)-ны Ажиллах хүчний судалгааны тайланд 15 болон түүнээс дээш насны хүн амд суурь боловсрол эзэмшсэн эрэгтэйчүүдийн эзлэх хувь эмэгтэйчүүдийнхээс бага зэрэг илүү, техникийн болон мэргэжлийн боловсрол эзэмшсэн эрэгтэйчүүдийн хувь 29.5 байсан бол эмэгтэйчүүдийнх 18.1байжээ. Монгол эмэгтэйчүүд ахисан түвшний боловсрол эзэмших хандлагатайбайдаг байна.

Зураг 3.4 Боловсролын түвшин, хүйсээр

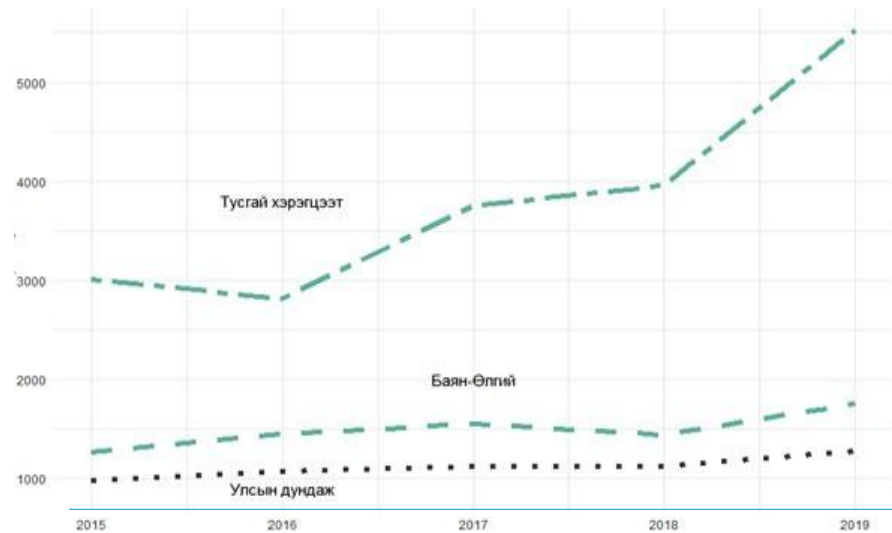


Эх сурвалж: Мэдээллийг ҮСХ (2019) Ажиллах хүчний судалгааны тайлан

Хэл

Казах хүүхдүүдийн монгол хэлний боловсролд зарцуулах төсвийг санхүүжилтийн нормативын ялгаа тогтоох замаар сургалтын төлөвлөгөөний илүү хэрэгцээг хангах төсөв⁵⁶ хуваарилдаг. 2015-2019 онд Баян-Өлгий аймагт нэг хүүхдийг дунджаар 1,495.0 мянган төгрөгөөр сургасан бол улсын дундаж эдгээр онд 1,115.0 мянган төгрөг байжээ.

Зураг 3.5 Нэг хүүхдийг сургаж буй дундаж зардал /мян.төг/



Тусгай хэрэгцээ

Манай улс хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчдын тусгай хэрэгцээг хангах төсөв хуваарилдаг. Үүнд:

- Аль болох энгийн сургуульд суралцуулах бодлого баримтлах чиглэлээр:
 - Ганцаарчилсан сургалт явуулах хөтөлбөр, төлөвлөгөө хэрэгжүүлдэг. БСШУС-ын Сайдын 2018 оны А/155 тоот тушаал/,
 - Нэг хүүхдийг сургах нормативт өртгийг нэмэгдүүлэн тооцдог /ЗГ-ын 2016 оны 242-р тогтоол/,
 - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тэгш хамруулах журмаар “Хүүхдийн хөгжлийг дэмжих танхим” байгуулж, түүнд байх зүйлсийн жагсаалт гаргасан /БСШУС-ын Сайдын 2019 оны А/292 тоот тушаал/,
 - Багш нарт нэмэгдэл хөлс тооцдог /ЗГ-ын 2020 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдрийн 208 тоот тогтоол/,
 - Сургуулиуд орчны стандартыг аажмаар мөрдөж байна.

56 ЗГ-ын 2016 оны 242 дугаар тогтоол

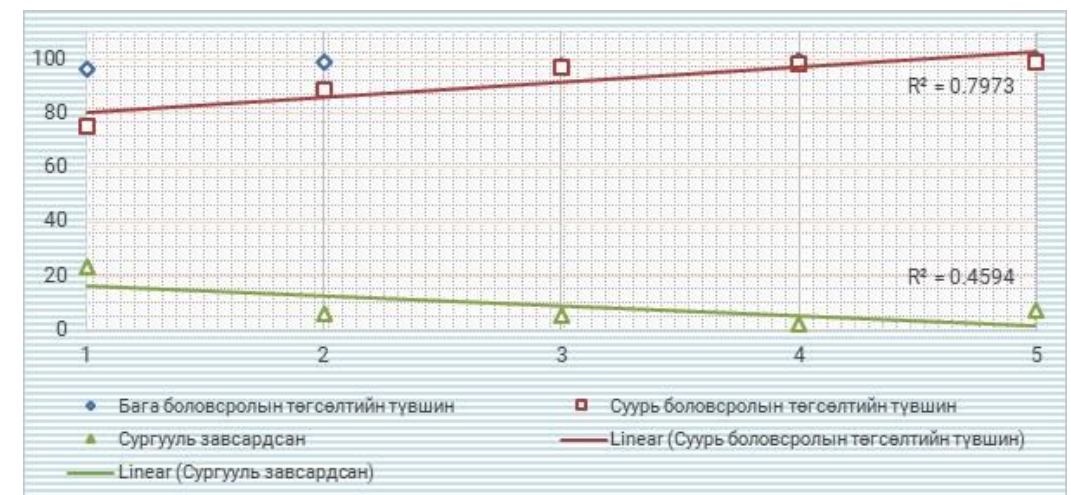
- Тусгай сургууль, цэцэрлэгийн төрөлжсөн үйлчилгээнд зориулж:
 - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд сургах тусгай 6 сургууль, 2 цэцэрлэг үйл ажиллагаа явуулж, тэдгээрийн төсвийг нормативаар биш хэрэгцээнд суурилах аргаар тооцож, доороос дээш чиглэсэн төсөвлөлт хийдэг.
 - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг тусад нь баталж хэрэгжүүлдэг/ БСШУС-ын Сайдын 2018 оны А/491 тоот тушаал/.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчдад боловсрол эзэмшүүлэх 6 сургуульд нэг суралцагчийг сургаж буй дундаж өртгийг дээрх зурагт хамт харуулав. 2016-2019 онуудад улсын дунджаас 2.7 дахин их зардлаар сургажээ.

Аж байдлын түвшин

НҮТС (2018)-аар аж байдлын түвшин сайжрах тусам сургууль завсардалт буурч, эсрэгээрээ төгсөлтийн хувь нэмэгдэх хандлагатай байна гэж гарчээ.

Зураг 3.6 Өрхийн аж байдлын түвшин болон сургууль завсардалтын хамаарал



Эх сурвалж: Мэдээллийг НҮТС (2018)

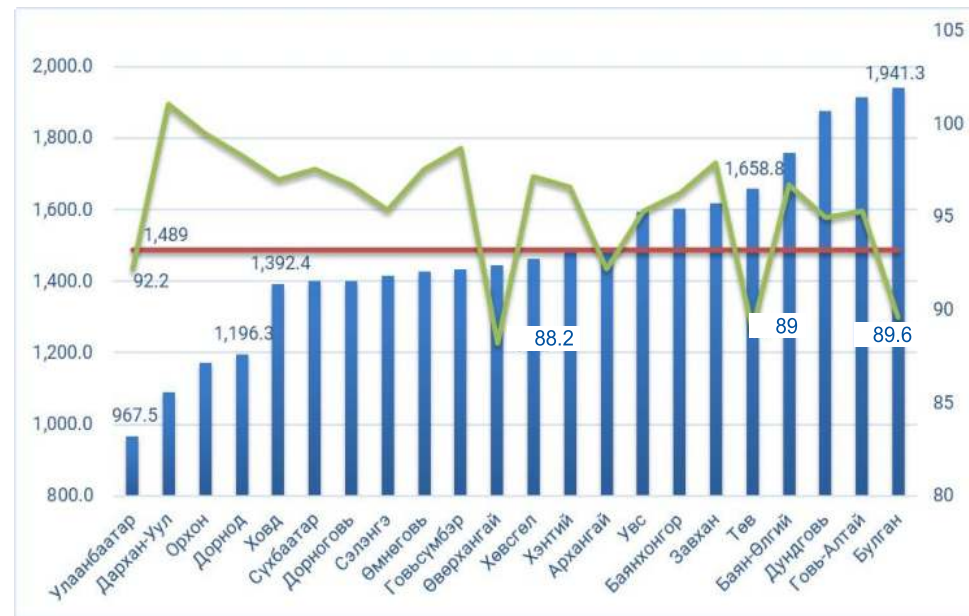
Манай улс хэвтээ чиглэлээр санхүүжилтийн тэгш байдлыг хангахын тулд нэг суралцагчид зарцуулах норматив хэрэглэн сургууль, цэцэрлэгт хуваарилж буй санхүүжилтийг жигд, шударга байлгахад ихээхэн анхаардаг. Дараах зурагт 2019 оны санхүүгийн жилд нэг суралцагчид зарцуулсан урсгал төсвийн дундаж хэмжээг 2019-2020 оны хичээлийн жилийн суурь боловсролын (1-9-р анги) хамран сургалтын хамт харуулав.

Нэг суралцагчид ногдох зарцуулалт Улаанбаатар, Дархан-Уул, Орхон зэрэг төвлөрсөн газарт бага, харин анги дүүргэлт доогууртай Булган, Говь-Алтай,

Дундговь аймгуудад өндөр байна. Орон нутагт ажилласны нэмэгдэл, БТХ-ийн 43.7-д заасан орон нутагт ажилласны тэтгэмж зэргээс шалтгаалан аймаг, сумдын өртөг өндөр байдаг ч эдгээр бодлогын нөлөө хамгийн ихдээ цалин, тэтгэмжийн зардал 15%-иар их байхад хүргэнэ.

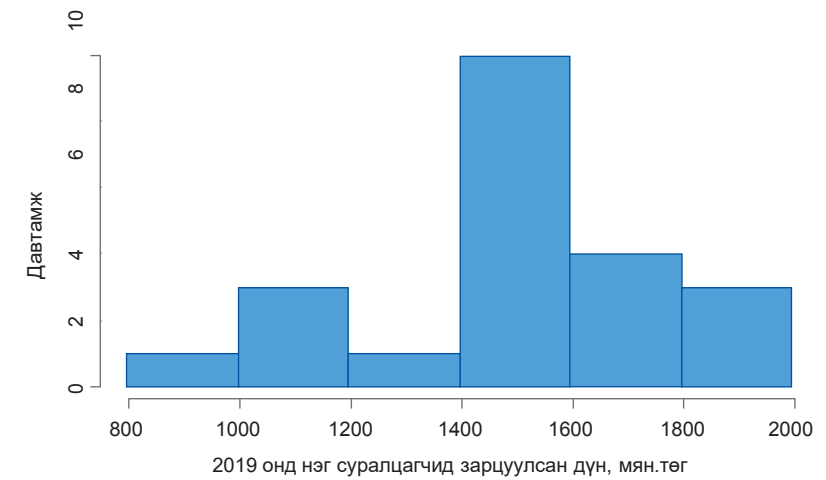
Булган (1,941.3), Говь-Алтай (1,915.1), Дундговь (1,879.2) аймаг нэг хүүхдийг Улаанбаатараас (967.5) хоёр дахин өндөр өртгөөр сургажээ.⁵⁷

Зураг 3.7 ЕБ-ын нэг суралцагчид 2019 онд зарцуулсан урсгал төсөв болон хамран сургалт



57 Говьсүмбэр, Дорнод, Дорноговь, Сэлэнгэ аймаг НТБ хөтөлбөрийн төсвийг ЕБ-оор гаргахдаа ямар нэг ангилал үүсгээгүй тул ЕБ-ын өртгөөс батлагдсан төсвөөр нь хаслаа. Зарлагаа буруу бүртгэсэн учраас Дорнод, Сэлэнгэ, Говьсүмбэр, Дундговь аймгийн хувьд ЕБ-ийн өртгөөс НТБ-руу бага зэрэг гүйсэн байх магадлалтай харагдаж байна.

Зураг 3.8 Тархалт



Санхүүжилтийн тэгш байдлыг хэмждэг олон индекс⁵⁸ байдаг. Үүнээс Вариацийн коэффициент⁵⁹ болон МакЛун индексийг сонгож 2015- 2019 оны хооронд үндэсний түвшинд санхүүжилтийн тэгш байдал ямар байгааг харуулъя.

Хүснэгт 3.4 ЕБ-ын төсвийн зарлагын тэгш байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт	2015	2016	2017	2018	2019 ⁵⁸
Нийт дүнгээр тооцсон дундаж	981,849	1,075,537	1,123,509	1,125,858	1,269,764
Голч	1,148,165	1,250,760	1,324,671	1,314,792	1,488,614
Медиан	1,149,786	1,253,545	1,315,858	1,309,984	1,455,024
Стандарт хазайлт	180,602	179,735	205,505	206,407	246,382
Вариацийн коэф ⁵⁹	18.4%	16.7%	18.3%	18.3%	19.4%
МакЛун Индекс	83.0%	83.3%	82.7%	83.4%	84.1%

ЕБ-ын урсгал төсвийн зарцуулалтын нийт дүнгээр тооцоход вариацийн коэффициент 16-19% гарч байна. Олон улсын туршлагаар санхүүжилтийн вариацийн коэффициент 10 хувиас их бол тэгш байдал алдагдсан гэж үздэг.⁶⁰ МакЛун индекс 2015 оноос хойш тааруу хэвээр буюу медиан хэмжээнээс бага төсөв зарцуулж буй суралцагчдын тоо харьцангуй их байна. МакЛун индекс 100 бол тэгш байдал бүрэн хангагдана.⁶¹

58 Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
967.5 1400.4 1455.0 1488.6 1613.8 1941.3

59 Улсын нийт дүнгээр тооцсон дунджаар тооцов.

60 Garms, 1979; Driscoll & Salmon, 2008; Ko, 2006: Манай тохиолдолд бүх аймаг нэг хүүхдийг ижил өртгөөр сургадаг бол вариацийн коэффициент 0 байна.

61 Knoeppel and Della Sala (2013 a.b)

Нэг суралцагчид зарцуулсан зардал өндөртэй Булган, Говь-Алтай, Дундговь, Төв аймгийг сонгон дундаж өртөгтэй Архангай, өртөг багатай нийслэлийн хоёр дүүрэгтэй харьцуулж үзэхэд аймаг, дүүрэг дотроо сургууль хоорондын хэлбэлзэл их байв.

Хүснэгт 3.5 Сонгосон 5 аймгийн санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Булган	Говь-Алтай	Дундговь	Архангай	Төв
Голч	2,453,214.6	2,770,144	2,435,212	1,910,262	2,111,463
Медиан	2,155,836.5	2,148,257	2,211,370	1,541,722	1,876,510
Стандарт хазайлт	1,105,357.5	1,612,716	821,612	1,095,171	851,548
Вариацийн коэф	45.1%	58.2%	33.7%	57.3%	40.3%
МакЛун Индекс	85.4%	81.6%	80.1%	89.7%	82.5%

Сургуулийн хэв шинж өөр гэж үзвэл багийн сургуулиуд ойролцоо, аймгийн төвийн сургуулиуд ойролцоо, дүүргийн сургуулиуд ойролцоо байх ёстой.

Хүснэгт 3.6 Нийслэлийн 2 дүүргийн санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт ⁶²	Сонгино хайрхан дүүрэг	Сүхбаатар дүүрэг	Хоёр дүүргийн нийт 36 сургуулийн үзүүлэлт ⁶³
Голч	1,149,331	1,518,504.0	1,323,399.0
Медиан	1,003,160	1,130,230.1	1,133,707.9
Стандарт хазайлт	442,383	1,174,653.0	648,099.1
Вариацийн коэф	38.5%	77.4% ⁶⁴	49.0%
МакЛун Индекс	88.4%	83.81%	
Хамгийн их утга			3,219,188
Хамгийн бага утга			647,028

Сүхбаатар дүүрэг 2019 онд нэг суралцагчид Сонгинохайрхан дүүргээс 30 гаруй хувиар их төсөв зарцуулсан байгааг голчоос харж болно. СБД-ийн 3-р сургууль (647.0), 1-р сургууль (657.2), СХД-ийн 62-р сургууль (676.5) хамгийн бага⁶⁵, СБД-ийн Ажилчин залуучуудын ээлжийн сургууль хамгийн өндөр (3219.1), СБД-ийн лаборатори өсвөрийн зохион бүтээгчдийн ахлах сургууль (2308.5), СХД-ийн 121-р сургууль (2385.5) өндөр өртгөөр сургажээ. Нийслэлийн энэ хоёр дүүрэгт ч санхүүжилтийн вариацийн коэффициент өндөр байна.

62 Тусгай сургуулиудыг оруулаагүй.

63 Сүхбаатар дүүргийн Монгол-Оросын хамтарсан сургууль, СХД-ийн 25-р сургуулийг оруулаагүй болно.

64 Монгол-Оросын хамтарсан сургууль, Спортын сургууль, Ажилчин залуучуудын сургуулиас шалтгаалан өндөр гарч байна.

65 Нөгөө талаар эдгээр сургууль хүчин чадлаа хэтрүүлсэн гэдэг утгатай.

Булган, Говь-Алтай, Дундговь, Архангай, Төв аймгийн “аймгийн төвийн” 25 сургуулийн 2019 оны гүйцэтгэлээр нэг суралцагчид зарцуулсан урсгал төсвийн вариацийн коэффициент мөн л өндөр байна. Аймгийн төвийн сургуулиудын өртгийн ялгаа их байх эрхзүйн болон эдийн засгийн үндэслэл бага. Зүй нь вариаци 0-рүү ойртсон байх ёстой.

Хүснэгт 3.7 Аймгийн төвийн сургуулиудын санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт	2019 оны гүйцэтгэлээр	2019 оны гүйцэтгэлээр (Хэт онцгой утгыг хасав) ⁶⁶
Голч	1,837,368.5	1,630,137.4
Медиан	1,540,437.6	1,530,041.9
Стандарт хазайлт	1,123,418.9	535,041.2
Вариацийн коэффициент	61.1%	32.8%
Хамгийн их утга	6,603,684	3,480,415 ⁶⁷
Хамгийн бага утга	1,085,476	1,085,476

ЕБ-ын 2015-2019 оны төсвийн зарлагын гүйцэтгэлд хийсэн дүн шинжилгээгээр боловсролын санхүүжилтийн тэгш байдлын зарчим алдагдсан байна гэж үзэж болохоор байна.

Цаашид нэг суралцагчид зарцуулсан урсгал төсвийг арга хэмжээний ангилал нэг бүрээр тооцож гаргах нь илүү оновчтой. Тухайлбал, сургалтын хөтөлбөртэй холбоотой шууд зардлыг багш-суралцагчийн тооны харьцаанд, дотуур байрны зардлыг хүүхдийн тоонд, үдийн цайны зардлыг бодитоор хамрагдсан хүүхдийн тоонд (хүүхэд-өдрийн гүйцэтгэлээр), хэвийн үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжсэн дундаж хүүхдийн тоонд (элсэлтээр) хувааж гаргана.

3.3 Үр ашиг

Боловсролын хөтөлбөр татвар төлөгчийн хөрөнгөөр хэрэгждэг. Иймд үр ашигтай байх асуудал чухал зорилт юм. Боловсролын систем үр ашигтай байхын тулд хамгийн их үр дүнд хүргэж буй хөтөлбөрт илүү хөрөнгө оруулах ёстой.

Боловсролын өгөөж нь боловсролын үр дүнг хэмжих эцсийн үзүүлэлтийн нэг юм. Дэлхийн банкны тогтмол хийдэг судалгаанаас харахад манай улсын дээд боловсролын өгөөж өндөр байна.⁶⁸

66 Булган аймгийн Спортын сургуулийг оруулалгүй тооцов.

67 Говь-Алтай аймгийн 4-р сургууль шинээр ашиглалтад орсон тул өртөг нь өндөр гарсан байж магадгүй.

68 Жэмэс Хэкмэний загвараар хөрөнгө оруулалтыг эрт хийх тусмаа өгөөж нь өндөр. Гэтэл манай улсад дээд боловсролын өгөөж өндөр гардаг.

Зураг 3.9 Өгөөж, хүйсээр



Эх сурвалж: Montenegro & Patrinos (2014)

Үр ашиг нь өмнөх хэмжээний төсвөөр илүү ахиц, дэвшилд хүрэхявдал гэж үзвэл нэг хүүхдийг сургаж буй өртгийг олон улсын үнэлгээтэй харьцуулсан дүрслэл түгээмэл ашигладаг. Өөрөөр хэлбэл, хамгийн бага өртгөөр сургаж буй ч олон улсын үнэлгээнд хэн сайн оноо авч байна вэ гэдгээр хэмжиж, санхүүжилтийн төлөвлөгөөг гаргадаг болсон.⁶⁹ Гэхдээ хариуцлагын тогтолцоо байхгүй бол хэчнээн төгрөг зарцуулах нь онцын хамаагүй байдаг ажээ.⁷⁰

Сүүлийн үеийн судалгаанууд үр ашгийг тэгш байдлын үзүүлэлттэй хамт хэмжих арга илүү тохиромжтой гэж үзэх болсон.⁷¹ Учир нь хангалттай байдал, тэгш байдал, үр ашиг бүгд бие биеэсээ хамаардаг. Нэг талаас, хангалттай байх гэдэг нь шаардлагатай эх үүсвэрийн хамгийн бага хэмжээг харуулдаг бол бүх хүүхдэд суралцах боломж олгох зарчим нь зарцуулалт өөр өөр байхыг шаарддаг. Хангалттай байх, тэгш байх суурь зарчим хэр их хөрөнгө хэрэгтэйг тодорхойлох ч тэрхүү нөөцийг хэр сайн ашиглахыг харуулахгүй. Иймд үр ашигтай байх зарчим нь ухаалаг ажилласнаар байгаа нөөцөөрөө боловсролын үр дүнг хэрхэн нэмэгдүүлж чадахыг харуулах чухал зарчим юм.

Дараах 3 аргаар үр ашиг ямар байгааг жишээгээр харуулъя. Эхний 2 аргын хувьд боловсролын үр дүнг хөндлөнгийн үнэлгээгээр хэмжсэн мэдээлэлтэй болсны дараа эсвэл олон улсын үнэлгээнд хамрагдсаны дараа ийм шинжилгээг бодитоор хийх боломжтой болно гэдгийг анхаарна уу.

69 World Bank, SABER School Finance Framework (2013): Тухайлбал өөрчлөлтийн мэдрэмж сул буюу санхүүжилт нэмэгдсэн атал үнэлгээ хэвээр бол төсвийг нэмсэн ч үр дүн гарахгүй гэсэн дүгнэлт гарах магадлалтай юм. Яагаад гэвэл ахиу зардал үр дүн авчрахгүй байна гэсэн үг.

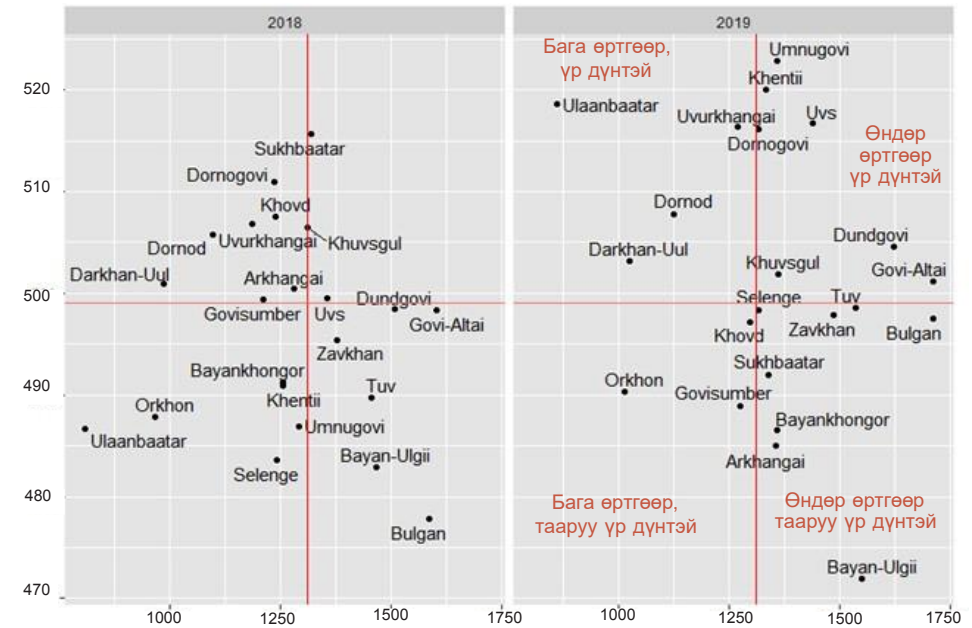
70 WDR (2004) Making Services Work for Poor People explains “there is a “long route of accountability” from the school finance policymaker to the education administration to the schools, where children ultimately learn.”

71 OECD (2017)

Баримжаа харах

Бидэнд олон улсын үнэлгээний дүн эсвэл боловсролын үр дүнг хөндлөнгийн үнэлгээ хийсэн мэдээлэл байхгүй учраас 2019 оны математик, монгол хэл, хими, физик, англи хэл, нийгэм судлалын ерөнхий шалгалтын хэмжээст онооны дунджийг сүүлийн 3 хичээлийн жилд нэг хүүхдэд зарцуулсан төсвийн дундажтай харьцуулан⁷² боловсролын үр дүн сайтай гэж баримжаалж болох тэргүүлэгч төлөөллөөс зарим аймаг хэр хол байгааг харуулав. Гэхдээ бид бага, суурь, бүрэн дунд боловсролд зарцуулж буй төсвийг ялгагдаггүй учраас дундаж үзүүлэлт ашиглалаа.

Зураг 3.10 Нэг суралцагчийн дундаж зардал, ЕШ-ын ХО-ны байрлал



Эх сурвалж: ЕШ-ын хэмжээст оноо, 1212 mn.

2017-2018 оны хичээлийн жилд нэг хүүхдийг өндөр өртгөөр сургасан ч үр дүн тааруутай Булган, Баян-Өлгий, Төв, Завхан, Говь-Алтай, Дундговь аймаг байсан бол 2018-2019 оны хичээлийн жилд Баян-Өлгий, Баянхонгор, Архангай, Сүхбаатар, Булган, Завхан, Төв аймаг байжээ.⁷³

72 Хамаарал байхгүй, Хамааралтай байх нь энэ зорилгын хувьд чухал биш.

73 “Том сургууль”-ийн боломж, нөөцийн (Big is better) талаарх судалгааны тоймыг Ч.Нарантуяа, А.Заяадэлгэр (2018). Говийн дэд бүсийн хөгжлийн бодлогын суурь судалгаа”, УХГ-аас харна уу.

Тэгш байдлын харьцаа харах

Ноеппил, Дэллэ Сала⁷⁴ нарын “тэгш байдлын харьцаа” хэрэглэх аргаар үндэсний хэмжээнд үр ашгийг тооцох жишээ харуулав. Тэгш байдлын харьцаа нь боловсролын санхүүжилтийг боловсролын үр дүнгийн хэмжүүртэй холбох бөгөөд тэгш хэмжээний нөөц зарцуулах нь боловсролын үр дүнг хэр жигд болгож байна вэ гэдгийг илэрхийлнэ.

Бүх шалгуулагч ижил оноо авдаг бол вариацийн коэффициент 0 байх ба тэгш байдлын харьцаа 0 байна (голч нь хангалттай хэмжээний дээгүүр бол). Харин 0.03 байвал шалгуулагчдын 95% нь голчийг тойрсон 6 хувь дээр байх юм. Санхүүжилтийн хувьд 0.05-0.10 байвал боломжийн гэж үзжээ. 0.10 гэж үзэхэд л 95 хувь нь голчийг тойрсон 20 хувь дээр байна. Үүнээс илүү байх нь хэт их гэж үздэг.⁷⁵ Иймд тэгш байдлын харьцаа 0-0.6 байна гэсэн үг.

$$\text{Тэгш байдлын харьцаа} = \frac{\text{Боловсролын үнэлгээний Вариацийн коэф}}{\text{Санхүүжилтийн Вариацийн коэф}} = \frac{0.03}{0.05} = 0.6$$

Үүнийг 2018-2019 оны хичээлийн жилийн 9-р ангийн төгсөх математикийн шалгалтад 50-аас дээш оноо авсан хүүхдийн хувь дээр тооцлоо.⁷⁶

$$\text{Тэгш байдлын харьцаа} = \frac{\text{Боловсролын үнэлгээний Вариацийн коэф}}{\text{Санхүүжилтийн Вариацийн коэф}} = \frac{0.02}{0.188} = 0.10$$

Манай тохиолдолд 2018, 2019 оны гүйцэтгэлээр санхүүжилтийн вариацийн коэффициентийн дундаж 0.188 буюу 95 хувь нь голчийг тойрсон 37 хувь дээр, 2019 оны 9-р анги төгсөх математикийн шалгалтад 50-аас дээш оноо авсан суралцагчдын 95 хувь нь голчийн ойролцоох 4 хувь дээр байна.

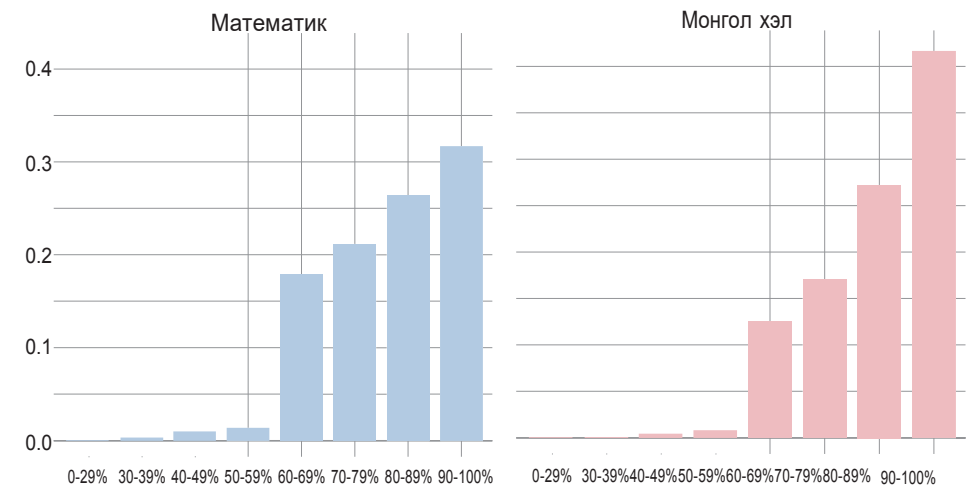


74 Knoepfel & Della Sala (2013 a, b)

75 Knoepfel and Della Sala (2013)-Тэгш байдлын харьцаа 0-0.6 байвал хүлээн зөвшөөрөх боломжтой гэж үзжээ.

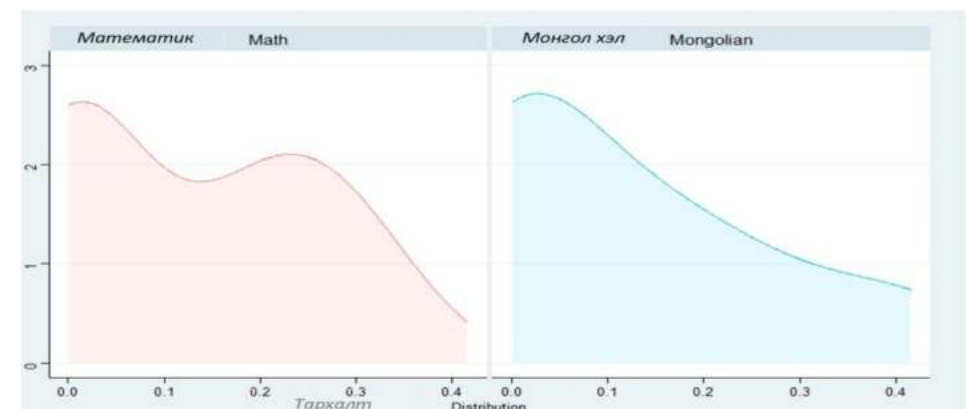
76 Ерөнхий шалгалтын хувьд хэмжээст оноо нь нормалчлалт хийсэн хэмжүүр тул стандарт хазайлт бага гарна.

Зураг 3.11 2018-2019 оны хичээлийн жилийн 9-р ангийн төгсөх шалгалтын дүн



Эх сурвалж: esis.edu.mn/ 2020 оны 7 сарын 5-ны өдөр авав/.

Зураг 3.12 Төгсөлтийн шалгалтын тархалтын хэлбэр



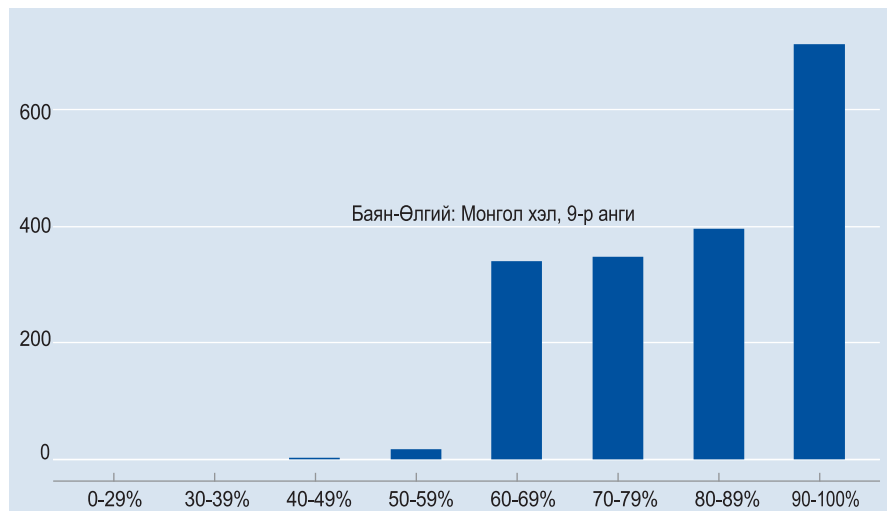
Төгсөлтийн шалгалтын албан ёсны мэдээндүндэслэн дүгнэвэл салбарын хэмжээнд үр ашиг хангагдахгүй байна гэж үзэх үндэслэл алга байна. Үр ашгийг ахиц дэвшил гэдэг утгаар авч үзвэл хичээлийн жилийн эцсийн шалгалтуудын дүн, ерөнхий шалгалтын хэмжээст оноо, боловсролын өгөөж зэрэг үзүүлэлт жилээс жилд тасралтгүй сайжирсан өөрчлөлт харагдах ёстой. Хөндлөнгийн үнэлгээгээр байдал өөр байж магадгүй. Тухайлбал, ҮСХ-ны 2018 оны НҮТС-аар дараах үр дүн гарчээ. Баян-Өлгий аймгийн 7-14 насны хүүхдүүдийн унших суурь чадварыг 2018-2019 оны хичээлийн жилийн 9-р анги төгсөх сурагчдын монгол хэлний шалгалтын үр дүнгийн тархалттай харьцуулав.

Хүснэгт 3.8 НҮТС (2018)-аар 7-14 насны хүүхдүүдийн сурах суурь чадвар, хүйсээр

Үзүүлэлт	Унших суурь чадвар эзэмшсэн хүүхдийн эзлэх хувь			Тоо бодох суурь чадвар эзэмшсэн хүүхдийн эзлэх хувь		
	Бүгд	Эрэгтэй	Эмэгтэй	Бүгд	Эрэгтэй	Эмэгтэй
Улсын дүн	61.6	61.2	62.1	51.5	49.9	53.2
Зорилтот аймаг, дүүрэг						
Баян-Өлгий	10.0	9.8	10.3	50.1	47.8	52.5
Баянхонгор	54.9	55.0	54.7	43.9	41.5	46.3
Говь-Алтай	55.9	51.9	60.1	60.8	59.1	62.3
Завхан	49.1	44.5	54.4	54.2	53.7	54.7
Өмнөговь	70.7	70.6	70.8	55.0	56.8	53.0
Хөвсгөл	70.0	66.9	73.6	53.6	51.5	55.8
Баянзүрх	64.3	67.7	61.3	-	-	-
Налайх	70.2	66.7	73.4	25.1	-	-
Байршил						
Нийслэл	60.8	61.3	60.1	43.9	41.5	46.3
Аймгийн төв	65.8	64.2	67.4	60.8	59.1	62.3
Сумын төв	63.7	61.3	66.4	55.0	56.8	53.0
Хөдөөгийн баг	57.7	57.9	57.5	53.6	51.5	55.8

Эх сурвалж: ҮСХ (2018) Боловсрол, ШУ-ны салбарын танилцуулга

Зураг 3.13 Баян-Өлгий аймгийн 9-р анги төгсөх сурагчдын Монгол хэлний шалгалтын дүн



Эх сурвалж: esis.edu.mn/ 2020 оны 7 сарын 5-ны өдөр авав/.

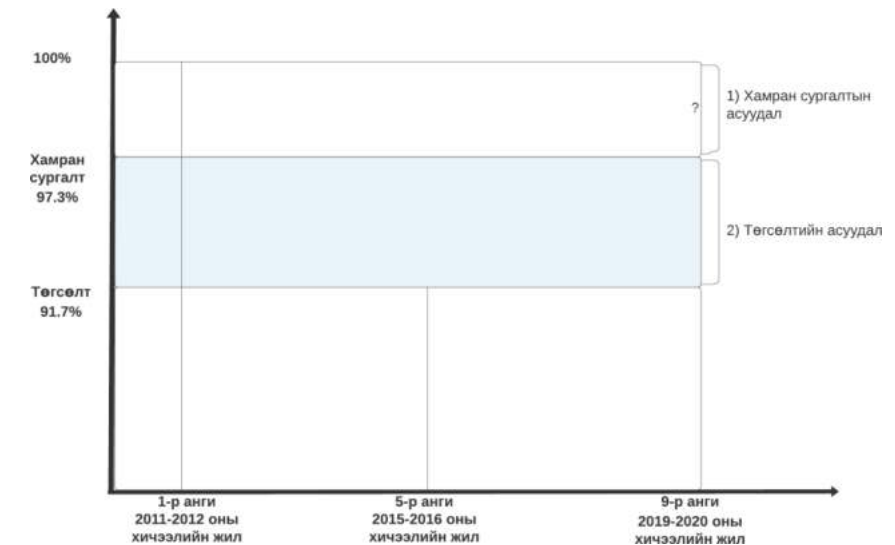
Боловсролын үр дүнг хэмжих хөндлөнгийн үнэлгээтэй болбол хариуцлагын тогтолцоог сайжруулахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх боломжтой болно. Төгсөх шалгалтууд хөндлөнгийн үнэлгээ биш учраас өнөөгийн байдлаар аймгууд, дүүргүүд, сургуулиуд нэг хүүхдийг хамгийн өндөр өртгөөр, хамгийн тааруу үнэлгээтэй сургасан ч хариуцлага хүлээхгүй болж байна.

Системийн дотоод үр ашгийг харах

Боловсролын системийн дотоод үр ашгийг мөшгих (cohort) судалгаагаар харах боломжтой. Манай тохиолдолд 1) анги улираан сургадаггүй, 2) 1-р ангид 6-7 настай хүүхэд элсэх боломжтой, 3) хүн амын шилжилт хөдөлгөөнөөс шалтгаалан хамран сургалтын жинг оновчтой тооцох боломжгүй зэрэг хязгаарлалт бий. Боловсролын системийн алдагдал нь

- хамрагдах насны хүн амаа хамруулж чадахгүй байгаагаас (хамран сургалтын хувиас),
- элсэлт/төгсөлтийн зөрүүнээс (төгсөлтийн хувиас) гарна.

Зураг 3.14 Суурь боловсролын дүрслэл



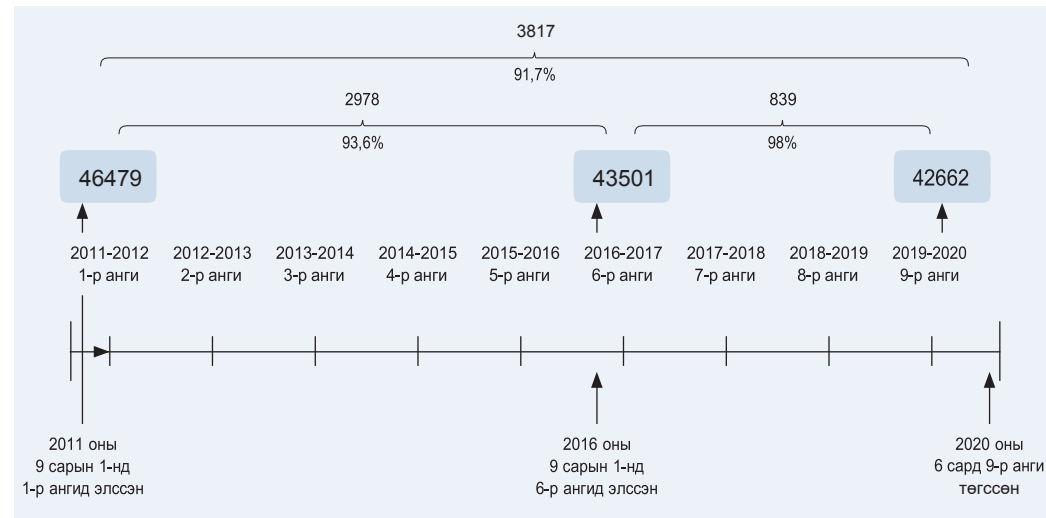
Эх сурвалж: UNICEF (2014)

2011-2012 оны хичээлийн жилд 1-р ангид элсээд 2019-2020 оны хичээлийн жилд суурь боловсрол эзэмшсэн байх бүлгийн элсэлт, төгсөлтийг мөшгих аргаар шинжилж нэг бүлгээс (cohort) хэчнээн хүүхэд замаасаа гарсан байх магадлалтайг тооцож үзэв.

2011 оны 9-р сард 46,479 хүүхэд 1-р ангид элсээд 2016-2017 оны хичээлийн жилд 6-р ангид 43,501 суралцагч элссэн байх тул энэ хооронд 2,978 хүүхэд сургуулиа орхисон эсвэл дараа жил хүртэл хойшлуулсан байх магадлалтай юм. 2016 оны 9 дүгээр сард 6-р ангид элссэн хүүхдээс 2019-2020 оны хичээлийн жилд 9-р анги дүүргэсэн суралцагчийн тоо 42,662 буюу суурь боловсролын 839 хүүхэд хугацаандаа төгсөөгүй байна. Иймд энэ бүлгээс нийт 3,817 хүүхэд сургуулиадундаас нь гарсан, дараа жилээс үргэлжлүүлэн эсвэл дүйцсэн хөтөлбөрөөр сурсан байх магадлалтай байна.

Тухайн нэг бүлгийн сургуульд огт элсэхгүй үлдэж байгаа тоог элсээд алдаж байгаагаасаа нарийн ялгаж чадахгүй байна.⁷⁷ Хэрэв эдгээр хүүхэд сургуульд үргэлжлүүлэн сураагүй гэж үзвэл 9 жилийн албан боловсролын дотоод үр ашгийн коэффициент⁷⁸ 0.917 байна. Нөгөө талаар, бага боловсролын алдагдал 0.43 (5/0.936-5) жил, суурь боловсролын алдагдал 0.08 (4/0.98-4) жил буюу 9 жилийн албан боловсролыг 9.51 (9+0.43+0.08) жилд эзэмшүүлж байна гэж дүгнэхэд хүрнэ. Гэвч Хавсралт 2-д харуулснаар зарим хичээлийн жилд энэ үзүүлэлт сайжирсан байв.

Зураг 3.15 2011-2012 оны хичээлийн жилд 1-р ангид элссэн бүлгийн төгсөлт



Эх сурвалж: Мэдээллийг esis.edu.mn-ээс 2020 оны 10-р сарын 10-нд татав

Боловсролын системийн дотоод үр ашиг хангагдахгүй байгааг статистикийн мэдээнээс мөн харж болно. ҮСХ-ны мэдээлж буйгаар 2005-2019 оны хоорондох 15 жилд бага, суурь боловсрол эзэмших насны хүн амын 4 орчим хувь нь жилд завсарддаг байжээ.

77 Боловсролын пирамидын аргаар албан боловсролын системээс гарч буй суралцагчийн хувийг гаргаж болохоор мэдээллийн системтэй болсон.

78 Хамгийн хялбар аргаар баримжаа авах зорилгоор тооцов.

Хүснэгт 3.9 Сургуульд хамрагдаагүй хүүхдийн хувь

Түвшин	Ангилал	15 жилийн дундаж	Сүүлийн 5 жилийн дундаж /2015-2019/	2019
Бага	Нийт	4.23	1.92	3.2
	Эрэгтэй	5.13	1.92	3.0
	Эмэгтэй	3.28	1.88	3.3
Дунд	Нийт	4.22	0.38	2.5
	Эрэгтэй	5.97	1.54	3.3
	Эмэгтэй	2.39	-0.82	1.7
Суурь боловсрол /анги 1-9/	Нийт	4.92	2.34	2.9
	Эрэгтэй	5.86	2.28	1.3
	Эмэгтэй	3.95	2.4	4.6

Эх сурвалж: Хүснэгтийг 1212.mn-ээс 2020 оны 9-р сарын 9-нд татав

Сургууль завсардалт бага, суурь боловсролд нийт 5.7% (3.2+2.5) байгаа нь Э ЗХН-ийн онуудаас ялимгүй их байгааг харуулах ч хүн ам цөөтэй манай улсын хувьд өндөр үзүүлэлт юм.

Хүснэгт 3.10 Сургууль завсардалтын харьцуулалт

Түвшин	Монгол Улс 2019 онд	Дэлхийн дундаж 2018 онд ⁷⁹	ЭЗХН-ийн орнуудын дундаж ⁸⁰
Бага боловсролд	3.2%	8.19%	1.67 ⁸¹
Дунд боловсролд	2.5%	15.55%	3.59 ⁸²
Бүрэн дунд боловсролд	0.4%	35.2%	7% ⁸³

Эх сурвалж: 1212mn/ 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав/

2019 оны байдлаар 9 жилийн албан суурь боловсролын (1-9 анги) гадна ойролцоогоор 15.0 мянган хүүхэд байна.

79 <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=123>

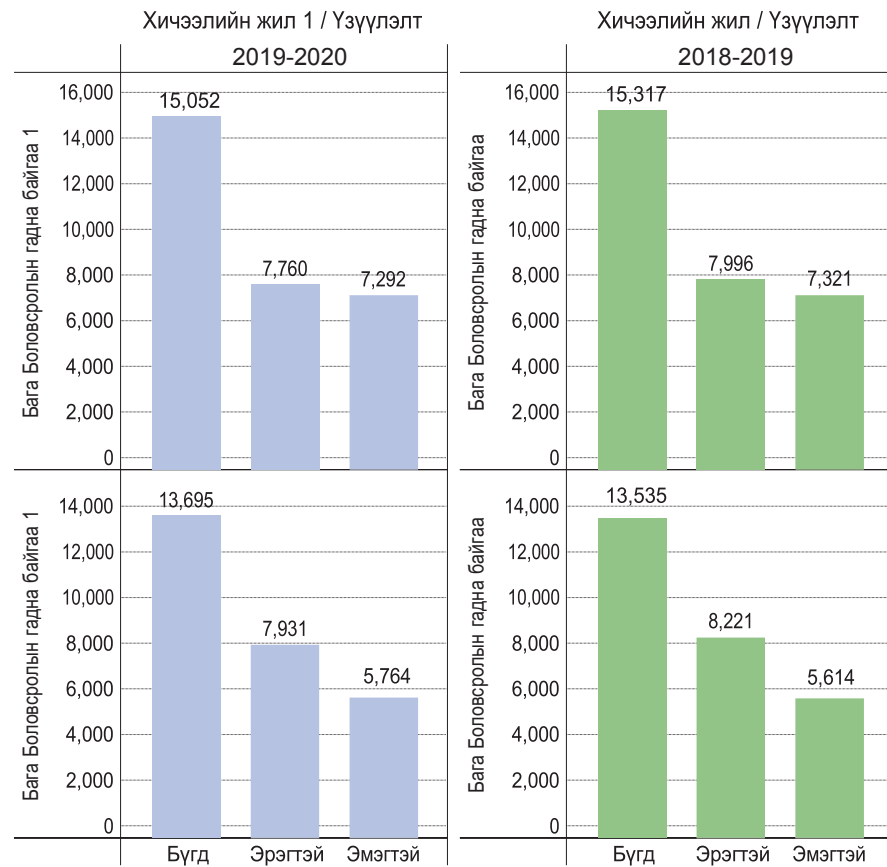
80 <https://data.oecd.org/students/secondary-graduation-rate.htm>

81 <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.UNER.ZS?locations=OE>

82 <https://www.indexmundi.com/facts/oecd-members/indicator/SE.SEC.UNER.LO.FE.ZS>

83 OECD (2019) On average across OECD countries, almost 7% of youth of upper secondary school age were out of school in 2017

Зураг 3.16 Сургуулийн гадна байгаа хүүхдүүд



Эх сурвалж: Мэдээллийг 1212 тн-ээс 2020 оны 10-р сарын 10-нд татав

Сургууль завсардалтад нөлөөлдөг гол шалтгааныг заавал тогтоох ёстой юм. Бусадулс оронд ядуурал, хөдөлмөр эрхлэлт, сургуультай холбоотой хүчин зүйлс (багшийн хандлага, хэт олон хүүхэд гэх мэт), өвчний улмаас сургууль орхих нь түгээмэл байдаг гэжээ.⁸⁴

Манай улсын хувьд өвчнөөс шалтгаалсан завсардалт, агуулгын хоцролт, хөдөлмөр эрхлэлт, эцэг эхийн сонголт нөлөөлдөг байна.⁸⁵ 2019-2020 оны хичээлийн жилд боловсролын мэдээллийн систем (БУМС)-д 838 хүүхэд сургуулийн гадна байгаа гэж бүртгэлтэй байсны 30 хувь нь өвчний улмаас гэж хариулсан бөгөөд ихэнх хүүхдийн хувьд (47%) сургуульд суухгүй байгаа гол шалтгаан тодорхойгүй байв.

84 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190771>

85 Суурь боловсролын хувьд хуулиар боловсрол эзэмших үүрэг хүлээсэн тул сургуульд сурах, сурахгүй дээр эцэг эхийн сонголт байх ёсгүй.

Хүснэгт 3.11 БУМС дээр бүртгэлтэй сургуулийн гадна байгаа хүүхдүүд, 2019-2020

Суралцахгүй байгаа шалтгаан:	Нийт 838	Сургуульд огт ороогүй =632		Сургуульд ороод завсардсан =206	
		6-11 настай	12-14 настай	6-11 настай	12-14 настай
Амьдралын гачигдал	94	28	3	24	39
Сурах дургүй	91	41		11	39
Ажил эрхлэхээр	10	3		2	5
Өвчний улмаас	250	138	59	20	33
Бусад	393	342	18	11	22

Эх сурвалж: Esis.edu.mn/ 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав/

Хөдөлмөр эрхэлж буй 5-17 насны хүүхдийн тухайн насны хүн амд эзлэх хувь нэмэгдэж байна. 2011 оны байдлаар 94.0 мянган хүүхэд ажил хийж байсан боловч хэчнээн хувь нь сургуульд сурахгүйгээр ажил эрхэлж байгаа вэ гэдгийг харуулахгүй.

Хүснэгт 3.12 Хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн мэдээ

Ангилал	2002	2006	2011
Бүгд	68,580	71,330	93,968
Эрэгтэй	41,874	43,037	50,870
Эмэгтэй	26,706	28,293	43,098
Бүгд	10.1	11.5	16.0
Эрэгтэй	12.0	13.2	16.9
Эмэгтэй	8.1	9.6	14.9

Эх сурвалж: 1212.mn/ 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав./

Анх 1-р ангид элссэнээсээ хойш бага ангийн хүүхдүүдийн 6.4, дунд ангийн хүүхдүүдийн 2.4 хувь нь тасралтгүй суралцан төгсөж чадахгүй байгааг мөшгих судалгаанаас харж болно.

3.4 Ил тод байдал

Ил тод байдлыг төсвийн байгууллага дараа жилд ямар хэмжээний санхүүжилт авахаа урьдчилан тооцох боломжтой байх гэдэг утгаар авч үзвэл хангалтгүй байх магадлалтай байна. Учир нь Засгийн газрын тогтоолоор баталдаг санхүүжилтийн норматив, БШУСайдын тушаалаар баталдаг сургалтын төлөвлөгөө, хичээлийн жилийн бүтэц, Сангийн яам хянаж Улсын их хурлаас баталдаг төсөв бүгд уялдаа холбоо хангалтгүй байдгийг бид өмнө харсан. Гэвч зарим судалгаагаар ил тод байдал сайн байна гэжээ.⁸⁶

86 Дэлхийн Банк (2016), мөн дүйцсэн хөтөлбөрийн судалгаа.

4. СУРГУУЛИЙН ӨМНӨХ БОЛОВСРОЛЫН САНХҮҮЖИЛТ

4. Сургуулийн өмнөх боловсролын санхүүжилт

Шалгуур Хүлээгдэж буй үр дүн

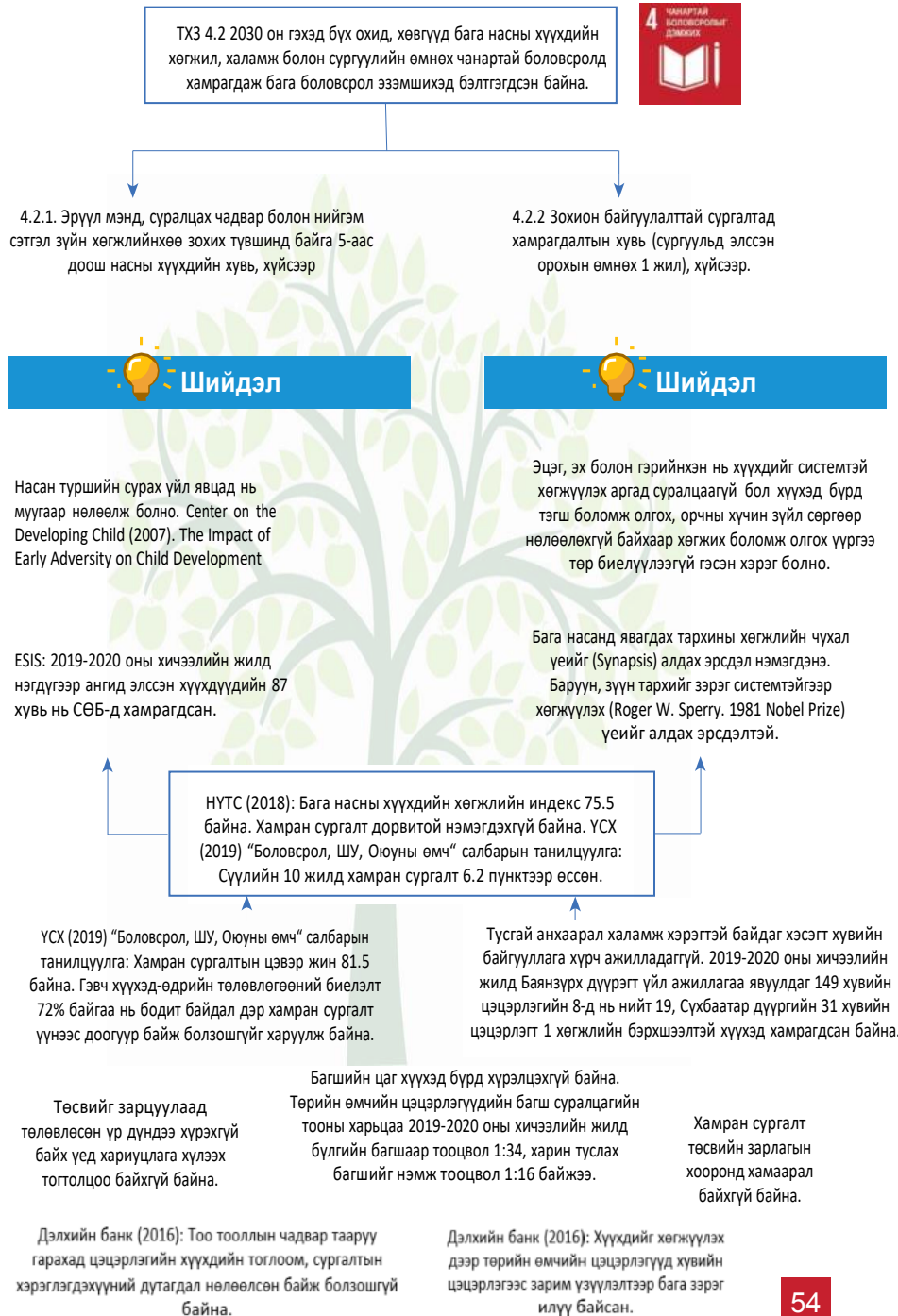
Шалгуур

Арга хэмжээ

Үр дагавар

Асуудал

Шалтгаан



4. Сургуулийн өмнөх боловсролын санхүүжилт

Сургуулийн өмнөх боловсрол нь сургуульд элсэхэд бэлтгэх биш харин бага насны хүүхдийн холистик хөгжил гэж бид бодлогодоо тусгаж системтэй төрийн үйлчилгээгээр хэрэгжүүлэхийг зорьж байгаа нь олон улсын түвшинтэй харьцуулахад харьцангуй ахисан түвшинд хөгжиж байгааг харуулж байж магадгүй.⁸⁷ Гэхдээ бүх хүүхдийг төлөвлөсөн хэмжээндээ хөгжүүлж чадахгүй хэвээр байна.⁸⁸

4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжил

Тогтвортой хөгжлийн зорилт 4.2. 2030 он гэхэд бүх охид, хөвгүүд бага насны хүүхдийн хөгжил, халамж болон сургуулийн өмнөх чанартай боловсролд хамрагдаж бага боловсрол эзэмшихэд бэлтгэгдсэн байна. Зорилтыг хоёр шалгуураар хэмжинэ.

- 4.2.1. Эрүүл мэнд, суралцах чадвар болон нийгэм-сэтгэл зүйн хөгжлийнхөө зохих түвшинд байгаа 5-аас доош насны хүүхдийн хувь, хүйсээр;
- 4.2.2 Зохион байгуулалттай сургалтад хамрагдалтын хувь (сургуульд элсэн орохын өмнөх 1 жил), хүйсээр.

ТХЗ 4.2.1-д заасан шалгуурыг “Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс”-ээр дараах үзүүлэлтийн хүрээнд хэмжих юм. Эдгээр нь:

- Бичиг үсэг, тоо тооллын чадвар— Дараах хоёр даалгаврын наад зах нь нэгийг хариулах. Үүнд: цагаан толгойн үсгийг нэрлэх, нэг үетэй (энгийн) 4 үг унших, 1-10 хүртэлх тоог таних, нэрлэх;
- Биеийн хөдөлгөөний хөгжил— Дараах хоёр даалгаврын нэгийг эсвэл хоёуланг нь хариулах. Үүнд: жижиг зүйлсийг амархан сонгон авч түүгээрээ тоглох;
- Нийгэмшихүй-сэтгэл хөдлөлөө илэрхийлэх чадвар— Дараах хоёр даалгаврын наад зах нэгийг хариулах. Үүнд: бусад хүүхдүүдтэй сайн харилцаатай байх, цохиж, өшиглөж, хазахгүй, анхаарал нь амархан сатаарахгүй байх;
- Суралцах чадвар— Дараах хоёр даалгаврын нэгийг эсвэл хоёуланг нь хариулах. Үүнд: ямар нэг зүйлийг хэрхэн хийх талаарх энгийн зааврыг дагаж мөрдөх, ямар нэг зүйл хийх даалгавар өгвөл бие даан хийх чадвартай байх.

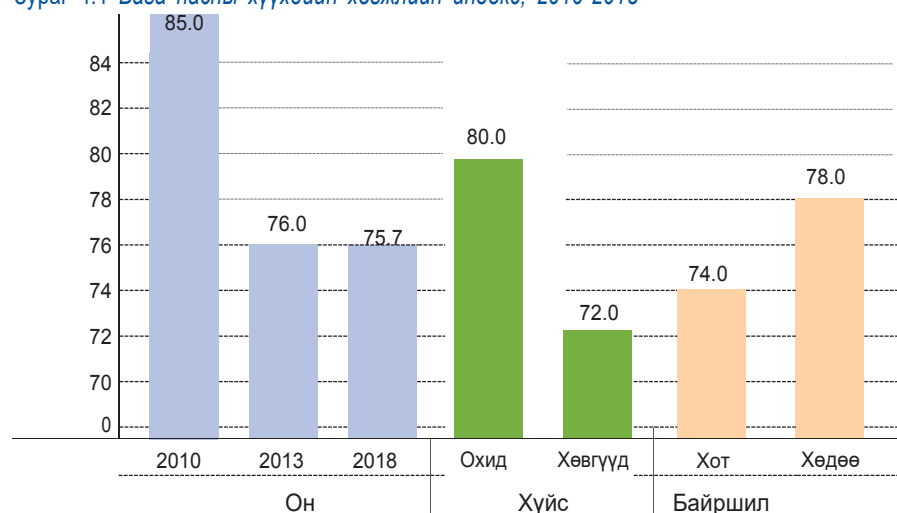
Энэ шалгуурыг тооцоходоо “Үндэсний үнэлгээг хэрэглэж болох авч урьдчилж

87 Ting (2015) Policy Developments in Pre-School Education in Singapore: A Focus on the Key Reforms of Kindergarten Education, International Journal of Child Care and Education Policy volume 1, pages35-43(2007)

88 World Bank (2016), Save the Children (2017) Early childhood education in Mongolia – who is still excluded? <https://blogs.worldbank.org/education/early-childhood-education-mongolia-who-is-still-excluded>

тохирон, хүлээн зөвшөөрсөн хэмжүүр ашиглана” гэжээ.⁸⁹ БШУЯ суурь үзүүлэлтийг НҮТС (2018)-д багтааж цуглуулсан.⁹⁰ Дараах зургаас бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс 2010 оноос хойш бага зэрэг буурсан, мөн нийслэлд индекс тааруу гарчээ гэдгийг харж болно. ТХЗ 4.2.1-ийн олон улсын харьцуулалт хараахан гараагүй байгаа бөгөөд Англи улсын үзүүлэлт 2018-2019 оны байдлаар 70.7 байсан байна.⁹¹

Зураг 4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс, 2010-2018



4. Сургуулийн өмнөх боловсролын санхүүжилт

Хүснэгт 4.1 Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс, 2018

Үзүүлэлт	Цагаан толгойн үсэг, тоо нэрлэх	Бие бялдрын хөгжил	Нийгэмшихүй болон сэтгэл хөдлөлөө илэрхийлэх	Суралцах	Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс
Бүгд	8.5	99.3	77.1	97.1	75.7
Хөвгүүд	7.5	99.2	73.7	96.4	71.8
Охид	9.7	99.4	80.9	97.8	80.0
Амьдардаг газар:					
Нийслэл	10.6	99.3	74.2	97.1	73.3
Аймгийн төв	8.0	99.3	78.7	97.1	76.9
Сумын төв	7.7	99.8	78.8	97.8	77.9
Хөдөөгийн баг	4.7	99.0	81.0	96.3	78.4
Нас:					
3 настай	4.4	99.8	73.3	96.2	71.3
4 настай	12.7	98.8	80.9	97.9	80.1
СӨБ-д хамрагдалт:					
Хамрагдаж байгаа	9.6	99.4	76.6	97.5	75.6
Хамрагдаагүй	5.5	99.2	78.6	95.8	76.0

Эх сурвалж: НҮТС (2018)

Хүүхдийг хөгжүүлэх зарим үзүүлэлтээр төрийн өмчийн цэцэрлэгүүд хувийн цэцэрлэгүүдээс бага зэрэг илүү байгааг судалгаа харуулсан байна.⁹² Мөн энэ судалгаанд тоо тооллын чадвар тааруу гарахад цэцэрлэгийн хүүхдийн тоглоом, сургалтын хэрэглэгдэхүүний дутагдал нөлөөлсөн байж болзошгүй гэжээ.

4.2 Хамран сургалт

Манай улс 2-5 насны бүх хүүхдийг цэцэрлэгт хамруулах зорилт тавин ажиллаж байгаа ч энэ зорилтыг хүн ам өсөлтийн улмаас өнөөгийн дэд бүтэц хангаж чадахгүй байна.

Албан ёсны мэдээний дагуу дараах зурагт харуулснаар хамран сургалт өсөж буй хандлагатай. Хичээлийн жилийн эхэнд авдаг элсэлтийн мэдээнд үндэслэн хамран сургалтыг тооцдог бөгөөд цэцэрлэгийн хүүхдийн хоолны хүүхэд-өдрийн төлөвлөгөөний биелэлт жилд 72 орчим хувийн гүйцэтгэлтэй байдаг. Эндээс харвал бодит байдал дээр хамран сургалт үүнээс доогуур гэж дүгнэж болно.

89 Аль болох олон улсын үнэлгээ ашиглахыг санал болгосон байна. Үүнд:

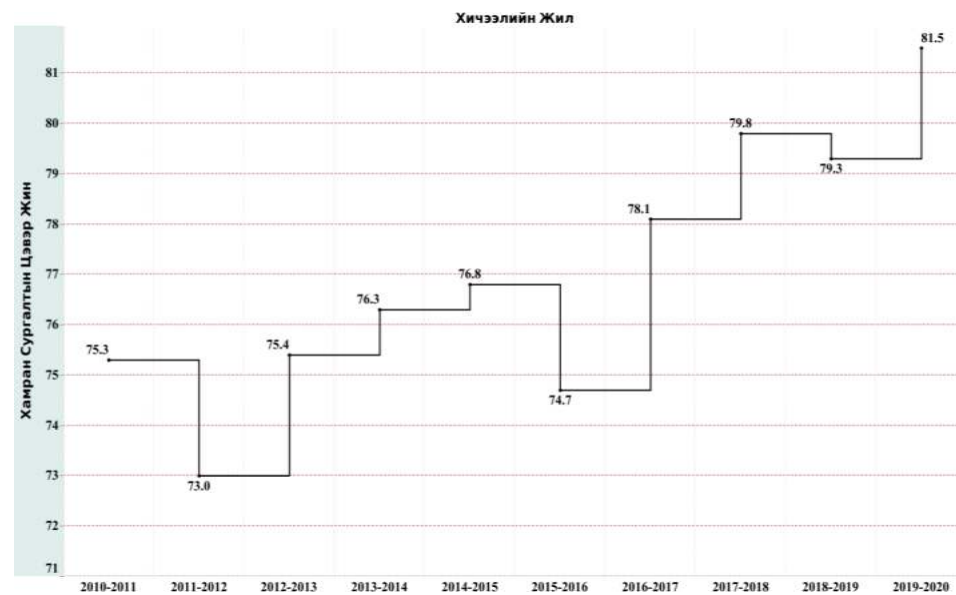
- East Asia and Pacific Child Development Scales,
- Early Development Index (EDI),
- Early Human Capacity Index,
- Newly-developed scales: the Measuring Early Learning Quality and Outcomes Scale (MELQO) and the International Development and Early Learning Assessment (IDELA).

90 ТХЗ 4.2.1-ийг гаргахдаа (1) Цагаан толгойн үсэг, тоо нэрлэх (2) Бие, бялдрын хөгжил (3) Нийгэмшихүй болон сэтгэл хөдлөлөө илэрхийлэх (4) Суралцах гэсэн 4 үзүүлэлтээс наад зах нь 3 үзүүлэлтийн хувьд зохих түвшинд байгаа 3-4 насны хүүхдийн хувиар тооцсон гэжээ (НҮТС, 2018 хуудас 198)

91 <https://sdgdata.gov.uk/4-2-1/>

92 Дэлхийн банк (2016)

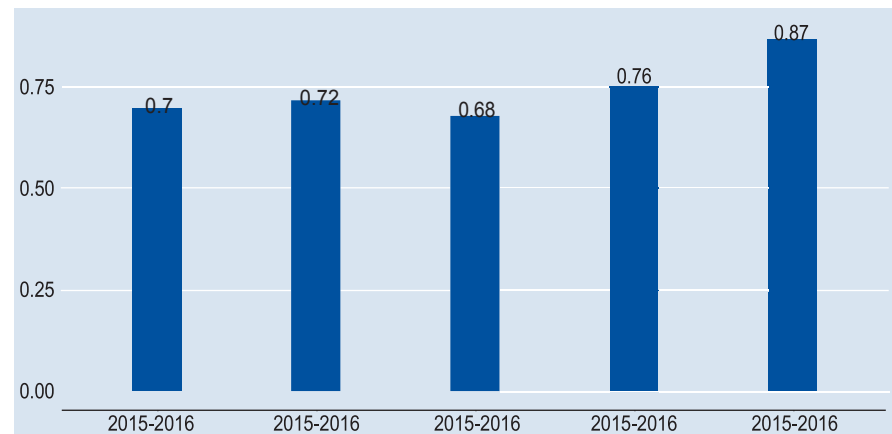
Зураг 4.2 Хамран сургалтын цэвэр жин



Эх сурвалж: YCX (2020). 2019. “Боловсрол, ШУ, оюуны өмч” салбарын танилцуулга тайлан.

ТХЗ-ийн 4.2.2 шалгуурыг боловсролын захиргааны статистикийн мэдээгээр (Маягт БДБ 4) жил бүр гаргадаг. Манай улс 2019-2020 оны хичээлийн жилд 1-р ангид элсэж буй нийт хүүхдийн 87 орчим хувийг сургуулийн өмнөх боловсролд хамруулжээ.⁹³

Зураг 4.3 Нэгдүгээр ангид элссэн хүүхдүүдээс СӨБ-д хамрагдсан хувь



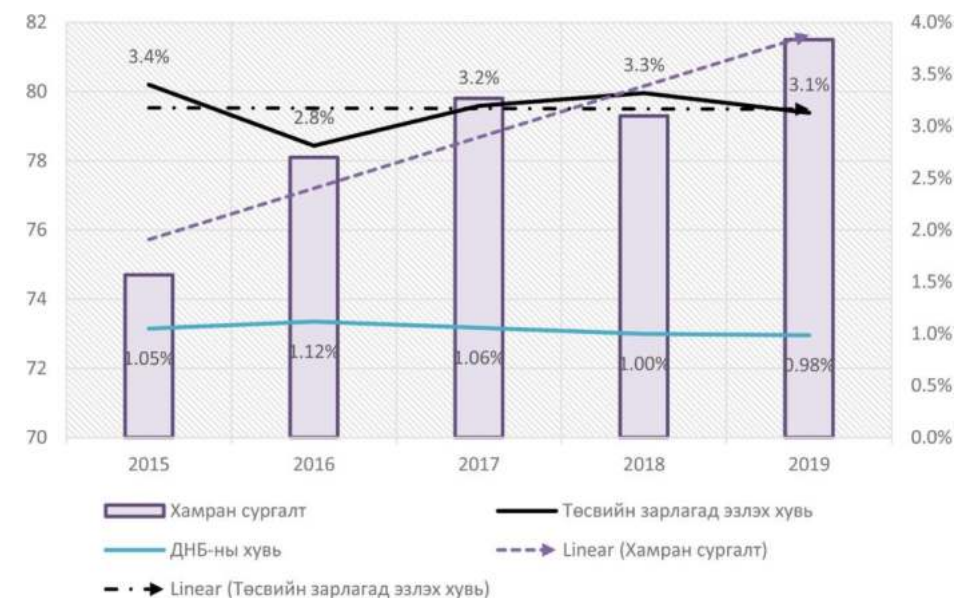
Эх сурвалж: esis.edu.mn

93 ЮНЕСКО- дээр энэ үзүүлэлт 2018 онд 87% байна. <http://uis.unesco.org/en/news/meet-education-2030-data-indicator-4-2-2>

ЭЗХН-ийн орнуудын хувьд сургуульд элсэх нас өөр өөр байдгийг залруулж тооцвол 2019 онд бага сургуульд элссэн хүүхдүүдийн дунджаар 90 орчим хувийг СӨБ-д хамруулсан байна. ЮНЕСКО дээрх ТХЗ-ийн цуглуулж буй үзүүлэлтүүдийг харахад СӨБ нь манайхтай ойролцоо хөгжсөн орнуудад энэ үзүүлэлт 98-99% байна.⁹⁴ Харин ЭЗНХ-ийн орнуудад 3-6 насны хүүхдүүдийн хамран сургалт 81 орчим хувь байжээ⁹⁵

Засгийн газрын нийт зарлагад СӨБ-ын төсвийн эзлэх хувь 2015-2019 онд тогтонги байсан ч хамран сургалтын ерөнхий хандлага өөдрөг, мөн эдгээрийн хооронд эерэг хамаарал харагдахгүй байна. Энэ нь бодлого болон төсвийн зарлагын хооронд хамаарал байхгүй харуулна.

Зураг 4.4 СӨБ-ын төсвийн өөрчлөлтийн хандлага, хамран сургалтын хамаарал



Эх сурвалж: СЯ болон БШУЯ

Бага насны хүүхдийн хөгжил, боловсролыг “эрт үеийн асаргаа 0-2” болон” сургуулийн өмнөх боловсрол 3-5” гэж зааглах нь олон улсын практикийг дагаж байгаа ч урт хугацаанд авч үзвэл хүрсэн түвшнээсээ ухарч байгаа хэрэг байж болзошгүй юм.⁹⁶ Хэрэв 0-2 насны хүүхдийн хөгжлийг эцэг эх, хүүхэд

94 <https://resources.norrag.org/storage/documents/XLoud2fuMySEhrQj9KUf7JajhvRcU2o1hS8CrGkX.pdf>

95 OECD (2020, page 164-178): 2 настай хүүхдүүдийн 62%

96 OECD (2019) ECEC has experienced a surge of policy attention in OECD countries in recent decades, with a focus on children under the age of 3. On average across OECD countries in 2017, more than one-third of children under 3 were enrolled in early childhood education (ISCED 0) and other registered ECEC services outside the scope of ISCED 0, an increase of 8 percentage points compared to 2010. On average, 40% of 1-year-olds and 62% of 2-year-olds were already enrolled in ECEC services.

харах үйлчилгээ, асаргааны газрууд, ясли хангаж чадахгүй бол синапсис явагдаж буй хамгийн чухал үед хүүхдийн хөгжлийг алдах⁹⁷, мөн амьжиргааны түвшин доогуур гэр бүлд өсч байгаа хүүхдүүдийг мэргэжлийн цэцэрлэгээр дамжуулан асрах, хөгжүүлэх боломжоо алдах⁹⁸ эрсдэлтэй байж магадгүй.⁹⁹ Эрт үеийн асаргаанд хүүхдийн хөгжлийн болон суралцахуйн онол, педагогийг сайн мэдэхгүй хүмүүс ажиллавал эрсдэл нэмэгдэнэ. Иймд гэртээ хэрэгжүүлэх сургалтын хөтөлбөр (home curriculum) боловсруулах, асаргаанд оролцох бүх хүнийг сургах, бэлтгэх, аттестатчилах, гэрээр болон төвүүдээр явагдаж буй үйл ажиллагааг тогтмол хянах, үнэлэх, туслан дэмжих тогтолцоо бүрдүүлэх бэлтгэл ажил хэрэгтэй байна.

Мөн тусгай анхаарал халамж хэрэгтэй байдаг бүлэгт хувийн байгууллага хүрч ажилладаггүй. 2019-2020 хичээлийн жилд өдрийн сургалтаар 1039, хувилбарт сургалтаар 37 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд СӨБ-д хамрагдсанаас төрийн бус өмчийн цэцэрлэгт 256 хүүхэд хамрагдсан байна. Баянзүрх дүүрэгт үйл ажиллагаа явуулдаг 149 хувийн цэцэрлэгийн 8 цэцэрлэгт нийт 19 хүүхэд, Сүхбаатар дүүргийн 31 хувийн цэцэрлэгт 1 хүүхэд хамрагдсан байв.

Багш-суралцагчийн тооны харьцааны олон улсын бэнчмарк хамгийн өндөр 1:20¹⁰⁰, дундаж 1:10 байвал хүүхдийн хөгжилд сайн гэж гарсан байна.¹⁰¹ Хүүхэд асаргааны хувьд харьцаа дунджаар 1:7, хамгийн өндөр 1:10 байна.¹⁰² 2019-2020 оны хичээлийн жилд манай улсын төрийн өмчийн цэцэрлэгүүдийн багш-суралцагчийн тооны харьцаа бүлгийн багшаар тооцвол 1:34, туслах багшийг нэмж тооцвол 1:16 байжээ.

Энэ тайлангийн 6-р бүлэгт харуулснаар ҮСХ 2-5 насны хүн ам дараагийн 20 жилд нэг их өсөхгүй гэсэн тооцоолол хийсэн байна. Хэрэв энэ тооцоолол баримжаатай бол цэцэрлэгийн барилга нэмж барих шаардлага бага үүсч, нэгэнт хүрсэн санхүүжилтийн түвшин, амжилтыг бууруулахгүй байх бодлого хэрэгтэй болно.

Манай улсын өнөөгийн байдал, хүрсэн түвшин СӨБ-оор амжилтад хүрсэн улс орнуудтай дүйцэх тул энэ чиглэлийн орнуудын судалгааны үр дүнг унших нь илүү тустай байх болно. Тухайлбал Норвеги улсын "what is best for the child" хэлэлцүүлгийн материал. Ихэнх улс оронд СӨБ одоо л албан ёсны болж хөгжиж байна. Жишээ нь Сингапур улсын байдлыг Ting (2015) Policy Developments in Pre-School Education in Singapore: A Focus on the Key Reforms of Kindergarten Education, International Journal of Child Care and Education Policy volume 1, pages35–43(2007) бүтээлээс харна уу.

97 OECD (2019): This is particularly true for children from disadvantaged socio-economic backgrounds, because they often have fewer opportunities to develop these abilities in their home-learning environments (OECD, 2017[1]).

98 OECD (2020) Education at Glance 2019

99 OECD 2007. Understanding the brain: The birth of a learning science. Paris, EDUCERI-OECD.

100 OECD (2012) Quality Matters in Early Childhood Education and Care: 3-6 настай хүүхдийн хувьд Япон улсад хамгийн өндөр 1:35 байдаг бол Финланд хамгийн бага 1:7 байдаг байна.

101 ILO (2014) ILO Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel, Geneva.

102 OECD (2011) Network on Early Childhood Education and Care's "Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal", June 2011.

4.3 Санхүүжилтийн үзүүлэлт

СӨБ-д зарцуулж буй улсын төсөв нь олон улсын жишигт хүрсэн цөөн оронд манай улс багтдаг.¹⁰³ 2019 онд СӨБ-д зарцуулсан төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь 0.98 бол ЗГ-ын нийт зарлагад эзлэх хувь 3.1 байна.

Хүснэгт 4.2 Санхүүжилтийн макро үзүүлэлт

Улс орон	Мэдээний он	ДНБ-д эзлэх хувь	ЗГ-ын төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь
Монгол (2-5 нас)	2019	0.98%	3.1%
ОУ-ын жишиг:			
-ЭЗХН-ийн орнуудын дундаж (3-5 нас)	2016	0.8% ¹⁰⁴	1.9% ¹⁰⁵
-ЭЗХН-д багтдаг зарим орон ¹⁰⁶ (3-5 нас)	2018	1%-аас их	
-ЮНИСЭФ-ийн бэнчмарк	2008	1% ¹⁰⁷	3% орчим ¹⁰⁸
-Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын санал ¹⁰⁹	2014	1%	10%

Эх сурвалж: СЯ-ны Freebalance, Fiscal системээс зарцуулалтыг авав

Бусад улс орон СӨБ-ын санхүүжилтийг эцэг эхтэй хуваах байдлаар бүрдүүлдэг бол манай улс хоолны зардлаас бусдыг улсын төсвөөр бүрэн санхүүжүүлдэг. Улс орнууд дараах хувилбарыг хэрэглэдэг байна. Үүнд.

- Олон улсын донор байгууллагын оролцоог системтэй ашиглах. ЮНЕСКО (2016) Монгол улсын хувьд бага насны хүүхдийн хөгжилд олон улсын байгууллагуудын үзүүлж буй дэмжлэг, санхүүжилт, тогтвортой биш байна гэж дүгнэсэн байв.
- Эцэг эхчүүд өөрсдөө нийлж цэцэрлэг байгуулж ажиллуулан, төрөөс дэмжлэг авах. Норвеги улсын нийт цэцэрлэгийн 14 хувийг эцэг эхчүүд

103 UNESCO (2016)

104 OECD (2016) Education at a Glance. While public expenditure on early childhood education and care is higher than 1.0% of GDP in France and the Nordic countries – with total spending reaching as high as 1.6% in Sweden and 1.8% in Iceland – it is less than 0.5% of GDP in the Czech Republic, Ireland, Japan, Portugal, Turkey and the United States. Most countries spend more on pre-primary education than childcare, which could partly be a reflection of higher enrolment rates. Pre-primary spending is highest at just under 1.0% of GDP in Iceland and New Zealand, while childcare spending is only over 0.5% of GDP in France, Finland, Iceland, Korea, Norway and Sweden.

105 UNESCO (2016)

106 OECD (2019): Norway and Sweden spend at least 1% of GDP

107 UNICEF (2008): Benchmark 7: Public expenditure on early childhood development and education services for children aged 0-6 years is at least equal to 1 per cent of GDP.

108 Emis Akbari.et.al. (2020) Early Childhood Education Report 2020: Канад улсын тооцоноор.

109 ILO (2014) ILO Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel, Geneva.

өөрсдөө нийлж байгуулан төрөөс санхүүжилт авч ажиллуулдаг.¹¹⁰

- Эцэг эхийн нийгмийн хамгааллын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх. Ингэснээр эцэг эхчүүд гэртээ цалинтайгаар хүүхдээ өсгөх боломжтой.¹¹¹
- Компанийн нийгмийн хариуцлагын (CSR) хүрээнд санхүүжүүлэх. Том компаниуд СӨБ-д хөрөнгө оруулалт хийхээс гадна байгууллагууд ажиллагсдынхаа хүүхдийг асрах үйлчилгээ, цэцэрлэг ажиллуулах нь нэмэгдсэн бөгөөд үүнийг хуулиар зохицуулсан орон ч байдаг.¹¹²
- Нөхцөлт мөнгөн шилжүүлэг (ССТ) хөтөлбөр хэрэгжүүлэх. Хүүхдээ сургууль, цэцэрлэгт явуулснаар өрхийн эдийн засагт ирэх дарамтыг бууруулах зорилготой.
- Төрөөс нэг хүүхдийг санхүүжүүлэх норматив хэрэглэх. Боловсролын тухай хуулийн дагуу манай улс энэ аргыг хэрэглэдэг.

СӨБ-ын санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлтүүд харьцангуй жигд байна. 2019 оны гүйцэтгэлд хийсэн шинжилгээгээр вариацийн коэффициент 0.13 буюу олон улсын жишигт (10 %) хүрсэн гэж үзэж болно. Учир нь орон нутгийн нэмэгдэл, орон нутагт ажилласны тэтгэмжийн бодлогоос шалтгаалан аймаг, сумдад өртөг арай өндөр байдаг. МакЛун индекс 96 хувь байгаа нь голчоос бага хэмжээний төсөв зарцуулж буй хэсэг бага байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 4.3 Санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт	2019 оны гүйцэтгэл
Голч	1,519,291
Стандарт хазайлт	191,930
Вариацийн коэффициент	12.63%
Медиан	1,492,930
МакЛун индекс	96.34%

2019 онд Булган аймаг улсын дунджаас нэг хүүхдийг 26 орчим хувийн өндөр

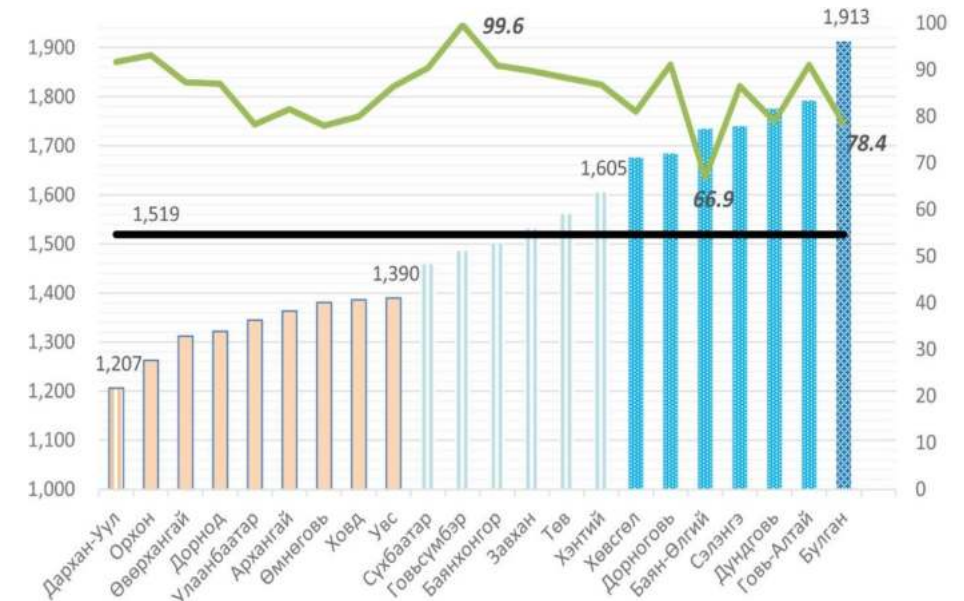
110 OECD (2014): In Norway and Sweden, many parents establish and run kindergartens. They receive earmarked funding for this as well as guidance material. In 2005, 14% of all Norwegian kindergartens were run by parents. The number of parents running kindergartens has gone down to 11.6% since the right to a kindergarten place was introduced in 2009. In Sweden, parents can run preschools as "parent-co-operatives". In 1983, the government made state grants available to parental co-operatives. In 2009, Sweden had just over 900 preschools with 21 000 children run by parent co-operatives (4.6% of all children in preschool)

111 OECD (2014): Public spending on such measures is, on average, 1.5% of GDP. The United Kingdom spends a relatively high proportion of GDP on cash benefits and tax credits with 2.4% of its GDP

112 Hwangbo, Young Ran. (2014). A Historical review of the infant and child care act: Based on the characteristic of the law and the law system. Journal for Early Childhood Education and Care 9(2): 125-146: Mandatory childcare centers in selected workplaces in Korea: 500- гаас дээш тооны ажилтантай эсвэл 300 дээш эмэгтэй ажилтантай байгууллага хуулийн дагуу хүүхэд асрах төвтэй байх ёстой.

өртгөөр сургасан байна.¹¹³ Гэсэн ч тус аймагт хамран сургалт 2018-2019 оны хичээлийн жилийн элсэлтээр тааруу байгааг (78.4) дараах зургаас, мөн дараагийн хичээлийн жилд ч дорвитой нэмэгдээгүйг 2019 оны Боловсрол, ШУ-ны салбарын танилцуулгаас харж болно.

Зураг 4.5 2019 онд нэг хүүхдэд зарцуулсан урсгал төсөв /мян.төг/ болон хамран сургалт



Ээлжийн, Нүүдлийн, Явуулын цэцэрлэгийн төсвийг ялгаснаар боловсролын санхүүжилтийн тэгш байдлыг хэрэгжүүлэх, ердийн-өдрийн цэцэрлэгт хамрагдах боломжгүй хүүхдүүдэд үйлчилгээ хүрч байгаа эсэхийг хянах, алслагдсан газар нутагт амьдарч буй хүүхдүүдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх зорилтыг хэрэгжүүлэх боломж олгодог.

Хувилбарт сургалтад зориулан төлөвлөсөн төсөв хамгийн эмзэг буюу төсвийн найдвартай байдал нь алдагдсан байв. Тухайлбал, аймаг, дүүрэг 2019 онд батлагдсан төсвийн зориулалтыг өөрчилж хооронд нь нэгтгэсэн буюу Төсвийн тухай хуулийн "41.2.2. батлагдсан төсвийн хүрээнд зарлага гаргах" заалтыг зөрчсөн, зориулалт хооронд гүйлгэсэн, нэгтгэсэн тохиолдол элбэг байна. Жишээнь Дорнод аймгийн ИТХ 2019 оны СӨБ-ийн төсвийг дараах байдлаар баталж энэ ангиллаар гүйцэтгэлийг гаргасан байв.

113 Төсвийн зориулалтыг хольж гаргасан аймгуудын хувьд гүйцэтгэлийг төсвөөс нь ойролцоо тооцоолол хийж өдрийн, ердийн цэцэрлэгийн өртгийг ялгасан гэдгийг анхаарна уу.

Хүснэгт 4.4 Дорнод аймгийн СӨБ-ын төсөв

Дорнод	2019 УИХ батлагдсан	ИТХ-ын баталсан 2019 оны төсөв	Гүйцэтгэл /өссөн/
Сургуулийн өмнөх боловсрол /Нийт батлагдсан дүн/	10,109,791.1	10,170,851.5	10,098,023.2
Төрийн бус байгууллагад төсвөөс олгох дэмжлэг	538,348.4	507,674.20	507,674.20
Ажил олгогчоос олгох тэтгэмж, урамшуулал, дэмжлэг	0	10,447.00	10,427.00
Цэцэрлэгийн хүүхдийн хоол	1,789,458	1,525,151.90	1,523,322.26
Ээлжийн бүлэгт хамруулах	69,276.7	-	-
Нүүдлийн бүлэгт хамруулах	119,667.8	-	-
Явуулын багшийн үйлчилгээ	8,999.9	-	-
Боловсролын стандарт, сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх	3,984,145.5	-	-
Сургалтын хэвийн үйл ажиллагааг хангах	2,927,412.5	-	-
80109 ТЗШ-ийн байгууллагуудын тогтмол зардал	672,482.3	672,482.3	607,988.2
80101 Үндсэн үйл ажиллагааны зардал		8,122,372.4	8,051,393.8
80305 Биеийн тамирын уралдаан, тэмцээн		5,206.0	5,206.0

Эх сурвалж: СЯ

Нийт 21 аймгийн 9, мөн нийслэлийн ИТХ ингэж төсвийн зориулалтыг нэгтгэж төсөв баталж, зарлагаа үүний дагуу бүртгэсэн учраас ээлжийн, нүүдлийн цэцэрлэгийн, явуулын багшийн үйлчилгээг шинжлэх боломжгүй байв. Дараах хүснэгтэд үзүүлэлтүүд нь харьцангуй бодитой харагдаж байгаа аймгуудад нэг хүүхдийг сургахад зарцуулсан төсвийг харууллаа.

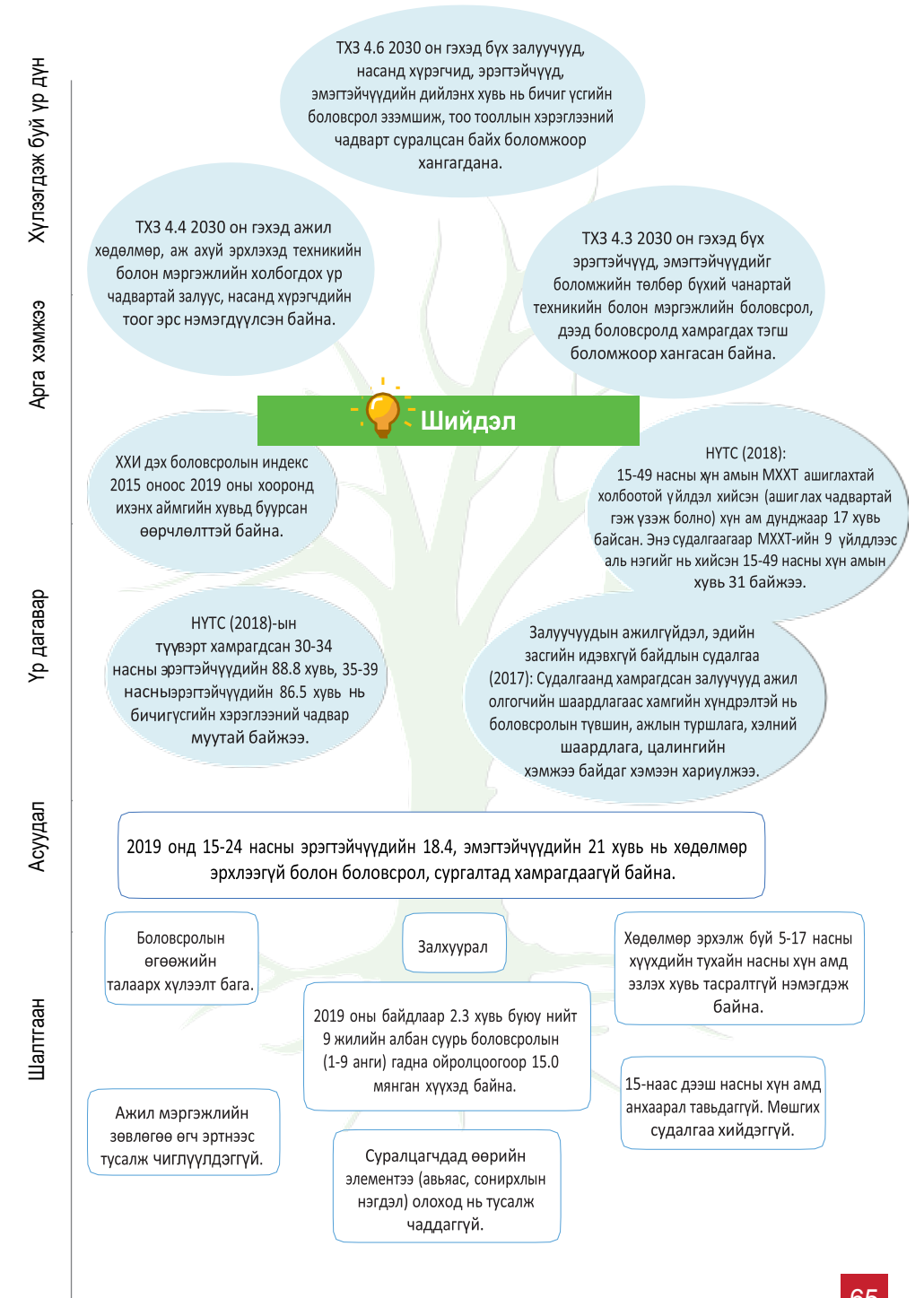
Хүснэгт 4.5 Хувилбарт сургалтаар нэг хүүхдийг сургасан өртөг /төг/

Баримжаа болгох аймаг	Ээлжийн	Нүүдлийн	Явуулын
Архангай	303,779	100,232	155,025
Баян-Өлгий	480,384	189,153	-
Баянхонгор	301,313	233,338	159,556
Увс	124,740	102,201	

Дэлхийн банк (2016), Хүүхдийг ивээх сан (2017)-гийн судалгаанд СӨБ-ын хувилбарт сургалтад бие даасан төсөв хуваарилдаг болсон нь үр дүнтэй бодлого болжээ гэж дүгнэсэн байна.¹¹⁴

114 World Bank (2016), Хүүхдийг Ивээх сангийн Монгол дах хөтөлбөр (2017) Алслагдсан хөдөөгийн малчдын хүүхдүүдийн бага боловсролын үр дүнг сайжруулах нь"

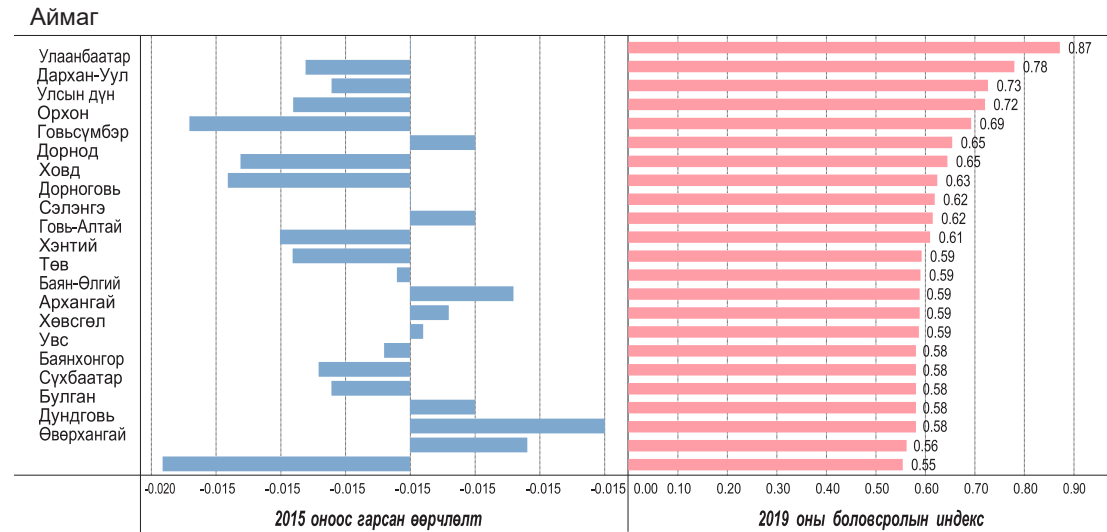
5. НАСАН ТУРШИЙН БОЛОВСРОЛЫН САНХҮҮЖИЛТ



5.1 Өнөөгийн байдал: Асуудал

Ихэнх аймгийн хувьд ХХИ дэх Боловсролын индекс 2015-2019 оны хооронд буурсан байна.

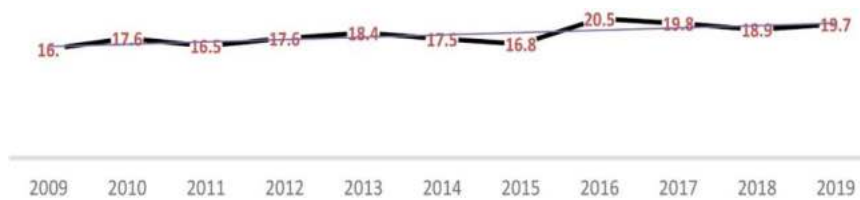
Зураг 5.1 ХХИ-дэх Боловсролын индекс, өөрчлөлт



Эх сурвалж: 1212.mn/ 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав./

Орчин үед боловсролын хамгийн чухал үзүүлэлт нь ахлах сургуулийн гадна байгаа залуучуудын тоо болсон. Сургуульд суралцдаггүй, ажил эрхэлдэггүй 15-24 насны залуусын хувь (хандлага) нэмэгдэж байна. 2019 оны хүн амын тоогоор тооцвол нийт 85.1 мянган залуус сургуульд сурдаггүй, бас ажил эрхэлдэггүй байна.

Зураг 5.2 Сургуульд суралцдаггүй, ажил эрхэлдэггүй 15-24 насны залуусын эзлэх хувь

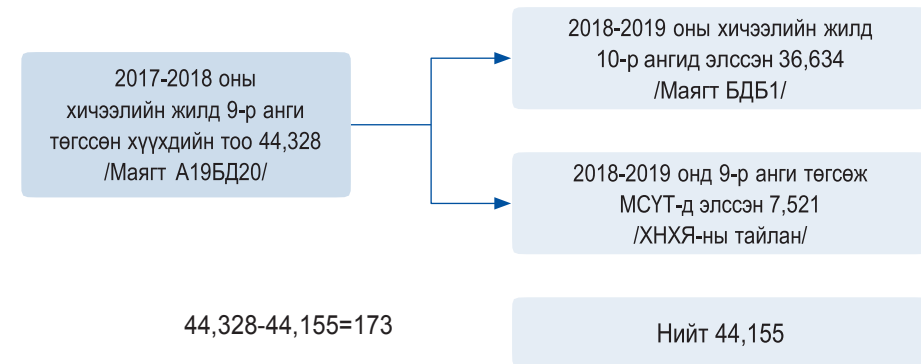


Эх сурвалж: 1212.mn / 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав./

2019 онд 15-24 насны эрэгтэйчүүдийн 18.4, эмэгтэйчүүдийн 21 хувь нь хөдөлмөр эрхлээгүй болон боловсрол, сургалтад хамрагдаагүй нь бусад улстай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт байна. 2019 оны байдлаар ЭЗХН орнуудад энэ үзүүлэлт дунджаар 11% байжээ.¹¹⁵

2018-2019 оны хичээлийн жилд суурь боловсролоос ахлах сургуульд элссэн хувь 85 байжээ. 15-аас дээш насны залуусын сургууль завсардалтыг бодитой гаргах боломжгүй байна. МСҮТ-ийн тоон мэдээ бодитой биш,¹¹⁶ мөн өөр өөр яаманд харьяалагддаг байдлаас шалтгаалан мөшгих зам алдагдсан. 2017-2018 оны хичээлийн жилийн хаврын мэдээгээр 9-р анги төгсөгчдийн 99.6 хувь нь дараагийн шатны боловсролд элссэн буюу 2018-2019 оны намрын элсэлтээр 10-р ангид элссэн болон МСҮТ-д элссэн¹¹⁷ тооны нийлбэр 44,155 байв. Хэрэв энэ үзүүлэлт бодитой бол албан боловсролын систем дотор суурь боловсролоос

цааших шатанд сургуулиас гарч буй хүний тоо бага байна.



$$44,328 - 44,155 = 173$$

Албан ёсны мэдээгээр “Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтын түвшин” өндөр гардаг. Гэвч бодит байдал дээр хэрэглээний чадвар үүнээс доогуур байж магадгүй. Насанд хүрсэн хүн амын чадварыг үнэлэх олон улсын судалгаануудад хамрагдах хэрэгтэй байна.¹¹⁸ НҮТС (2018)-ын түүвэрт хамрагдсан 30-34 насны эрэгтэйчүүдийн 88.8 хувь, 35-39 насны эрэгтэйчүүдийн 86.5 хувь нь бичиг үсгийн хэрэглээний чадвар муутай байжээ.

115 OECD (2019): On average across OECD countries, 11% of 15-24 year-olds are neither employed, nor in education or training (NEET) (see Indicator A2, used as a proxy for SDG Indicator 8.6.2).

116 Системээр бүртгэдэггүй

117 <http://mlsp.gov.mn/uploads/op/files/81427b17f338303f4a9df6b8f2124a034ccd9034.pdf>

118 Гэтэл ажил хийдэггүй, сургуульд сурдаггүй 18-24 насны залуусын жин тасралтгүй өсч байна.

119 Adult Education Survey (AES), Survey of Adult Skills (PIAAC)

Хүснэгт 5.1 Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтын түвшин

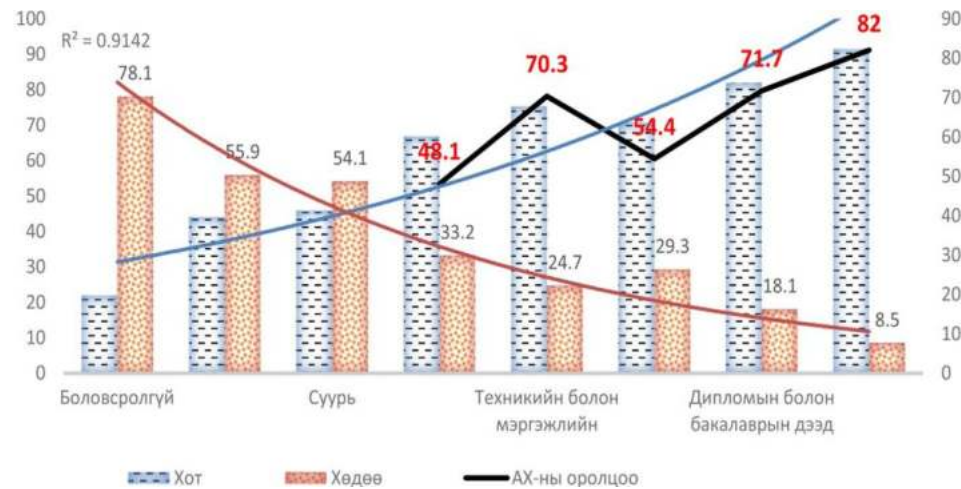
Ангилал	1963	1969	1979	1989	2000	2010	2020	Зөрүү	Хүний тоо	БҮБ ¹²⁰ муутай
Бүгд	71.5	81.5	92.7	96.5	97.8	98.3	98.7	1.3	2,152,109	27,977
Эрэгтэй	79.	88.3	96.1	98.2	98.	98.2	98.6	1.4	1,039,588	14,554
Эмэгтэй	61.2	71.4	88.2	94.9	97.5	98.3	98.9	1.1	1,112,521	12,238

Эх сурвалж: 1212.mn/ 2020 оны 9 сарын 9-ны өдөр татав./

Мөн 15-49 насны хүн амаас мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи (МХХТ) ашиглахтай холбоотой үйлдэл хийсэн (ашиглах чадвартай гэж үзэж болно) дунджаар 17 хувь байсан. Энэ судалгаагаар МХХТ-ийн 9 үйлдлээс аль нэгийг хийсэн 15-49 насны хүн ам 31 хувь байсан байна.

Дараах зургаас 15 болон түүнээс дээш насны хүн амын боловсролын түвшин байршлаас хамаарсан буюу “боловсрол эзэмшилт тэгш бус” байгааг¹²¹, мөн ажиллах хүчний (АХ) оролцооны түвшин боловсролын түвшнээс хамааралтай гэдгийг харж болох байна.

Зураг 5.3 Боловсролын түвшин, байршлаар, АХ-ны оролцоо, боловсролоор



Эх сурвалж: ҮСХ (2019) Ажиллах хүчний судалгаа

Улс орнууд насан туршдаа суралцахуйн стратегийг бүх хүн амьдралынхаа турш ямар ч нөхцөлд боловсрох, сурах, хөгжих боломжтой байхад анхаарах гэдэг утгаар хэрэгжүүлдэг байна.¹²² Бусад улс орны стратегид өргөн утгаар нь авч

120 БҮБ-Бичиг үсгийн боловсрол

121 Ялангуяа албан суурь боловсрол хүртэл 50:50 байх ёстой.

122 Collection of Lifelong Learning Policies and Strategies. <https://uil.unesco.org/lifelong-learning/lifelong-learning-policies>.

үзсэн албан боловсролын асуудал; ур чадварын хөгжил; мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн чадвар; хөдөлмөрийн зах зээлийн хэрэгцээ; насанд хүрсэн хүн амын тасралтгүй хөгжил гэсэн чиглэлүүд багтсан байна.¹²³

Хүн насан туршдаа, насан эцэслэх хүртлээ сурч боловсордог (Жон Дью 1916, Ардчилал ба боловсрол, 1-р бүлэг). Сургуульд элсэн суралцах нь боловсролын маш бага хэсэг. Учир нь хүн цаг мөч бүрд, бас хаана байхаас үл хамааран тасралтгүй сурч боловсорч байдаг. Боловсрол эзэмшихийг ахиж дэвших чадвар олж авах үйл явц гэж тодорхойлбол насан туршийн боловсролыг “өөрчлөгдөж буй нийгэмд дасан зохицон үр дүнтэй амьдрах чадвартай болох үйл явц” гэж тодорхойлно.¹²⁴ Иймд манай улс насан туршийн боловсролын талаарх болон насанд хүрсэн хүн амынхаа боловсролын талаарх бодлогоо эргэн харах хэрэгтэй болжээ. Тухайлбал:

1. Концепцийн хувьд хамруулах ойлголтыг тодорхой болгох;¹²⁵
2. Насанд хүрсэн хүн амын хөгжил, боловсролыг асуудлыг хэн хариуцахыг шийдэх;¹²⁶
3. Дүйцсэн хөтөлбөрөөр бага, дунд боловсрол нөхөн олгох үйл ажиллагаа сургуультай зэрэгцэн гэрчилгээ олгох нь зөв эсэх (Хувийн сургууль мөн оролцож байна), Дүйцсэн хөтөлбөрөөр суралцах нь хөнгөвчилсэн эсвэл маш эрчимтэйгээр хоцрогдлоо арилгаж эргэн албан боловсролын шугам руу орох зорилготой байх эсэх;
4. Хүрэх үр дүн нь тодорхойгүй, хариуцлагын тогтолцоо сул төвүүд ажиллаад байх нь тохиромжтой эсэх;¹²⁷ Засаг захиргааны босоо тогтолцоонд хамааралтай асуудлыг шийдэх;
5. Хөдөлмөр эрхлэлт хариуцсан яамтай дундын тогтолцоо байх эсэх;
6. Суралцахуйн өөр өөр хэлбэрээр мэргэшил эзэмшиж буй хүмүүст мэргэжлийн зэрэг олгох асуудлыг шийдэх.

Насанд хүрсэн хүн амыг тасралтгүй хөгжүүлэх нь яагаад чухал байдаг тухай философийн болон эмпирикийн судалгаа, өгүүлэл сүүлийн үед олноор хэвлэгдэж байна.¹²⁸

123 Collection of Lifelong Learning Policies and Strategies. <https://uil.unesco.org/lifelong-learning/lifelong-learning-policies>

124 Collection of Lifelong Learning Policies and Strategies. <https://uil.unesco.org/lifelong-learning/lifelong-learning-policies>: Эстони болон Швед улсын хөтөлбөрөөс

125 Ихэнх орны стратеги нь систем, институц гэхээс илүү “хувь хүнд чиглэсэн” байна.

126 Бүрэн дунд боловсролын төгсгөлд аливаа хүний ерөнхий боловсрол, чадвар, хандлага, үнэлэмж хамгийн сайн байж байгаад цаашид тусгай мэдлэг, чадвар өсөж, ерөнхий боловсрол нь буурдаг учраас тасралтгүй хөгжил, гэгээрэл хэрэгтэй байдаг-Human capital theory

127 Жишээ нь төвүүдээр суралцаж буй хүмүүсийг системээр (esis) бүртгэх

128 Boeren Ellen 2016, Lifelong Learning Participation in a Changing Policy Context, Panitsides, Eugenia A, 2016, Lifelong Learning: Concepts, Benefits and Challenges.

5.2 Дүйцсэн хөтөлбөрийн санхүүжилтийн үзүүлэлт

БШУ-ны Сайдын багцад Боловсролын тухай хуулийн 3.1.20, 8.1, 8.2, 17.1, 17.2, 39.6-ийн дагуу “Дүйцсэн хөтөлбөрөөр бага, дунд боловсрол нөхөн олгох” үйл ажиллагааны төсөв, насан туршийн боловсрол төвүүдийн үйл ажиллагааны төсөв багтсан байдаг. Дүйцсэн хөтөлбөрөөр бага, дунд боловсрол олгох төсвийг “71806 Насан туршийн боловсрол хөтөлбөр”-т төлөвлөдөг боловч хамгийн их өөрчлөлтөд өртдөг (10 аймаг ЕБ-руу нэгтгэсэн) болохыг бид харсан.

Хүснэгт 5.2 Дүйцсэн хөтөлбөрийн төсвийн үзүүлэлтүүд

Он	2017	2018	2019	2020	2021 оны төсвийн төсөл	
Төсөв /сая.төг/	3,339.6	3,389.6	6,967.5	5,452.2	6,646.1	
Санхүүжих хүүхдийн тоо	11740	11370	9809	8888	8796	
Нэг суралцагчид зарцуулахаар төлөвлөсөн санхүүжилт /мян.төг/	284.5	298.1	710.3	613.4	755.6	
Хичээлийн жил	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Элсэлт	10193	9116	7947	6917	6179	8796
Санхүүжих дундаж	8648	7535	6621	7225	-	-
Биелэлт	0.83	0.76	0.77	0.75	1.00	1.00
Дундаж					0.78	

Алсын хараа-2050 Урт хугацааны хөгжлийн бодлогын “Зорилт 2.1 Хүн бүрд чанартай боловсрол эзэмших тэгш боломж бүрдүүлж, боловсролыг хувь хүний хөгжил, гэр бүлийн амьдралын баталгаа, улс орны хөгжлийн суурь болгон насан туршдаа суралцахуйн тогтолцоог бэхжүүлнэ” гэж заасан. Тогтолцоог бэхжүүлэхэд тусдаа байгууллага бие даасан үйл ажиллагаа явуулна гэдгийг онцлохоос тухайн үйл ажиллагаа явагдахаас өөр аргагүй байх систем бүрдүүлэх нь илүү чухал байж магадгүй. Өнөөгийн байдлаар аймаг, дүүргүүд насан туршийн боловсролын үйл ажиллагааг өөр өөрөөр явуулж байна.



Хүснэгт 5.3 Насан туршийн боловсролын төв (НТБТ)

Аймаг, нийслэл	2019-2020 оны мэдээгээр			
	НТБ-ын төвийн тоо	Ажиллагсдын тоо	Үүнээс: НТБТөв дээр	Үүнээс: ЕБ дээр тавигдсан
01. Архангай		18		18
02. Баян-Өлгий		15		15
03. Баянхонгор		13		13
04. Булган		12		12
04. Говь-Алтай	1	22	4	18
06. Дорноговь	1	15		15
07. Дорнод		8		8
08. Дундговь	1	15	1	14
09. Завхан		25		25
10. Өвөрхангай		15		15
11. Өмнөговь	1	11	2	9
12. Сүхбаатар		14		14
13. Сэлэнгэ		20		20
14. Төв		15		15
15. Увс		24		24
16. Ховд	2	21	8	13
17. Хөвсгөл	1	23	2	21
18. Хэнтий	1	6	4	2
19. Дархан-Уул	1	12	12	
20. Улаанбаатар	8	62	60	2
21. Орхон	1	9	9	
22. Говьсүмбэр		2		2
Нийт	18	377	102	275
НТБ-ын Үндэсний төв	1			

Эх сурвалж: esis.edu.mn

2019 оны төсвийн төслөөр 9809 суралцагч дүйцсэн хөтөлбөрөөр сургахаар төлөвлөснөөс санхүүжсэн дундаж нь 6622 байсан бөгөөд дунджаар нэг суралцагчид 459.0 мянган төгрөг зарцуулсан байна. Дунджаас хэт өндөр зарцуулалттай аймгууд нь Насан туршийн боловсрол төвийн (НТБТ) зардлаа дүйцсэн хөтөлбөрөөс гаргахын тулд суралцагчийн тоог үндэслэлгүй төлөвлөсөн, мөн дахин хуваарилалт хийхдээ бусад хөтөлбөрүүдээс төсөв авч нэмэлт хуваарилалт хийсэнтэй холбоотой.

Хүснэгт 5.4 Дүйцсэн хөтөлбөрт зарцуулсан дүн

Аймаг, Нийслэл	ЕБС-д	Хувийн ЕБС-д	НТБТ-д	2019- 2020 оны элсэлт	Урсгал төсвийн гүйцэтгэл	Санхүүж- сэн дундаж	Нэг суралцагчид ногдох
Архангай	261	20	0	281	132,493,133	343	386,503
Баян-Өлгий	329	0	0	329	119,890,100	337	355,968
Баянхонгор	564	0	0	564	262,827,107	569	462,073
Булган	204	0	0	204	101,795,355	226	451,221
Говь-Алтай	272	0	71	343	131,323,305	348	376,933
Говьсүмбэр	28	0	0	28	19,751,400	36	542,621
Дархан-Уул	0	0	152	152	310,094,947	178	1,744,066
Дорноговь	27	0	0	27	229,681,465	33	6,960,044
Дорнод	40	0	0	40	93,736,600	45	2,092,335
Дундговь	61	0	10	71	69,112,700	73	941,590
Завхан	335	0	0	335	97,651,065	351	278,526
Орхон	0	0	89	89	250,173,484	85	2,929,432
Өвөрхангай	288	0	0	288	94,271,000	335	281,574
Өмнөговь	38	0	3	41	92,152,407	52	1,758,634
Сүхбаатар	254	0	0	254	165,093,259	291	566,941
Сэлэнгэ	312	0	0	312	226,585,300	311	729,039
Төв	260	0	0	260	215,814,527	258	837,789
Увс	476	0	0	476	275,625,056	526	523,604
Улаанбаатар	14	82	778	874	1,999,983,257	871	2,296,192
Ховд	495	0	226	721	93,842,400	786	119,332
Хөвсгөл	270	0	40	310	387,196,191	355	1,090,693
Хэнтий	2	0	178	180	165,881,075	212	780,984
Нийт	4530	102	1547	6179		6,622	1,204,822

Дараах хүснэгтээс нэг суралцагчид ногдох зардал өндөр гарсан шалтгааныг харж болохоор байна. Тухайлбал, Сэлэнгэ, Дорнод, Дундговь аймгийн хувьд гүйцэтгэлийг ялгаж харах боломжгүй учраас ЕБ-той холилдсон, Орхон, Дархан-уул, Улаанбаатар, Хэнтий, Хөвсгөл, Өмнөговь аймаг "төв"-ийн зардлыг дүйцсэн хөтөлбөрөөс болон ЕБ, СӨБ-ын төсвөөс авч хуваарилсан, Төв аймаг анхны төлөвлөсөн хүнээ сургаагүй харагдаж байна.

Хүснэгт 5.5 Нэг суралцагчид ногдох зарцуулалт өндөртэй аймаг,
Нийслэл

Аймаг_ Нийслэл	Анхны батлагдсан	ИТХ баталсан	Гүйцэтгэл	Санхүүжсэн хүүхдийн тоо	Нэг суралцагчид ногдох	Анхны багадан төсвөөр
Төв	231,040,400	231,040,400	215,814,527	258	836,490	719,317
Дархан-Уул	128,038,400	311,049,000	310,094,947	178	1,742,106	719,317
Дорноговь	43,034,800	234,297,900	229,681,465	33	6,960,044	1,304,085
Дундговь	69,112,700		69,112,700.0	73	946,749	946,749
Дорнод	93,736,600		93,736,600	45	2,083,036	2,083,036
Орхон	195,299,000	251,253,800	250,173,484	85	2,943,217	2,297,635
Өмнөговь	18,870,000	92,152,500	92,152,407	52	1,772,162	362,885
Улаанбаатар	1,049,981,300	2,021,501,100	1,999,983,257	871	2,296,192	1,205,489
Хөвсгөл	270,846,400	390,407,100	387,196,191	355	1,090,693	762,948
Сэлэнгэ	226,585,300		226,585,300	311	728,570	728,570
Хэнтий	145,282,800	169,907,800	165,881,075	212	782,458	685,296





6. ХӨРӨНГИЙН ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

Төр хүн амын боловсролын хэрэгцээг тасралтгүй хангаж, хаана амьдарч байгаагаас үл хамааран бүх хүнд тэгш боломж олгох үүрэгтэй. Үүнд боловсролын төлөвлөлт ирээдүйд чиглэсэн байх тухай ойлголт багтана. Ирээдүйд чиглэсэн төлөвлөлт хийнэ гэдэг нь тогтвортой хөгжлийг хангах, мөн суралцагчдын онцлогийг тусгасан төрөл бүрийн хэрэгцээг хангахуйц байх тухай юм.

6.1 Боловсролын хөрөнгө оруулалтын өнөөгийн практик

Боловсролын төсөвт дараах зүйлсийг хөрөнгө оруулалт¹²⁹ гэж томъёолдог. Үүнд:

1. Шинээр сургууль, цэцэрлэг, дотуур байр, спорт заал барих,
2. Сургууль, цэцэрлэг, дотуур байрыг өргөтгөх,
3. Сургууль, цэцэрлэг, дотуур байр, спорт зааланд их засвар хийх,
4. Тоног төхөөрөмж худалдан авах (тавилга, эд хогшил), суурилуулах,
5. Техник, эдийн засгийн үндэслэл боловсруулах.

Өнөөгийн практикаар аймаг, нийслэлийн ирүүлсэн хүсэлтийг нэгтгэн барих, өргөтгөх объект, солих, нийлүүлэх тоног төхөөрөмж, эд хөрөнгийг субъектив үнэлгээгээр төлөвлөж, санхүүжилтийг он дамжин хийдэг. 2015-2019 онд төлөвлөсөн биет хөрөнгө оруулалтыг харууллаа.¹³⁰

¹²⁹ Боловсролд зарцуулж буй мөнгө, хичээл зүтгэл бүр хөрөнгө оруулалт болдог. Төсвийн зарлага, эцэг эхийн зарцуулж буй мөнгө, цаг хугацаа, хичээл зүтгэл, алдагдсан боломжийн өртөг зэрэг биет болон биет бус бүх хичээл зүтгэл, зарцуулалт хөрөнгө оруулалт юм.

¹³⁰ Объектыг анх жагсаалтад оруулснаар нь тооцов

Зураг 6.1 Боловсролын хөрөнгө оруулалт болон нэгдсэн төсвийн зарлагын хандлага



Эх сурвалж: СЯ

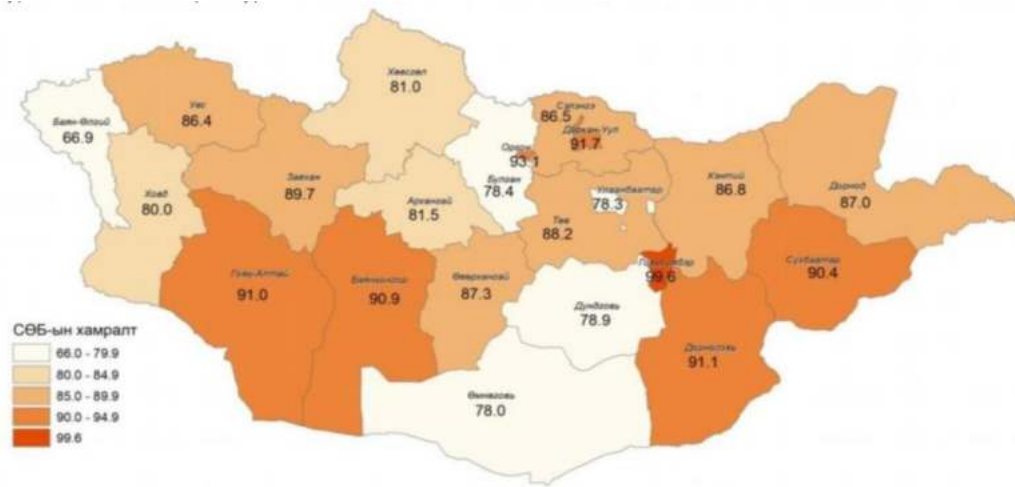
Зургаас харахад нэгдсэн төсвийн зарлага өсөхөд өсөж, буурахад дагаад буурч буй хандлага харагдаж байгаа ч эдгээрийн хоорондын хамаарал 12 орчим хувь байна.

Сангийн сайдын 2018 оны 295 дугаар тушаалаар шинэ барилга барих хөрөнгө оруулалтын техник эдийн засгийн үндэслэлийг гаргахдаа төслийн хөрөнгө оруулалтын аргаар шинжилгээ хийхээр заажээ. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засаг, нийгмийн үр өгөөжийг тооцох хэрэгтэй юм. Гэхдээ нийгмийн үйлчилгээний барилгын хувьд ирээдүйн мөнгөн урсгалын өнөөгийн үнэ цэн, хөрөнгө оруулалтын дотоод үр өгөөжийг тооцох асуудал хүндрэлтэй байдаг. Иймд нийгмийн өгөөжийн онолыг¹³¹ баримтлан эрэлт, нийлүүлэлтийн аргыг ашигладаг. Өөрөөр хэлбэл, хүн амын өсөлтийн прогноз дээр үндэслэн эрэлтийг, төрийн өмчийн сургуулиудад танхимын сургалт явуулах суудлын хүчин чадлаар нийлүүлэлтийг тооцож нэмэлт хэрэгцээг гаргах юм. Гэвч энэ аргыг зарчмын дагуу хэрэглэж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байгааг жишээгээр харуулъя.

Дараах зургаас СӨБ-ын хамран сургалт багатай Булган аймгийг сонгон нийлүүлэлтийн төлөвлөгөө буюу хөрөнгө оруулалтын 2019 оны жагсаалттай харьцууллаа.

¹³¹ Human capital theory, externalities & inclusive growth theory

Зураг 6.2 СӨБ-ын хамран сургалт, 2018-2019 оны хичээлийн жилд



Эх сурвалж: УСХ (2018) Боловсрол, ШУ-ны салбарын танилцуулга

Булган аймгийн цэцэрлэгүүдийн ашиглалтын коэффициент аймгийн дүнгээр 1.2 буюу 11 суманд цэцэрлэгийн хүчин чадал хэтэрсэн байна. Хамран сургалтын бохир жин 2018-2019 оны хичээлийн жилд 78.4, 2019-2020 оны хичээлийн жилд 82 байжээ.

Хүснэгт 6.1 Булган аймгийн цэцэрлэгийн хүчин чадал

#	Сумд	2019-2020 оны хичээлийн жил				
		Үндсэн сургалтаар	Нийт хүчин чадал	Ашиглалт /Үндсэн сургалтаар/	Дүгнэлт	Хамран сургалтын бохир жин
1	Баян агт	130	100	1.3	Хүчин чадал нэмэх	70
2	Баяннуур	130	100	1.3	Хүчин чадал нэмэх	79
3	Бугат	65	50	1.3	Хүчин чадал нэмэх	97
4	Бүрэгхангай	135	100	1.4	Хүчин чадал нэмэх	70
5	Гурванбулаг	152	100	1.5	Хүчин чадал нэмэх	84
6	Дашинчилэн	152	125	1.2	Хүчин чадал нэмэх	81
7	Могод	95	100	1.0	Хэвийн	76
8	Орхон	78	75	1.0	Хэвийн	70
9	Сайхан	82	100	0.8	Хэвийн	70
11	Сэлэнгэ	235	200	1.2	Хэвийн	97
12	Тэшиг	220	160	1.4	Хүчин чадал нэмэх	98
13	Хангал	50	50	1.0	Хэвийн	70
14	Рашаант	140	100	1.4	Хүчин чадал нэмэх	70
15	Хишиг өндөр	190	125	1.5	Хүчин чадал нэмэх	94
16	Хутаг өндөр	295	250	1.2	Хэвийн	90
17	Хялганат	190	175	1.1	Хэвийн	87
18	1-р цэцэрлэг	180	150	1.2	Хэвийн	100

19	2-р цэцэрлэг	220	200	1.1	Хэвийн	100
20	3-р цэцэрлэг	80	50	1.6	Хүчин чадал нэмэх	100
21	4-р цэцэрлэг	120	100	1.2	Хэвийн	100
22	5-р цэцэрлэг	0	100	0.0		
23	6-р цэцэрлэг	160	125	1.3	Хүчин чадал нэмэх	95
24	7-р цэцэрлэг	170	155	1.1	Хэвийн	100
Аймгийн дүн		3269	2790	1.2		82

Эх сурвалж: Булган аймгийн БСГ

Гэтэл 2019 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд зөвхөн нэг барилгын өргөтгөл багтсан байна. Үүнд:

Цэцэрлэгийн өргөтгөлийн барилга /Булган, Бүрэгхангай сум/	2019	УТ	572.7
---	------	----	-------

Харин хамран сургалт 91 хувь байгаа Говь-Алтай аймагт 300 суудал нэмэхээр 2019 онд төлөвлөсөн байв.

Объектын нэр	Эхлэх	Дуусах		Төсөвт өртөг
Цэцэрлэгийн барилга, 75 ор /Говь-Алтай, Алтай сум/	2019	2020	УТ	900.0
Цэцэрлэгийн барилга, 75 ор /Говь-Алтай, Дэлгэр сум/	2019	2020	УТ	900.0
Цэцэрлэгийн барилга, 75 ор /Говь-Алтай, Цээл сум/	2019	2019	УТ	900.0
Цэцэрлэгийн барилга, 75 ор /Говь-Алтай, Шарга сум/	2019	2020	УТ	900.0

Эх сурвалж: 2019 оны батлагдсан төсөв.

Мөн СӨБ-ын хамран сургалт нь улсын хэмжээнд тулгамдсан асуудал болсоор байхад цэцэрлэгийн барилгын их засварт ихээхэн хөрөнгө (35.5 тэрбум) төлөвлөсөн нь аюулгүй байдалтай шууд холбоотой бол өөр хэрэг, харин тийм биш бол яаралтай хэрэгцээтэй харьцуулах ёстой. Ийм мэдээлэл олох боломжгүй байлаа.

6.2 Хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх орчин

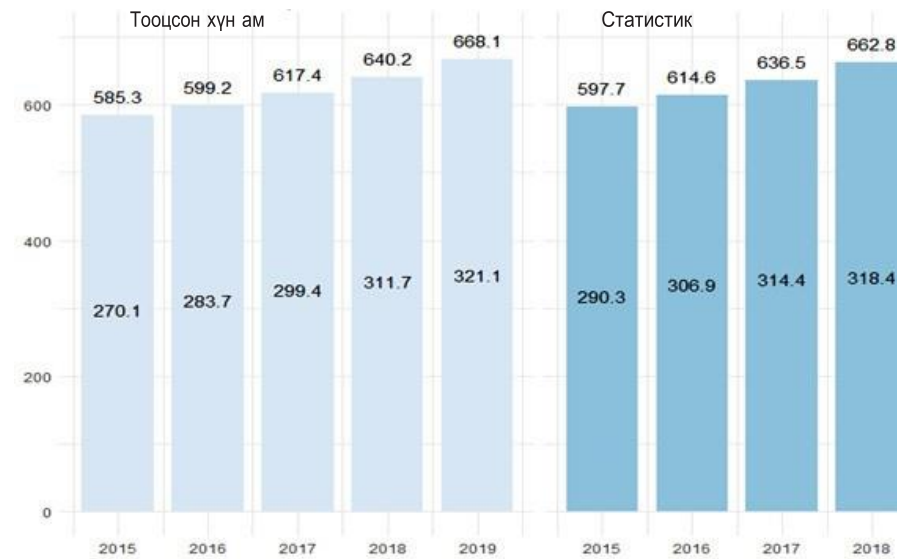
Боловсролын орчин байнга өөрчлөгддөг. Энэ тайлангийн агуулгад тохируулан боловсролын орчинг төрийн өмчийн сургуулийн танхимын сургалт явуулах үйл ажиллагаагаар хязгаарлан боловсролыг төлөвлөхөд нөлөөлөх 2 гол хүчин зүйлийг авч үзье.

6.2.1 Хүн амзүйн нөлөөлөл

ҮСХ-ны тооцсон 2045 он хүртэлх Монгол улсын хүн амын хэтийн тооцооны мэдээллээс сургуулийн өмнөх болон сургуулиар дамжин бага, дунд боловсрол эзэмших насны хүн амын тоог ялгаж ирэх жилүүдэд салбарын ерөнхий хэрэгцээний хандлагыг харъя.

Цэцэрлэгийн насны хүүхдийн тооны прогноз нь 2015-2019 оны мэдээнээс 4 орчим, сургуулийн насны хүүхдийн тоо 10 орчим хувиар дутуу байна.

Зураг 6.3 Тооцсон хүн ам болон 2015-2019 оны хүн амын мэдээний зөрүү



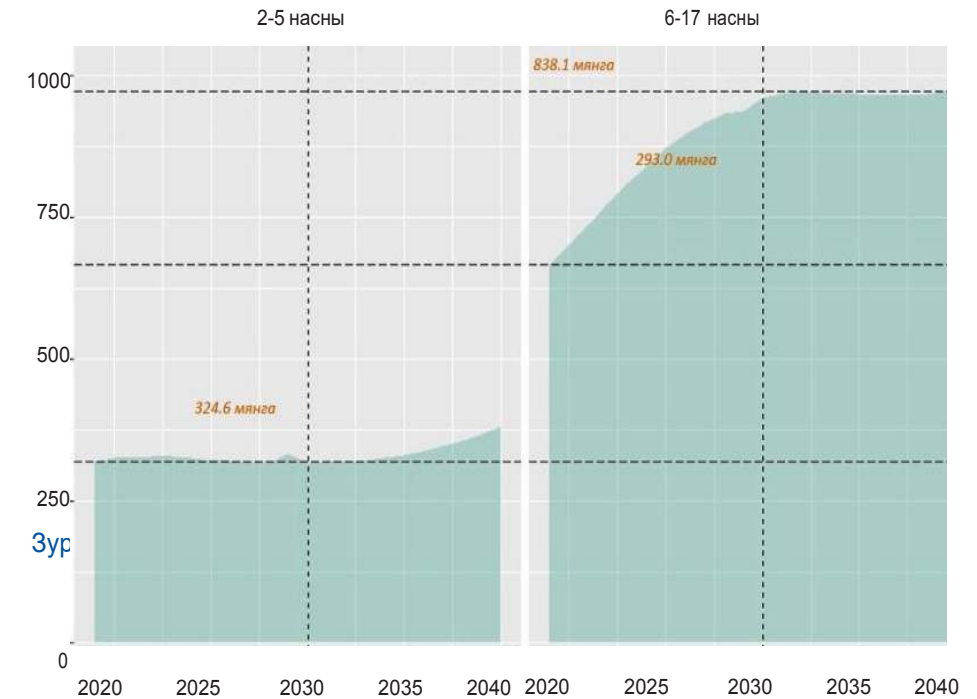
Эх сурвалж: 1212.мн.

Гэхдээ прогнозын дагуу зөвхөн хандлага харж байгаа тул бодит тоо энд онцын хамааралгүй болно. Өөрөөр хэлбэл, сургуулийн насны хүн ам 2032 он хүртэл тасралтгүй өсөөд түүнээс цааш энэ түвшиндээ (дунджаар 838.0 мянга)¹³² байх хандлагатай ба өнөөгийн хичээл сургалт явуулж буй хэв маягаар тооцвол 960 хүүхдийн хүчин чадалтай 200 гаруй сургууль нэмж барих хэрэгтэй болно. Харин сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдах хүүхдийн тоо 2039 он хүртэл харьцангуй тогтонги буюу дунджаар 324.0-327.0 орчим мянга байж магадгүй тул өнөөгийн хуримтлагдсан эрэлтийг хангаж чадвал цаашид цэцэрлэг нэмж барихдаа болгоомжтой хандах хэрэгтэй гэдгийг харуулж байна.¹³³

132 Үүнээс 10% их байж магадгүй.

133 Үүнийг өмнө нь сануулсаар ирсэн боловч орон нутагт цэцэрлэг нэмж барихдаа шинжилгээ

Зураг 6.4. Сургууль, цэцэрлэгийн насны тооцсон хүн ам



Эх сурвалж: 1212.мн.

6.2.2 Сургалтын орчны талаарх орчин үеийн хандлага

Сургалтын орчны талаарх ойлголт ихээхэн өөрчлөгдөж байна. Урьдын “сургалтын бүх загварт тохирсон нэг төрлийн загвар” гэдэг ойлголтоос салж суралцах, багшлах таатай боломжийг дэмжсэн загварын талаарх ойлголт руу шилжсэн. Энэхүү хандлага нь *хүнд хамгийн их таатай байхаар загвар хэрхэн гаргах вэ* гэдэг асуудал руу аваачдаг. Тухайлбал, бид өмнө нь ангиар хичээллэх танхимын тоог хамгийн олон байлгахыг л үр ашигтай төлөвлөлт, үр ашигтай зураг төсөл гэж үздэг байсан бол сургалтын үйл ажиллагаа заавал ангид ширээний ард сууснаар амжилттай явагддаг гэж үзэх боломжгүй болов.

Сургуулийн эргэн тойрны бүх зүйл сургалтад, хүүхдийн хөгжилд хувь нэмэр оруулдаг. Сургалтын орчин хэрхэн хүүхдийн сурах үйл явц болон багшийн хичээл заах үйл ажиллагаанд нөлөөлж болох талаар олон судалгаа хийдэг болсон.

хийдэггүй хэвээр байна.-АХБ (2018).

Тухайлбал:

- Энэ төрлийн судалгааны олж илрүүлсэн үр дүнг нэгтгэсэн тойм судалгаанд “сургалтын орчин багшлах, суралцахад аль алинд нь ихээхэн нөлөөлдөг” гэж дүгнэжээ.¹³⁴
- 21-р зуунд хэрэгтэй ур чадварыг эзэмшүүлэхийн тулд суралцагчдад боломжтой бүх хэлбэрээр суралцах орчноо өөрөө бүрдүүлэх, сонгох боломж олгох замаар бүтээлч, хамтран ажиллах чадвартай болгох боломжтой эсэхийг туршихаар Дани улсын нэгэн төрийн өмчийн дунд сургууль 16 дах жилдээ төсөл хэрэгжүүлж¹³⁵ үр дүнг нь судалсан олон тайлан гарсан. Хувь хүний онцлогт зориулсан сургалт жинхэнэ утгаараа явагдаж, цаг мөч бүрд багш нар ч, хүүхдүүд ч суралцаж байдаг орчин бүрдүүлж чаджээ гэдэг дүгнэлт нийтлэг байна.¹³⁶

Бидний уламжлалт нэг төрлийн үйлчилгээ, нэг төрлийн ширээний засалт бүхий анги танхим тохиромжтой сонголт хэвээр цаашид үргэлжлээд байж чадахааргүй болсон. Уламжлалт сургуулийн барилгуудыг онолын мэдээлэл дамжуулах л зориулалттай, суралцахуй явагдах боломжийг хаасан байдаг гэж шүүмжилж байна.¹³⁷ Суралцахуйн биет орчин гэдэг ойлголт орон зай, тоног төхөөрөмж, тавилга хэрэгслийг багтаасан “танхим”-ыг “суралцахуйн орон зай”¹³⁸ болгосон шинэ дизайн гаргах гэсэн утгатай болж шинэ загвар гаргах “хөдөлгөөн” өрнөж¹³⁹ байгааг анхааруулсаар байгаа ч¹⁴⁰ салбарын хэмжээнд дорвитой анхаарал хандуулахгүй, сурган заах аргын хуучин загварт тохирох хийцээр сургууль, цэцэрлэгийн барилга нэмж барьсаар байна.

Сургуулийн барилга, тоног төхөөрөмж, тавилга, гадна талбай салшгүй цогц объект болж суралцагчийн хэрэгцээг хангах ёстой гэдэг ойлголтоос бид хол байдаг. Бид барилгыг нь нэг тусдаа, доторх тоног төхөөрөмж, тавилга хэрэгслийг тусдаа, сургуулийг ажиллуулахад гарах урсгал зардлыг тусад нь төлөвлөдөг. Хамгийн гол нь боловсрол судлаач, түүний дотор хичээл сургалт явуулах багшийн оролцоогүйгээр төлөвлөж, загварчилж барьдаг.

Боловсролын хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх хэт хоцрогдсон практикаас болоод математик болон шинжлэх ухааны хичээлүүдийг хүртэл самбар дээр биш “ширээн дээр байрлуулсан хэрэгсэл дээр” материал ашиглан өөрөө туршин бүтээх замаар (context based), мөн зориудаар бүрдүүлсэн хиймэл орчинд заах

134 Higgins, S., et.al (2005), Kühn, C (2011), Kuuskorpi, M (2012)

135 Hellerup School Project

136 Daisy Yuhás (2018) Lessons from a school without walls

137 Manninen, A. et al. (2007), Oppimista tukevat ympäristöt. Johdatus oppimisympäristöajatteluun, Opetushallitus, Helsinki:

138 Үүнийг “Инновац бүхий суралцахуйн орчин” (Innovative Learning Environments) гэж нэрлэсэн байв.

139 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-27/the-debate-around-open-classroom-design>

140 АХБ (2018)

(simulation), суралцах боломж бидэнд хязгаарлагдмал хэвээр байна. Жишээ нь дэлхий нийт ахлах сургуулийн үйл ажиллагааг модульд суурилсан сургалтын хөтөлбөрөөр явуулж байна. Боловсролын тухай хуулийн 5-д заасны дагуу “Сургалтын цөм хөтөлбөр”-т суралцагчдад сонголт олгохоор төлөвлөсөн. Гэтэл үүнийг орон нутагт хэрэгжүүлэх боломж бараг алга. Үүнд сургалтын биет орчин ч хязгаарлалт болж байна. Зүй нь ангиар хичээллэх танхим биш, сургууль дундын лекцийн танхим, онлайн платформ, симуляц, туршилт хийх лаб, багаар ажиллах интернэт бүхий орчин, ганцаарчилж давтах, багшаасаа давтлага зөвлөгөө авах орон зай хэрэгтэй.

Финланд улсын сүүлийн үед барьсан шинэ сургуулийн барилгууд мэргэжлийн ертөнцийн анхаарлыг татаж байна. Тэд сургалтын орчны талаарх үзэл баримтлалаа “сургууль бол хүүхдүүд өдөр тутмын хичээлээ хийхээр л ирдэг газар биш харин тэднийг өдөөдөг, суралцахад хүргэдэг, сэтгэлийг нь баясаагаж, тааламжтай байлгадаг, гоо сайхны мэдрэмжийг нь төрүүлдэг газар байх ёстой” гэж тодорхойлжээ.¹⁴¹

Зураг 6.5 Хельсинкийн төрийн өмчийн дунд сургууль



Эх сурвалж: Фу (2016)

141 Finnish National Board of Education (2014), Kuuskorpi, Marko (2012)

Зураг 6.6 Баян-Өлгий аймгийн Ногоон нуур сумын сургуулийн Б блок



Эх сурвалж: Баян-Өлгий аймгийн БСГ

Зураг 6.7 Дани улсын төрийн өмчийн дунд сургууль



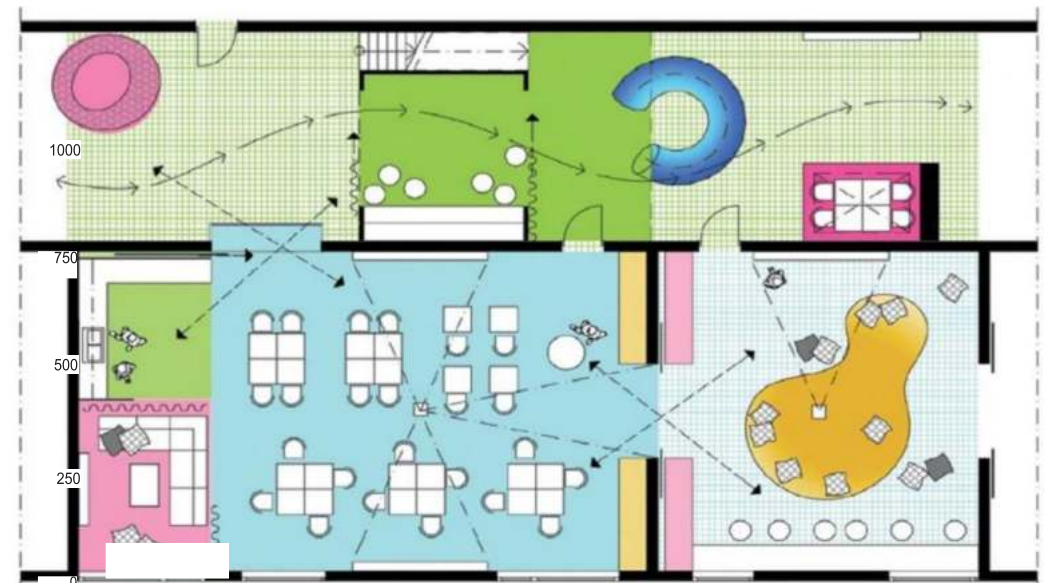
Эх сурвалж: Daisy Yuhas (2018) Lessons from a school without walls

Анги танхим гэхээсээ илүү хичээл заах, хүүхдүүдтэй ажиллах “динамик орон зай” багш нарт хэрэгтэй байгаа энэ цаг үед шинэ барилга барих, өргөтгөх, их засвар хийхдээ бүх зүйлийг нэг дор тавьж төлөвлөх, сурган заах аргын шинэ хандлага, 21-р зуунд хэрэгтэй ур чадварт чиглэсэн, тохирсон шийдэл гаргах яаралтай хэрэгцээ үүссэн. Ирээдүйн сургалтын орчныг бүрдүүлэхдээ¹⁴²

142 OECD (2011) The future of the physical learning environment: school facilities that support the user

- *Хамтран суралцах орчин:* 20-40 хүн ангиар эсвэл илүү том бүлгээр хичээллэх зориулалттай, өөрийгөө илэрхийлж сурах, олон нийттэй харилцаж сурах чадвар эзэмшихэд туслах орчин,
- *Бүтээлч суралцах орчин:* 3-6 хүн бүлгээр, багаар ажиллах зориулалттай, хамтаараа төсөл дээр ажиллаж сурах чадвар эзэмшихэд туслах уян хатан орчин,
- *Ганцаарчилсан сургалтын орчин:* 1-2 хүнтэй багш тусгайлан ажиллах, зөвлөгөө өгөх, суралцагч өөрөө бие даан ажиллаж сурах орчныг сургууль дээр бүрдүүлэх хэрэгтэй.

Зураг 6.8 21-р зууны сургууль



Эх сурвалж: School in 21st (Archeus architects 2010, www.archeus.fi)

Мөн байгаль орчны хувьд тогтвортой байх шаардлага улс орны ирээдүй хойч үеийнхээ өмнө хүлээж буй үүрэг учраас шинэ сургууль, цэцэрлэг, дотуур байр буюу дараагийн 60 жилд ашиглагдах хөрөнгө оруулалтыг заавал энэ шаардлагад нийцүүлэх нь зүйн хэрэг юм.¹⁴³

143 БОАЖЯ (2015) Ногоон сургууль, Гарын авлага & Канад улсын Боловсролын яам (2016).

6.3 Боловсролыг төлөвлөх хэлбэр

Хүн бүрт суралцах тэгш боломж олгох асуудал нь төрийн боловсролын үйлчилгээний байнга анхаарах асуудлуудын нэг байдаг. Гэхдээ тэгш боломж олгоно гэдэг нь бүх суманд ахлах ангиуд нээснээр шийдвэрлэгдэхгүй. Манай улсын хувьд педагогийн шинэ хандлага, суралцагчдын хэрэгцээ нь боловсролын ертгийг бууруулах загвар болж магадгүй.

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийн өнөөгийн алдаа, хэт их хоцрогдол нь

- 1). Боловсролыг төлөвлөж буй газраас зөвшөөрөл авдаггүй, боловсролын бодлогоос хамааралгүй сургууль, цэцэрлэг барих, өргөтгөх төлөвлөлт хийдэг.
- 2). Дүрэм, журам байдаггүйгээс шалтгаалан бүхнийг нэг дор тавьж харьцуулалт, эрэмбэлэлт хийдэггүйтэй холбоотой. Жишээлбэл, газрын зураг эсвэл хавтгай ашиглах аргыг хэрэглэдэг бол алдаа арай бага гаргаж, шийдвэр ил тод, үндэслэлтэй болно.

Боловсролын үйлчилгээг газрын зураг дээр байрлуулж төлөвлөх арга олон жил хэрэглэгдэж улс орнууд үүнийг зайнаас тандан судалсан “газарзүйн мэдээллийн систем” ашиглан хийдэг.

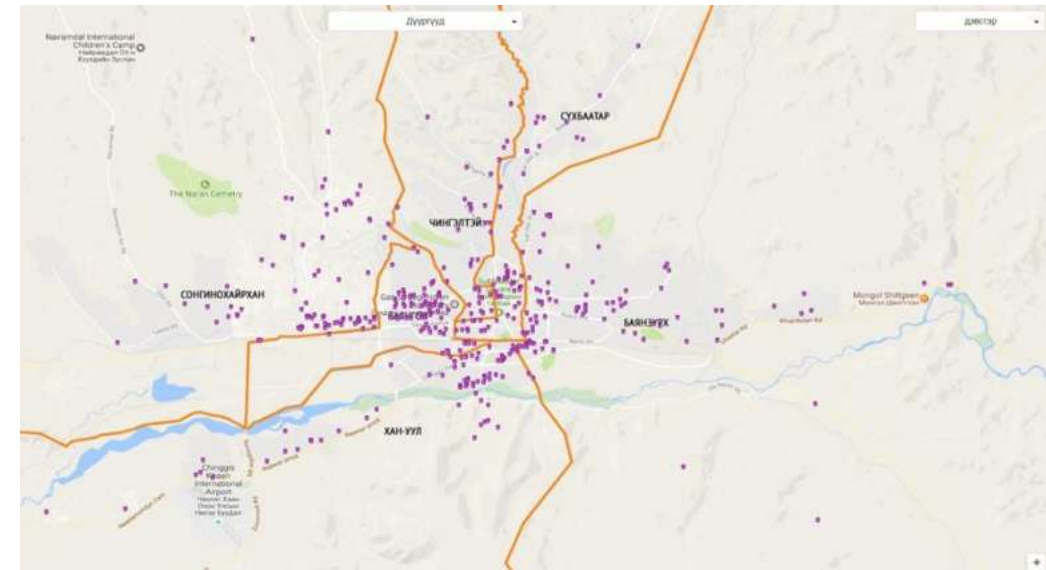
Өргөн уудам нутагтай манай улсын хувьд аль ч салбарт газрын зургаар төлөвлөх хэрэгцээ их байгаа. Тухайлбал, Улаанбаатар хотод шилжилт хөдөлгөөн ихэссээр цэцэрлэггүй хорооны тоо олон болж, цэцэрлэгийн байршил хүн амын суурьшлын хэрэгцээг хангаж чадаагүй болсон байв. Нийт цэцэрлэгийн 50 хувь нь баруун дөрвөн замаас зүүн дөрвөн замын хооронд байдаг бол хүн амын амьдрах байршил нь эсрэгээрээ юм. Захын дүүргүүдэд нийт 26 хороонд нь төрийн өмчийн цэцэрлэг байдаггүй, 2016 оны байдлаар тэдгээр хорооны цэцэрлэгийн насны хүн ам 22.0 мянга байжээ. Өөрөөр хэлбэл төлөвлөж чадаагүйгээс эрэлт аль хэдийнээ хуримтлагдсан байна.¹⁴⁴



144 Нийслэлийн Боловсролын газар



Зураг 6.9 Цэцэрлэгийн байрлал



Эх сурвалж: Нийслэлийн боловсролын газар

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө нь боловсролын төлөвлөлтийн салшгүй хэсэг бөгөөд үүнийг боловсролыг төлөвлөхөөс өмнө эсвэл тусдаа хийх боломжгүй. Стратегийн төлөвлөлт хийх үед эхлээд боловсролын үзүүлэлтийг нэг дор тавьж өнөөгийн байдлаа судлаад, дараа нь тодорхойлсон асуудлаа “шийдвэрлэх зорилт” болгон дэвшүүлснээр түүнийг хэрэгжүүлэх орцуудыг төлөвлөнө. Тэрхүү орцод хөрөнгө оруулалт багтаж богино хугацаанд хийх ажил, үр дүн болдог тухай Зураг 1.3 харуулсан ЛХМ загвараас харсан. Дараах хүснэгтэд 4 аймгийн “хавтгайг” 2018 оны байдлаар харуулав.¹⁴⁵

145 Ч.Нарантуяа, А.Заяадэлгэр (2018) Боловсролын өнөөгийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ, хөгжлийн бодлогын үр нөлөөний үнэлгээ, Говийн дэд бүсийн хөгжлийн хөтөлбөр боловсруулах судалгаа, УХГ.

Хүснэгт 6.2 Говийн 4 аймгийн ЕБ-ын үзүүлэлт

Д	Боловсролын үзүүлэлт	Дорноговь	Өмнөговь	Дундговь	Говьсүмбэр
I	Хүртээмж, оролцоо				
1	Төрийн өмчийн сургуулийн тоо	22	30	19	5
2	Бага боловсролын хамран сургалтын бохир жин	0.97	0.98	0.92	0.95
3	Дунд сургуульд хамрагдалтын хувь	0.94	0.97	0.92	0.98
4	Суурь боловсролын хамран сургалтын бохир жин	0.96	0.98	0.92	0.96
II	Тэгш боломж, бүхнийг багтаасан байдал				
1	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдээ хамруулсан эсэх	0.42	0.73	0.90	0.49
2	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн гарц байгаа эсэх /байгаа сургуулийн тоо/	11	15	9	0
3	Дотуур байрны ачаалал	0.66	0.56	0.65	1.14
4	Дотуур байрны хангамж	0.97	0.93	0.93	1
III	Боловсролын чанар				
3.1	Орц				
1	Багш-сурагчийн харьцаа /бага/	1:32	1:32	1:25	1:30
2	Багш-сурагчийн харьцаа /дунд, ахлах/	1:14	1:13	1:9	1:13
3	Магистр болон түүнээс дээш зэрэгтэй багшийн эзлэх хувь	0.07	0.08	0.10	0.22
4	Дундаж бүлэг дүүргэлт	25.69	28.27	24.56	26.92
5	Сургалтын зориулалттай интернэт холболттой сургуулийн тоо	10	15	14	2
6	Ээлжийн коэффициент	1.46	1.00	1.06	1.39
3.2	Дэд бүтэц /Шийдэх асуудлын тоо/	57	45	54	7
1	Дулаан хангамж	2	-	-	-
2	Цэвэр усны хангамж	12	10	12	-
3	Ариутгах татуурга	10	6	10	-
4	БТХ-ийн 9.1.1. барилга байгууламж шинээр барих;	6	-	2	2
5	БТХ-ийн 9.1.2. барилга байгууламжийг өргөтгөх, шинэчлэх;	2	3	1	1
6	БТХ-ийн 9.1.3. барилга байгууламжийг засварлах, тоноглох;	11	11	14	1
7	БТХ-ийн 9.1.5. гадна талбайн тохижилт.	14	15	15	3
IV	Боловсролын үр дүн				
1	Нэг суралцагчид /өдрөөр/ зарцуулж буй урсгал төсөв	1,053	1,012	1,352	1,039
2	Бага боловсролын төгсөх монгол хэлний шалгалтын "хангалттай" үнэлгээний жин /Онц, сайн, хангалттай/	0.92	0.91	0.88	0.94

Д	Боловсролын үзүүлэлт	Дорноговь	Өмнөговь	Дундговь	Говьсүмбэр
3	Дунд боловсролын төгсөх математикийн шалгалтын хангалттай үнэлэгдсэн жин /A-D/	0.85	0.79	0.86	0.90
4	Ахлах сургуульд хамрагдсан суралцагчийн жин	0.51	0.51	0.48	0.61
5	Ерөнхий шалгалтын математикийн дундаж оноо	489.5	483.5	499.7	489.5
6	Ерөнхий шалгалтын монгол хэлний дундаж оноо	524.2	510.7	510.1	524.2

Дээрх хавтгайгаас боловсрол судлаач дараах дүгнэлтийг хийж болно. Үүнд:

- Дундговь аймагт боловсролын үр ашиг буурч байж болзошгүй байна. Шалтгааныг нь олох хэрэгтэй. Мөн аймагт сургуулийн барилгуудад завсар хийх хэрэгтэй болж байгаа юм байна.
- Говьсүмбэр аймгаас бусад аймагт дотуур байрны хүрэлцээтэй холбоотой асуудал ойрын үед гарахгүй юм байна.
- Өмнөговь аймагт өргөтгөх шаардлагатай сургууль байгаа ч яаралтай биш байна.
- Дорноговь аймаг хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчдыг хамруулж чадахгүй байгаа юм байна
- Говийн бүсэд сургуулийн дэд бүтцийн шийдэх асуудал их байна гэх мэт.

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнөөс харахад Өмнөговь аймаг 2018 онд дотуур байрны барилга худалдан авсан байв.¹⁴⁶ Тухайн суманд хэрэгтэй байсныг үгүйсгэх аргагүй ч түүнээс илүү яаралтай хэрэгцээтэй харьцуулахад хэр их яаралтай вэ гэдгийг заавал харах ёстой.

Энэ бүхнээс сургалтын орчин, орон зайн талаарх концепцийг өөрчлөх, боловсролын биет хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх бодлогын шинэ хүрээ хэрэгтэй нь харагдаж байна.



146 Дотуур байрын барилга худалдан авах /Өмнөговь, Гурвантэс сум/

ХАВСРАЛТ 1. САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Боловсролын төсвийн зарлагын шинжилгээ

Дүгнэлт	Санал зөвлөмж
Бодлогын орчин ба тогтвортой хөгжлийн зорилго	
<p>Тогтвортой хөгжлийн 10 зорилгоос зургаа нь Алсын хараа 2050-тай ямар нэг хэмжээгээр уялдаатай байв. Симуляци хийж үзэхэд Алсын хараа 2050-ын ХХИ-дэх боловсролын индексийг 2025 онд 0.77, 2030 онд 0.85-д хүргэх зорилт боловсролын салбарын ахиц, дэвшлийн өнөөгийн хурдаар биелэх боломжгүй байна.</p> <p>2030 онд хүрэх тогтвортой хөгжлийн зорилгод хамгийн хол байгаа үзүүлэлт нь багш нарыг тэтгэлэгт хамруулах (4.б.1), насанд хүрсэн хүм амд мэдээлэл харилцаа холбооны ур чадвар эзэмшүүлэх (4.5.1), бүх шатны сургалтын жөндөрийн тэгш байдлыг хангах (4.4.1) шалгуур байна.</p>	<p>Боловсролын үр дүнг хамран сургалтаар гэхээсээ илүү төгсөлтийг нэмэгдүүлэх, сургууль завсардалтыг арилгах, олон улсын үнэлгээнд орох зэрэг эцсийн үр дүнгээр хэмжихээр болж байгаа тул бүх шатанд мөшгих судалгаа тогтмол хийх хэрэгтэй боллоо.</p> <p>ТХЗ 4-ийн суурь түвшний үзүүлэлтийн ихэнхийг 2018 оны НҮТС-аар гаргасан. ЭМЯ-ны туршлагаас харахад аль нэг институт хариуцан тогтмол гаргадаг болох, аймаг, дүүрэг өөрсдийн суурь түвшнийг тодорхойлж бодлого, үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх хэрэгтэй юм байна. Давтамж ойрхон байх нь чухал байна.</p>
<p>Төсвийг төлөвлөж зарцуулах, салбарын бодлогыг төлөвлөж хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд зарчмын ялгаа байдаг нь бодлогыг төсөвтэй уялдуулах ажлыг хүндрэлтэй болгож байна. Төсвийн хүрэх үр дүнг хийх ажлын тоо хэмжээгээр харуулдаг өнөөгийн практик нь стратегийн бодлогын хэрэгжилтийг хэмжих шалгуур үзүүлэлт болж чадахгүй байна.</p>	<p>Боловсролын бодлогыг төлөвлөж байгаа загвар болох "Логик хүрээний матриц"-ийн дагуу төсвөөр хүрэх үр дүнгийн үзүүлэлтийг Алсын хараа 2050 Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогын шалгуур үзүүлэлттэй, Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуультай уялдсан шалгуур гаргаж, аргачлал боловсруулья. Үүнийг мэдээллийн системүүдийн хооронд интерфэйс хийх замаар хэрэгжүүлбэл хялбар байх болно.</p>
Боловсролын төсвийн зарлагын макро үзүүлэлт	
<i>Төсвийн бодит өсөлт</i>	
<p>2012-2019 онд боловсролын төсвийн зарлага 14.3 хувиар өссөн. Инфляцийн нөлөөллийг тооцсноор бодит өсөлт жилд 7.1 хувь байжээ.</p>	

<i>Ач холбогдлын эрэмбэ</i>	
<p>Боловсролын салбарт зарцуулж буй төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь тогтонги, харин нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь өсөх хандлагатай байна. Боловсролын салбарт зарцуулж буй төсвийн ДНБ-д эзэлж буй хувь 2012-2018 онд 5.2 хувиас 4.4 хувь хүртэл буурсан байна. 2019 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр 5.5 хувьтай байв. Хөрөнгийн зарлагын огцом өөрчлөлтийг оруулалгүй тооцвол 2012-2019 онд боловсролын урсгал зардлын бодит өсөлт 2.8 хувь байжээ.</p> <p>Төсвийн зарлагын хуваарилалтын хандлагаас харахад боловсролын салбар нь ЗГ-ын нэн тэргүүнд анхаарах салбарын тоонд багтдаг гэж шууд дүгнэх боломжгүй байна.</p>	
<i>Төсвийн найдвартай байдал</i>	
<p>2012-2019 оны боловсролын төсвийн нийт зарлагын гүйцэтгэлийн голч 98.3 хувь байгаа нь "А" гэж үнэлэгдэхээр байна.</p> <p>2019 онд УИХ, ИТХ-аар баталсан төсөв болон гүйцэтгэлд хийсэн шинжилгээгээр Архангай, Увс, Төв аймгаас бусад аймаг болон нийслэлд төсвийн найдвартай байдал алдагдсан байна гэж дүгнэлээ.</p> <p>2007 оноос эхэлсэн үр дүнд суурилсан төсөвлөлтийг зарчмын дагуу хэрэгжүүлээгүйгээс өнөөдрийн байдлаар ямар үр дүнд хүрснийг дүгнэх боломжгүй тохиолдлууд гарлаа.</p>	<p>ИТХ-аас ТЗШ-ийн төсвийн бүтцэд хийдэг өөрчлөлтийн далайцыг хязгаарлах хэрэгтэй болжээ. Төсвийн зарлагыг төлөвлөсөн хөтөлбөр, зориулалтаар заавал бүртгэх шаардлага төрийн сан болон төсвийн захирагч нарт тавих хэрэгтэй байна.</p> <p>Нэгэнт Төрийн сан урьдчилсан хяналтын үүргээ биелүүлж чадахгүй байгаа тул хүнд суртал нэмсэн ийм төрлийн хяналтыг эргэн харах хэрэгтэй. Төрийн сангийн өнөөгийн хийж буй хяналтыг орчин үед алгоритм ашиглан хялбар хийх боломжтой болсон.</p>
ЕБ-ын санхүүжилт, урсгал төсвөөр	
<i>Хангалттай, хүрэлцээтэй байх</i>	
<p>Санхүүгийн жилийн гүйцэтгэлийг хичээлийн жил рүү хөрвүүлэн 2019-2020 оны хичээлийн жилд нэг хүүхдийг сургасан дундаж өртөг нь тухайн хичээлийн жилийн багш-суралцагчийн тооны харьцаатай үндэсний хэмжээнд 78.7 хувийн урвуу, бүлгийн тоотой 52 орчим хувийн урвуу, бүлэг дүүргэлттэй 87.4 хувийн урвуу хамааралтай байна. Энэ хамаарлаас хангалттай байдал үндэсний хэмжээнд хараахан алдагдаагүй байна гэж дүгнэхэд хүрлээ.</p>	<p>Сургалтын зардал нийт урсгал зардлын 60 хувиас доош байж болохгүй, хэвийн үйл ажиллагааг хангах зардал болон байр ашиглалтын зардлын харьцаа 2.7:1 –ээс хэтэрч болохгүй гэх мэт зориулалтыг хамгаалах босго тогтоох хэрэгтэй байж магадгүй. Өөрөөр хэлбэл хуваарилалтын хариуцлагын асуудлаа эргэж харах хэрэгтэй.</p>

<p>Зарцуулалтаа хөтөлбөрийн зориулалтын дагуу бүртгэсэн 8 аймгаар дүгнэвэл сургалттай холбоотой зардал нийт урсгал төсвийн 42 хувь, нэг хүүхдийг сургасан өртгийн 53 хувийг тус тус эзэлж байна. Салбарын хэмжээнд сургалттай холбоотой зардлын жин бага байгаа бол сургалт явуулахад төсөв хүндрэлтэй байна гэдэг дүгнэхэд хүрнэ.</p>	<p>Хичээл, сургалтад хэрэгтэй бараа, үйлчилгээний төсвийг зарцуулах гол субъект нь багш гэдэг концепцийг практик болгох хэрэгтэй байна. Багшид хичээлээ заахдаа багшлахуйн ямар загвар (Instructional design) ашиглахаас хамааран хэрэгцээтэй материал, тоног төхөөрөмж, хэрэгсэл, мэргэжлийн зочин, эксперт, аялал хийх боломж нь байнга бэлэн байдаг бол хангалттай байдлын зарчим илүү сайн биелнэ.</p> <p>Төсвийн төлөвлөлтийн хөтөлбөр, арга хэмжээний ангиллыг тайлбарласан аргачлал зөвлөх үйлчилгээний хүрээнд боловсрууля.</p>
<p><i>Тэгш байдлыг хангах</i></p>	
<p><u>Босоо чиглэлээр</u></p>	
<p>Амьдрах орчноос хамааран нэг хүүхдийг сургах өртөг ялгаатай. Тухайлбал, суманд ажиллаж буй багшийн н 5 жилийнцалингий зардлын өнөөгийн үнэ цэн нь (10 хувиар хорогдуулахад) нийслэлд ажиллаж буй багшийнхаас 5.6 сая төгрөгөөр илүү байна.</p> <p>Хөвгүүд, эрчүүдийн боловсролын асуудал тулгамдаж байна. Тухайлбал, НҮТС (2018)-аар 30-39 насны эрэгтэйчүүдийн 11-13 орчим хувь нь бичиг үсгийн хэрэглээний чадвар муутай байжээ.</p> <p>Хүн бүр эх хэл дээрээ сурах боломжоор хангагдсан байх ёстой гэж үзэн Баян-Өлгий аймагт хос хэл дээр боловсрол эзэмшихэд зориулан нэг хүүхдийг сургасан өртөг 2015-2019 онд улсын дунджаас 34 орчим хувиар илүү байна.</p> <p>9-р анги төгсөх монгол хэл, математикийн шалгалтын тархалтаас харахад тус аймгийн монгол хэлний сургалт сайн байгаа бололтой байв. Гэвч ерөнхий шалгалтын монгол хэлний оноогоор ч, НҮТС-аар ч энэ нь батлагдахгүй байна.</p>	<p>Алслагдсан газрын интернэтийн асуудал удахгүй нөлөөлж эхлэх бололтой. Сургуулиуд нэгдсэн байдлаар хангадаг интернэтийн хурдны талаар ихээхэн сэтгэл дундуур байв.</p> <p>Бэрхшээлийг даван туулсан, тэсвэр хатуужилтай байсныг (resilient student) үлгэр дуурайлал болгох зэргээр соён гэгээрүүлэх асуудал чухал болов уу. Түүнээс биш хөвгүүд, эрчүүдийг тэгш хамруулахад зориулан төсөв хуваарилах боломжгүй гэж үзэж байна.</p> <p>Олон улсын судалгааны түүвэрт бид нөлөөлөх боломжгүй. ПИСА (PISA)-д ороход үндэсний хэмжээний унших чадварын оноог тус аймгийн сургуулиуд доош чангаах боломжит нөлөөлөл статистикийн хувьд их юм. Тархалт жигд бус, хамгийн их, хамгийн бага онооны зөрүү их байх тусмаа үр дүн тааруу гарна. Иймд тусгайлан зөвлөмж өгч, тулж ажиллах хэрэгтэй байна. Мөн урианхай хүүхдүүдийн сурах орчны талаар тусгай үнэлгээ хийх хэрэгтэй байна.</p>

<p>Хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчдын 6 сургуульд 2015-2019 онд нэг хүүхдийг сургасан дундаж өртөг улсын дунджаас 3.5 дахин их байна. НҮТС (2018)-аар аж байдлын түвшин сургууль завсардалтад нөлөөлж байна гэж гарчээ.</p>	<p>Өрхийн аж байдлын түвшингээс хамааран боловсрол эзэмшихэд ямар нэг хүндрэл саад гарч байгаа эсэх дээр мэргэжлийн багаар судалгаа хийлгэх хэрэгтэй. Хэрэв үнэхээр ялгаа гарч байгаа бол үүнд чиглэсэн санхүүжилтийн хэсгийг журамд оруулах боломжтой.</p>
<p><u>Хэвтээ чиглэлээр</u></p> <p>ЕБ хөтөлбөрийн урсгал төсвийн 2015-2019 оны нэгдсэн зарлагын вариацийн коэффициент 16.6-19 хувийн хооронд байгаа нь олон улсын практиктай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт юм. ЕБ хөтөлбөрийн урсгал төсвийн 2015-2019 оны зарлагын МакЛун индекс 83.2-84.0 хувийн хооронд байгааг ч мөн их гэж үзнэ.</p> <p>2019 оны санхүүгийн жилд нэг хүүхдийг хамгийн өндөр өртгөөр сургасан 3 аймгийн өртөг нийслэлд дунджаар нэг хүүхдийг сургасан дүнгээс 2 дахин их байна. Аймаг, дүүрэг дотроо, мөн аймгийн төвийн сургуулиуд, дүүргийн сургуулиудын хооронд ч санхүүжилтийн ялгаа их байна.</p> <p>Багшийн цалинг тооцоходоо сургалтын төлөвлөгөө, хичээлийн жилийн бүтцээс хамааралгүй хийх боломж байхгүй. Учир нь өртгийн чиглүүлэгч нь (cost driver) хичээлийн хуваарь юм. Ажиллаж буй багшийн тоогоор төлөвлөлт хийхдээ сургалтын төлөвлөгөөний дагуу буюу хэрэгцээгээр тооцоолол хийж байгаа тул нэг хүүхдийг сургасан өртөг, сургалтын үйл ажиллагааны үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарал нэг их алдагдаагүй байна.</p>	<p>Тэгш байдлыг сайжруулахын тулд бид санхүүжилтын норматив хэрэглэдэг. Яаралтай шийдэх санхүүжилтын хуваарилалтын асуудал:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Хэрэглэж буй нормативаа сайжруулан, хүртвэр- хуваарийн хүчин зүйлсэд өөрчлөлт орох тухай бүрд нь төсөвт автоматаар өөрчлөлт ордог байхаар програмчлах Эсвэл 2. Боловсролын тухай хуулинд өөрчлөлт оруулж санхүүжилтын механизмыг өөрчлөх (Demand-side, Supply-side) Эсвэл 3. Хичээл сургалтын зардал, захиргаа аж ахуйн зардлыг нэгтгэх замаар тооцох $(Y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i)$ Эсвэл 4. Сургуулийн нийт санхүүжилтын нийт дүнгийн нормативын арга хэрэглэх эсэхийг тодорхой болгох хэрэгтэй. <p>Боловсролд зарцуулах төсвийг нэмэх гэхээсээ өмнө төлөвлөлт, зарцуулалтын асуудлаа нэг мөр шийдэх хэрэгтэй. Энэ товч шинжилгээгээр ч шийдэх асуудал олон байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал боловсролын түвшин бүрээр (бага, суурь, бүрэн дунд) бодлого, арга хэмжээ, процесс, зорилт ялгаатай учраас төсвийн төлөвлөлт, зарцуулалтыг үүнтэй уялдуулан түвшингээр ялгах хэрэгтэй болжээ.</p>

Үр ашигтай байх	
<p>Үр ашигтай ажиллаж чадаж байгаа эсэхийг зөвхөн жишээгээр харууллаа.</p> <p>1) 2017-2018 оны хичээлийн жилийн математик, монгол хэл, хими, физик, англи хэл, нийгэм судлалын ерөнхий шалгалтын хэмжээст онооны дунджийг сүүлийн 3 хичээлийн жилд нь нэг хүүхдэд зарцуулсан төсвийн дундажтай харьцуулахад “өндөр өртгөөр тааруу үр дүнтэй” байсан аймгууд нь 2018-2019 оны хичээлийн жилд давтагдах хандлагатай байв.</p> <p>2) 2018-2019 оны хичээлийн жилийн 9-р ангийн төгсөлтийн математикийн шалгалтын дүн болон тус хичээлийн жилд нэг суралцагчийг сургахад зарцуулсан өртгийн вариацийн коэффициентоор тэгш байдлын харьцааг харвал жигдхэн сайн сургаж байгаа харагдаж байна. Гэвч төгсөлтийн шалгалт хөндлөнгийн үнэлгээ биш учраас бодит байдал дээр ийм байгаа нь эргэлзээтэй.</p> <p>3) Боловсролын системийн дотоод үр өгөөж хангалтгүй байгаа байж болзошгүй байна. 2011/2012 оны хичээлийн жилд 1-р ангид элссэн хүүхдүүдийн 91.3% нь, 2019/2020 хичээлийн жилд 9-р анги төгссөн байж магадгүй байна.</p>	<p>Өртөг өндөр байгаа нь багш-суралцагчийн тооны харьцаа, бүлэг дүүргэлттэй холбоотой (эдгээрийн хамаарал 72-77% байгааг бид өмнө нь харсан). Иймд сургуулиудыг системийн хувьд нь дахин зохион байгуулахгүйгээр өөрчлөлт гарахгүй гэдэг нь эдгээр он жилүүдэд тодорхой болсон.</p> <p>Тухайлбал дунд сургуулийн сүүлийн ангиудыг олон бүлэгтэй болгон томруулах, ахлах сургуулийг нэгтгэж төрөлжүүлэх хэрэгтэй. Илүү их нөөц илүү үр дүнтэй байгаа нь олон судалгаагаар тодорхой болсон тухай бид ярьж, бичсээр их хугацаа өнгөрлөө. Бүтцийн, кластерийн зоригтой өөрчлөлт, туршилт хэрэгтэй.</p>
Ил тод байх	
<p>Олон улсын байгууллагын зарим судалгаагаар санхүүжилтийн зарчим ил тод гэж дүгнэжээ. Төрийн бус байгууллагад 2015-2019 онуудад олгосон санхүүжилтэд тодруулах асуудал олон байсан.</p>	<p>Төрийн бус байгууллагад олгож буй санхүүжилтийг байгууллагын нэрээр нь элссэн, төгссөн хүүхдийн тоотой нь нээлттэй болговол төрийн зүгээс тавих хяналтыг олон нийт хийх боломжтой болно. Мөн систем дээр элссэн хүүхдүүд суралцсан, хичээлийн жил дуустал байсан гэсэн үг биш юм. Иймд ойр ойрхон шалгах тогтолцоо хэрэгтэй байна.</p>

СӨБ-ын санхүүжилт, урсгал төсвөөр	
<p>2019 оны гүйцэтгэлээр СӨБ-д зарцуулж буй хэмжээ ДНБ-ний 0.98 хувь байна.</p> <p>Санхүүжилтийн тэгш байдлын үзүүлэлтүүд сайн байна. 2019 оны гүйцэтгэлд хийсэн шинжилгээгээр вариацийн коэффициент 0.13 буюу олон улсын жишигт (10 %) дөхсөн, МакЛун индекс 96 хувь байгаа нь медиан хэмжээнээс бага хэмжээний төсөв зарцуулж буй хэсэг бага байгааг харуулж байна.</p> <p>Хувилбарт сургалтад зориулан төлөвлөсөн төсөв хамгийн эмзэг буюу төсвийн найдвартай байдал нь алдагдсан байв. 9 аймаг, нийслэл ингэж төсвийн зориулалтыг нэгтгэж ИТХ-аар төсвөө баталж, зарлагаа үүний дагуу бүртгэсэн учраас ээлжийн, нүүдлийн цэцэрлэгийн, явуулын багшийн үйлчилгээг шинжлэх боломжгүй байв.</p> <p>2019 оны байдлаар үндэсний хэмжээнд хамран сургалтын цэвэр жин 81.7, нэгдүгээр ангид элсэж буй нийт хүүхдийн 87 орчим хувийг сургуулийн өмнөх боловсролд хамруулж байна (ТХЗ 4.2.1). Бага насны хүүхдийн хөгжлийн индекс 2018 онд 75.7 байсан бөгөөд 2010 оноос хойш бага зэрэг буурсан, мөн нийслэлд индекс 73.3 байжээ (ТХЗ 4.2.2).</p>	<p>Эхний ээлжид төлөвлөсөн төсвийн ангиллын дагуу ИТХ-аар төсвөө баталдаг байх, зарлагаа зориулалтын дагуу бүртгэдэг байх асуудал чухал байна. Төсвийн төлөвлөлтийн хөтөлбөр, арга хэмжээний ангиллыг тайлбарласан аргачлал зөвлөх үйлчилгээний хүрээнд боловсруулья. Аймаг, дүүрэг өөрсдөө зарлагаа шинжилдэг байх эрхзүйн шаардлагатай болох хэрэгтэй.</p> <p>Хамран сургалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд өрх гэр бүлүүдтэй тулж ажиллах хэрэгтэй гэдэг нь судалгаагаар харагдсан байна. Гэртээ хүүхдээ хөгжүүлэх сургалтын хөтөлбөр, явуулын, нүүдлийн сургалтад ашиглах сургалтын материал, эцэг эхийн гарын авлага боловсруулах тусгай арга хэмжээ хэрэгжүүлэх хэрэгтэй юм байна.</p> <p>Төрийн өмчийн цэцэрлэгүүдэд тоо тооллын тоглоом, сургалтын хэрэглэгдэхүүний хөрөнгө оруулалт хэрэгтэй байна.</p>
НТБ-ын санхүүжилт, урсгал төсвөөр	
<p>21 аймгийн 9-д нь 10 бие даасан төв, нийслэлд 8 төв, нийт 377 хүн ажиллаж байгаагийн 275 нь ЕБ-ын сургууль дээр, 102 нь бие даасан төв дээр бүртгэлтэй байна. Эндээс аймаг дүүргүүд хэрхэн өөр өөрөөр хэрэгжүүлдгийг харж болохоор байв.</p> <p>Насанд хүрсэн хүн амын боловсролын асуудлыг хэн хариуцах, хэрхэн тасралтгүй боловсорч, хөгжих боломж олгох нь бодлогын бичиг баримтад тодорхойгүй хэвээр байна.</p>	<p>Насанд хүрсэн хүн амын боловсролд онцгой анхаарах хэрэгтэй байна.</p> <p>Насанд хүрсэн хүн амын чадварыг үнэлэх олон улсын судалгаануудад хамрагдах хэрэгтэй байна.</p> <p>НТБ-ын санхүүжилтэд насанд хүрсэн хүн амын хөгжил, гэгээрэл, боловсролд зориулсан төсөв тодорхой шалгуурын хамт байх хэрэгтэй байна.</p>

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө

Сурган заах аргын орчин, хэрэгцээ өөрчлөгдсөн тул боловсролын биет хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх өнөөгийн практикийг үргэлжлүүлэх боломжгүй. Иймд танхимын хүчин чадлаар тооцдог эрэлт, нийлүүлэлтийн аргыг ирэх он жилүүдийн төлөвлөлтөд ашиглах боломжгүй болж байна.

Мөн сургуулийн өмнөх насны хүн ам нэг их өсөхгүй байх тооцоог ҮСХ хийсэн байх тул цэцэрлэг барих хөрөнгө оруулалтаа сайтар шинжлэх хэрэгтэй байна.

Хрөнгө оруулалтыг төлөвлөх бодлогын хүрээ, аргачлал боловсруулахдаа барилга барих асуудалд хэт ач холбогдол өгснөөс шалтгаалж сургуулийн барилгаас ч илүү боловсролын үр дүнд нөлөөтэй нь судалгаагаар харагдаж буй сургалтын тоног төхөөрөмж, кабинет хэрэгслийн төлөвлөлтийг орхигдуулдаг хандлагыг өөрчлөх хэрэгтэй байна. Жишээ нь шинжлэх ухааны хичээл заах симуляци бүхий лаб хэрэгтэй, дуу хөгжим, дүрслэх урлагийн танхим, тухайн цагт хичээллэж буй хүүхэд нэг бүр өөрийн гараар туршиж, оролдох боломж олгохуйц зэмсэг, хэрэгсэл хүрэлцээтэй байх хэрэгтэй гэх мэт.

Орчин үеийн педагогийн шаардлагын дагуу танхимын орон зайг суралцахуйн орон зай болгон өөрчлөх судалгаа яаралтай хийх хэрэгтэй болжээ.

Сургууль, цэцэрлэгийн удирдлага, багш нарт цаашид сургалтын орчин ч мөн тэдний сурган заах аргын загварт тусалж чадах хэлбэртэй болно гэдэг концепцийн дадал суулгах хэрэгтэй. Ингэвэл багш нар өөрсдөө хэрэгцээгээ тодорхойлж орчны захиалга өгөх боломжтой болно.

Сургуулийн зураг төслийг өөрчилж, туршиж үзэх, "танхимаар тусгаарлах ханагүй" барилга барьснаар хөрөнгө оруулалтын зардал хэрхэн буурахыг, 2030 он хүртэл нэмэгдэх хэрэгцээг хангахад хэрхэн хувь нэмэр оруулахыг тооцоолох хэрэгтэй байна.



ХАВСРАЛТ 2. МӨШГИХ СУДАЛГААНЫ ЖИШЭЭ

Хичээлийн жил	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
1-р ангид элссэн	46,479	47,641	55,858	60,205	66,048	62,245	68,238	72,520	77,101	78,501
6-р ангид элссэн						43501	45695	53938	60291	64463
10-р ангид элссэн						17253	29,575	36634	33291	34558
Элсэлтийн жин										
Суурь боловсрол						0.936	0.959	0.966	1.001	0.976
БД боловсрол						0.496	0.851	0.822	0.794	0.810
5-р анги төгссөн					41599	45160	53263	60394	64,330	
9-р анги төгссөн					21149	34771	44573	41,913	42,662	
12-р анги төгссөн					34809	37116	40537	16,440	28581	
Төгсөлтийн жин										
Бага боловсрол/6-р ангийн элсэлтээр/					0.936	0.959	0.966	1.001	0.976	
Суурь боловсрол									0.981	
Тухайн элсэлтээс сургууль завсардсан										
Бага боловсрол					2,978				839	
Суурь боловсрол										3817
Нийт										

Ташуу бичсэн тоо нь ҮСХ (2018) " Боловсрол, ШУ-ны салбарын танилцуулга" -аас авсан, бусад нь БШУЯ-

ХАВСРАЛТ 3. БОЛОВСРОЛЫН ҮР ДҮНГИЙН СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

- Стэнфордын их сургуулийн профессор Эрик Ханушекийн 1986 онд нийт 147 орны боловсролын үйлдвэрлэлийн функц дээр хийсэн судалгаагаар “боловсролд зарцуулж буй хөрөнгө, боловсролын үр дүнгийн хооронд системтэй холбоо байхгүй” гэж гарсан (Hanushek, E 1986).
- 1990-ээс 2010 онд өөр өөр улс орны өгөгдөл дээр хийсэн судалгаануудад (79 судалгаанд) дахин дүн шинжилгээ хийж хөгжиж буй орнуудад зарим төрлийн нөөц суралцахуйн үр дүнд маш их нөлөөлж байна гэж дүгнэжээ (Paul W. Glewwe Eric A. Hanushek Sarah D. Humpage Renato Ravin 2011). Тухайлбал
 - Сургуулийн орчны хүчин зүйлс (Хана, шал гэх мэт барилгын чанар, сандал, ширээ, номын сан зэрэг тавилга эд хогшлын чанар, дизайн),
 - Багш нь мэдлэг, чадвартай, давтлага өгч халамж анхаарал тавьдагбайх.
- Багштай холбоогүй хүчин зүйлс боловсролын үр дүнг сайжруулахад 10 дахин их нөлөөтэй (Pritchett & Filmer 1999).
- Хөгжиж буй 100 орны боловсролын үйлдвэрлэлийн функцийг судлан эдгээр оронд сурах бичиг, багшийн чанар, танхимын сургалтын цаг боловсролын үр дүнд нөлөөлж байна гэж дүгнэжээ (Fuller and Clarke 1994).
- Харин Финландын профессор Паси Салберг танхимын сургалтын цаг нөлөөлдөггүй хэмээн ПИСА олон улсын үнэлгээний 2002 оноос хойших мэдээлэлд үндэслэн дүгнэсэн (Salberg, P 2016).

Олон улсын үнэлгээний өгөгдлийг ашиглан хийсэн “ямар үед төсвийн зарцуулалт боловсролын үр дүнд ихээхэн нөлөөлдөг вэ” гэдэг судалгаанд улс орнуудыг 2 (жилд нэг хүүхдэд 8000 ам.доллараас их зарцуулдаг, бага зарцуулдаг хэмээн) хувааж, хэрхэн зарцуулах нь хамгийн чухал, мөн бага зарцуулалттай гэдэг ангилалд байгаа улс орнуудын хувьд боловсролын төсвийг нэмэгдүүлэх нь боловсролын үр дүнд ихээхэн нөлөөлдөг гэж дүгнэжээ (Vegas, E & Coffin, C., 2015) When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data, in Comparative Education Review 59(2):289-304.

Брус Бэйкерийн “Мөнгө үнэхээр хамаатай юу?” судалгааны шинэчилсэн тайлангаар төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх нь боловсролын үр дүнд хамаатай гэдгийг дахин баталсан байна. Baker, D (2019). Does money matter in Education? Second edition.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Монгол хэл дээр

- БСШУСЯ & АХБ. (2020). “Боловсролын дунд хугацааны мастер төлөвлөгөө /2021-2024/-ний төсөл.
- БСШУСЯ & АХБ. (2019) Техникийн болон мэргэжлийн боловсрол, сургалтын салбарын шинжилгээний тайлан.
- БСШУСЯ. (2019). Орчуулга: Инчоны тунхаглал. УБ, Монгол Улс.
- Дэлхийн Банк. (2016). СӨБ-ын үйлчилгээний хүртээмж, чанар, хүүхдийн хөгжлийн үр дүнд хийсэн судалгаа. УБ.
- ҮСХ. (2018). Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа. УБ, Монгол Улс.
- БОАЖЯ. (2015). Ногоон сургууль, Гарын авлага. УБ, Монгол Улс.
- Японы Хүүхдийг Ивээх Сан (ХИС)-гийн Монгол дахь Хөтөлбөр. (2017). “Алслагдсан хөдөөгийн малчдын хүүхдүүдийн бага боловсролын үр дүнг сайжруулах нь” төсвийн үнэлгээний тайлан.

Англи хэл дээр

- Bandeira de Mello, Victor. (2011). Mapping State Proficiency Standards onto NAEP Scales: Variation and Change in State Standards for Reading and Mathematics 2005-2009. Washington, DC: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences.
- Bandeira de Mello, Victor, Charles Blankenship, & Don H. McLaughlin. (2009). Mapping State Proficiency Standards onto NAEP Scales: 2005-2007. Washington, DC: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences.
- Baker, D. (2019). Does money matter in Education? Second edition.
- Baker, D., & Levin, J. (2014). Educational equity, adequacy, and equal opportunity in the Commonwealth: An evaluation of Pennsylvania's school finance system. American Institutes for Research.
- Baker, D., Sciarra, D., Farrie, D. (2012). Is school funding fair? A national report cards. Second edition. Education Law Center.
- Baker, D., & Green, P. (2009). Equal educational opportunity and the distribution of state aid to schools: Can or should school racial composition be a factor? Journal of Education Finance, 34(3), 289-323.
- Baker, D., & Corcoran, P. (2012). The stealth inequities of school funding: How state and local school finance systems perpetuate inequitable student spending. Center for American Progress.



- Berne, R and Stiefel, L. (1984). *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*, Johns Hopkins University Press.
- Bailey, D. B. (2002). Are critical periods critical for early childhood education? The role of timing in early childhood pedagogy. *Early Childhood Research Quarterly*, 17, 281–294.
- Boots, S. W. (2005, December). Building a 21st century economy: The case for investing in early education reform. *New America Foundation*. Retrieved from http://www.newamerica.net/Download_Docs/pdfs/Doc_File_2772_1.pdf
- Daisy Yuhas. (2018). Lessons from a school without walls, <https://brightthemag.com/hellerup-denmark-personalized-learning-innovation-lessons-from-a-school-without-walls-96689f456a5d>.
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (Eds.) (2015). Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology, *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.
- Dudek, M. (2000) *Architecture of Schools: The New Learning Environments*, Architectural Press, Oxford, p. xiv.
- Driscoll, L. G., & Salmon, R. G. (2008). How increased state equalization aid resulted in greater disparities: An unexpected consequence for the Commonwealth of Virginia. *Journal of Education Finance*, 33(3), 238-261.
- David H. Monk., & Neil D. Theobald. (2001) A Conceptual Framework For Examining School Finance Reform Options For The State Of Ohio, *Journal of Education Finance*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2001), pp. 501-515.
- Fu, Hiu Yin. (2015). *A New Paradigm for Learning Environment*, Tampere University of technology.
- Filmer, Deon., & Markus Goldstein. (2010). *The Expenditure Incidence of Public Spending on Health and Education: An Update.* Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Filmer, D. (2008). *Disability, Poverty, and Schooling in Developing Countries: Results from 14 Household Surveys*, World Bank Economic Review Volume 22, Issue 1 Published: January 2008, Pages: 141 – 163.
- Finnish National Board of Education. (2014). *Perspectives from Finland – Towards new learning environments*.
- Finnish National Board of Education. (2008). *Perusopetuksen laatukriteerit. Opetusministeriön väliraportti*, Helsinki University Print, Helsinki.
- Fuller, B., & Clarke, P. (1994). Raising School Effects while Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy. *American Educational Research Association* 64(1), 119-157.
- Garms, W. I., & Smith, M. C. (1970). Educational need and its application to state school finance. *Journal of Human Resources*.
- Garms, W. (1979). Measuring the equity of school finance systems. *Journal of Education Finance*, 4(4), 415-435.
- Glenn, W. J. (2009). School finance adequacy litigation and student achievement: A longitudinal analysis. *Journal of Education Finance*, 34(3), 247-266.
- Glewwe, P. W., Hanushek, E. A., Humpage, S. D., and Renato, R. (2011). *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010*. NBER Working Paper 17554. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).

- Hanushek, Eric. (2006). "School Resources." In Vol. 1 of *Handbook of the Economics of Education*, ed. Eric Hanushek and Finis Welch, 866–908. Amsterdam: North Holland.
- Hanushek, E. A. (1986). The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, 24(3), 1141-1177.
- Higgins, S., et.al. (2005). *The Impact of School Environments: A literature review*, the Centre for Learning and Teaching School of Education, Communication and Language Science, University of Newcastle.
- IBP. (2018). *Budget credibility: What can we learn from PEFE Reports?*, July 2018.
- ILO. (2014). *ILO Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel*, Geneva.
- Kilbane, C., & Milman, N (2014) *Teaching models: Designing instruction for 21 st century learners*, Pearson Education, Inc.
- Knoepfel, Robert C., & Matthew R. Della Sala (2013a) "Measuring Equity: Creating a New Standard for Inputs and Outputs." *Educational Considerations* 40 (2): 45-53.
- _____. 2013b. "Technical and Allocative Efficiency in South Carolina's Public Schools." Paper presented at the annual meeting of the American Education Research Association, San Francisco, CA.
- Knoepfel, Robert C., Patricia F. First, Matthew R. Della Sala, & Chinasa A. Ordu. (2014). *Finance Equity, Student Achievement, and Justice: A Five-State Analysis of Equality of Opportunity*. *Journal of Educational Administration* 52 (6): 812-832.
- Kress, Sandy, Stephanie Zechmann, & J. Matthew Schmitt. (2011). *When Performance Matters: The Past, Present, and Future of Consequential Accountability in Public Education*. *Harvard Journal on Legislation* 48 (1): 185-234.
- Kühn, C. (2011). *Learning environments for the 21st century*. In *OECD Designing for Education. Compendium for Exemplary Educational Facilities 2011*. OECD Centre for Effective Learning Environments. Paris: OECD publishing, 19–23.
- Kuuskorpi, Marko. (2012). *Future physical learning environment. User oriented flexible and changeable teaching spaces*. Doctoral thesis in Education. University of Turku. Faculty of Education. Department of Teacher Education in Rauma.
- Ko, J. W. (2006). The impact of new funding formula on school finance equity in Missouri. *Education*, 126(3), 559-568.
- Manninen, A., et al. (2007). *Oppimista tukevat ympäristöt. Johdatus oppimisympäristöajatteluun*, Opetushallitus, Helsinki.
- Odden, A., et.al. (2008). *The Cost of Instructional Improvement: Resource Allocation in Schools Using Comprehensive Strategies to Change Classroom Practice.*, *Journal of Education Finance*, SPRING 2008, Vol. 33, No. 4 (SPRING 2008), pp. 381-405 Published by: University of Illinois Press.
- Odden, Allan. (1998). *Creating School Finance Policies That Facilitate New Goals*. CPRE Policy Briefs. Retrieved from http://repository.upenn.edu/cpre_policybriefs/80
- OECD. (2019). *Education at a Glance 2019 OECD INDICATORS*.
- OECD. (2018). *OECD Learning Framework 2030*.
- OECD. (2017). *Measuring distance to the SDG targets: An assessment of where OECD countries stand*. <http://www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf>
- OECD. (2012). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care*, United Kingdom (England).

- OECD. (2011). The future of the physical learning environment: school facilities that support the user, CELE Exchange 2011/11 – ISSN 2072-7925.
- OECD. PISA. (Organisation for Economic Co-operation and Development Programme for International Student Assessment) 2019 Database. <http://pisa2018.acer.edu.au/>.
- Patrinos, H., Felipe, B., & Juliana, G. (2009). The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. Washington, DC: World Bank.
- Patrinos, H., & Psacharopoulos, G. (1992). Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature, Policy Research WP 8402.
- PEFA. (2019). PEFA 2016 Framework for assessing public financial management - Second edition (English).
- PricewaterhouseCoopers. (2003). Building better performance: an empirical assessment of learning and other impacts of schools capital investment. London: Department for Education and Employment.
- Pritchett, L., & Filmer, D. (1999). What education production functions really show: a positive theory of education expenditures? *Economics of Education Review* 18(2), 223-239.
- Reschovsky, A. (2010). A Critical Review of Property Tax Relief in Wisconsin: The School Levy Credit and the First Dollar Credit. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
- Reschovsky, A. (2009). Measuring the Costs of Providing a Basic Education to All Learners: Lessons from the International Literature. A Report Prepared for the Financial and Fiscal Commission. Republic of South Africa.
- Sahlberg, P. (2015). Finnish lessons – What can the world learn from educational change in Finland? (2nd ed.). New York: Teachers College Press.
- Sam Elkington., & Brett, Bligh. (2019). Future Learning Spaces: Space, Technology and Pedagogy. Research Report, Advance HE. fhal-02266834.
- The SDSN Costing and Financing team (2019) SDG costing & financing for low-income developing countries. <https://sdgfinancing.unsdsn.org/static/files/sdg-costing-and-finance-for-LIDCS.pdf>
- Vegas, E., & Coffin, C. (2015). When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data, in *Comparative Education Review* 59(2):289-304 · May 2015.
- Verstegen Deborah A. (1996). Concepts and Measures of Fiscal Inequality: A New Approach and Effects for Five States, *Journal of Education Finance*, Fall 1996, Vol. 22, No. 2 (Fall 1996), pp. 145-160, University of Illinois Press.
- UN. (2018). Financing for development: Progress and prospects 2018, Financing for Development Office Department of Economic and Social Affairs 2 United Nations Plaza (DC2- 2170) New York, N.Y. 10017, USA.
- United Nations Development Programme. (2017). Institutional and coordinational mechanisms: Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation, New York, NY 10017, USA.
- UN. (2017). The Education 2030 Framework for Action. <https://www.sdg4education2030.org/financing-sdg4-making-global-education-reality-sdg-ed2030-sc-november-2017>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Expert Group Meeting 14 November 2018, Bangkok, Thailand. https://www.unescap.org/sites/default/files/Session3_2_Education%20Costing_Bilal%20Barakat_1.pdf

- UNESCO. (2006). Strategic Planning: Techniques and methods, Education Sector Planning Working Papers #3.
- UNESCO. (2016). Financing for early childhood care and education (ECCE): investing in the foundation for lifelong learning and sustainable development. THA/DOC/EO/16/018-2000.
- UNESCO. (2008). Strategic planning in Education: Some concepts and methods.
- UNICEF. (2008). Benchmarks for Early childhood services in OECD countries by John Bennett IWP-2008-02.
- UNICEF. (2014). Education sector analysis methodological guidelines, Volume 1.
- Underwood, J. (1995). School Finance Adequacy as Vertical Equity, *School Finance Adequacy as Vertical Equity*, 28 U. Mich. J. L. Reform 493 (1995).
- Verstegen, Deborah A. (2014). How Do States Pay for Schools? An Update of a 50-State Survey of Finance Policies and Programs. Paper presented at the annual conference of the Association for Education Finance and Policy, San Antonio, TX. <http://schoolfinancesdav.files.wordpress.com/2014/04/aefp50-stateaidsystems.pdf>.
- Verstegen, Deborah A., & Robert C. Knoepfel. (2012). Financing Education: A Survey of Finance Policies and Programs across the 50 States. *Journal of Education Finance* 38 (2): 145-166.
- WDR. (2004). Making Services Work for Poor People explains “there is a “long route of accountability” from the school finance policymaker to the education administration to the schools, where children ultimately learn.
- World Bank Group. (2018). Public expenditure review: Growing without undue borrowing-Enhancing efficiency of spending and revenue, WB.
- World Bank. (2016). Pre-primary education in Mongolia: access, quality of service delivery, & child development outcomes - March 2017.
- World Bank. (2013). SABER School Finance Framework: What matters most for school finance, Washington DC, WB.
- World Bank. (2003). Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms, WB, Washington DC- 20433.





НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
Тогтвортой хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд
дэмжлэг үзүүлэх төсөл
Улаанбаатар, Сүхбаатар дүүрэг
Нэгдсэн Үндэстний Гудамж-14
Утас: 976-11-327585, Факс: 976-11-326221
И-мэйл: registry.mn@undp.org
www.mn.undp.org