

"Хүүхдээ дагасан" санхүүжилт хүүхэд бүрийг дагаж чадсан уу?

ГҮЙЦЭТГЭЛД СУУРИЛСАН САНХҮҮЖИЛТ БА ЭРХ ТЭГШ БАЙДАЛ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Агуулга

[Агуулга](#)

[Судалгааны үндэслэл, зорилго](#)

[Судалгааны арга зүй](#)

[Судлагдсан байдал ба бусад орнуудын туршлага](#)

[Бүлэг 1: Санхүүжилтийн шинэчлэл хийх болсон хэрэгцээ шаардлага, эрх зүйн орчны өөрчлөлт, өнөөгийн нөхцөл байдал](#)

[Үнэлгээний хэлбэр, үнэлгээ хийсэн байдал](#)

[Бүлэг 2: 4S зарчмын шинжилгээ](#)

[1+2 Share буюу хувь, Size буюу хэмжээ](#)

[Улсын төсөв ба боловсролын төсөв](#)

[Гүйцэтгэлийн үнэлгээ шийдэл үү эсвэл даамжруулалт уу?](#)

[3. Sensitivity](#)

[Тогтолцооны асуудлууд](#)

[Хэрэгжүүлэлтийн асуудлууд](#)

[Бодлогын тогтвортой бус, ил тод бус, ойлгомжгүй байдал](#)

[Үнэлгээг эсрэг зорилгор ашиглах нь](#)

[4. Scrutiny](#)

[Тогтолцооны асуудлууд](#)

[Хэрэгжүүлэлтийн асуудлууд](#)

[Зөвлөмж](#)

[Эрх тэгш байдлын төлөөх санхүүжилтийг үүсгэх суурь аргачлал:](#)

[Хүндрэл бэрхшээл](#)

[Ном зүй \(Эцэслэн янзална\)](#)

[Хавсралт](#)

Судалгааны үндэслэл, зорилго

Монгол улс боловсролыг хөгжлийн тэргүүлэх салбар хэмээн үзэж, боловсролын тулгамдсан асуудлын нэгээр боловсролын тэгш бус хүртээмж, боловсролын эрх тэгш байдлыг онцолж ирснийг бодлогын баримт бичгүүдэд тусгажээ. Улсын Их Хурлаас 2020 оны 5 сарын 13 өдөр баталсан “Алсын хараа 2050 - Урт хугацааны хөгжлийн бодлого”,

2023 оны 7-р сарын 7-нд баталсан “Боловсролын Ерөнхий хууль”, 2020 оны 08 сарын 28 өдөр баталсан “Монгол улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”, 2020 онд боловсруулсан “Боловсролын салбарын хөгжлийн дунд хугацааны төлөвлөгөө” зэрэг баримт бичгүүдэд боловсролын эрх тэгш байдлыг хангах шаардлагатай байгааг онцолж, хүн бүрд чанартай боловсрол олгох зорилго, зорилтууд тусгасан байна. Тухайлвал,

- Боловсролын Ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйл “Боловсролын зарчим”-д боловсролын бодлого, үйл ажиллагаа нь “5.1.3.тэгш хүртээмжтэй, ялгаварлан гадуурхахгүй, нээлттэй байх” (Ref: Хууль);
- “Алсын хараа - 2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын Зорилт 2.1-г “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” хэмээн томъёолж, уг зорилтын хүрээнд Нэгдүгээр үе шатыг (2021-2030) “Хүн бүрд чанартай боловсрол эзэмших эрх тэгш боломж бүрдүүлж, тэгш хамруулах тогтолцооны шинэчлэлийн үе” хэмээн тодорхойлсон (Ref: Алсын хараа);
- Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн нэгээр “Боловсрол”-ыг тодорхойлж, Зорилт 2.1-д “Хүн бүрд чанартай боловсрол эзэмших тэгш боломж бүрдүүлж, тэгш хамруулах тогтолцоог бэхжүүлнэ” хэмээн тусгасан (Ref: 2021-2025 5 жил);
- Боловсролын салбарын хөгжлийн дунд хугацааны төлөвлөгөөнд (Ref: Дунд хугацаа) “Боловсролын үйлчилгээний тэгш хүртээмж, хамран сургалтыг нэмэгдүүлэх” хэмээн тус тус заасан.

Хүн бүрд эрх тэгш хүртээмжтэй, чанартай, бүх нийтийн боловсролыг хэрэгжүүлэх, дээрх баримт бичгүүдэд тодорхойлсон боловсролын үр дүнг баталгаажуулахад санхүүжилт чухал үүрэгтэй. ЮНЕСКО-гоос эрхлэн гаргасан 2020 оны Боловсролын хяналт шинжилгээний дэлхийн тайланг (Ref: Unesco report) дагалдан гарсан бодлогын баримт бичгүүдэд боловсролын санхүүжилт суралцагч бүрийн эрх тэгш байдлыг баталгаажуулсан байх хэрэгтэйг сануулж байна. Монгол улс шинээр баталсан Боловсролын ерөнхий хуулинд “5.2.Боловсролын санхүүжилтийн тогтолцоо чанар, гүйцэтгэл, үр дүнд суурилсан, бие даасан, ил тод, үр ашигтай байх зарчмыг баримтална” гэж заасан бөгөөд боловсролын шаардлагатай санхүүжилтийн асуудлыг нарийвчлан тусгасан

Дээрх гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилтийн гинэчлэлийн талаар дараах заалтууд Боловсролын ерөнхий хуульд туссан:

- 38.1.3.боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагааны болон багшийн ажлын гүйцэтгэл, чанар, үнэлгээний үр дүнд үндэслэн олгох нэмэлт урамшууллын санхүүжилт;

- 38.3.Энэ хуулийн 38.1.3-т заасан нэмэлт урамшууллын санхүүжилтийг олгоход боловсролын сургалтын байгууллагын гүйцэтгэл, чанар, үр дүнгийн үнэлгээ нь сургалтын чанар, суралцагч бүрийн суралцахуйн үр дүнд гаргасан ахиц, тухайн байгууллагын засаглал, ил тод байдал, хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн талаар хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээнд үндэслэх бөгөөд санхүүжүүлэх журмыг Засгийн газар батална.

Боловсролын ерөнхий хууль шинэчлэгдэн батлагдахаас өмнө Сангийн яам төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоог боловсролын яаман дээр нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд Боловсролын үнэлгээний төв 2022 оны 5 дугаар сард багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээг улсын хэмжээнд анх удаа зохион байгуулж, үнэлгээнд 655 сургуулийн 29324 багш хамрагдсан юм (Ref: 2022 үнэлгээ). Уг үнэлгээний үр дүнд нийт багш нарын 40% нэмэгдэл урамшуулал авах болсон бөгөөд Боловсролын яам цаашид уг үнэлгээг жил бүр зохион байгуулах болсноо мөн мэдээлсэн.

2022 оны 10-р сарын 26-ны өдрийн Боловсрол, Шинжлэх Ухаан сайдын А/430 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар “Хүүхдийн цэцэрлэгийн багшийн ажлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг”, хоёрдугаар хавсралтаар “Ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг” тус тус шинэчлэн баталсан (Ref: Тушаал 430). 2023 онд хоёр дахь удаагийн үнэлгээ 2023 оны тавдугаар сарын 15-наас 19-ний өдрүүдэд үргэлжилж, ерөнхий боловсролын 681 сургуулийн 28,382 багш, 921,000 гаруй суралцагч хамрагдаж, нийт багш нарын 51.7 хувь нь 10-25 хувийн нэмэгдэл авах болсон (Ref: Ikon 1).

Шинэчилсэн хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд Засгийн газрын 2024 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 25 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагааны болон багшийн ажлын гүйцэтгэл, чанар, үнэлгээний үр дүнд үндэслэн олгох нэмэлт урамшууллыг санхүүжүүлэх журам” (Ref: Тогтоол 25) баталснаар боловсролын байгууллага, багш нарын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн механизм хэрэгжиж эхлэх эрхзүйн үндэслэл бүрэн тавигдсан. Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын “Журам батлах тухай” А/115 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар “Цэцэрлэгийн багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дүгнэх журам”, хоёрдугаар хавсралтаар “Ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дүгнэх журам”-ыг тус тус баталсан (Ref: Тушаал 115). Уг журмуудын хэрэгжилтийн хүрээнд 2024 оны 04 дүгээр сарын 29-нөөс 05 дугаар сарын 03-ны өдрүүдэд “Гүйцэтгэлийн үнэлгээ”-г улсын хэмжээнд 3 дахь жилдээ зохион байгуулж, 28,928 багш хамрагдахаар бүртгүүлсэн (Ikon 1). 2025 оны гүйцэтгэлийн үнэлгээ мөн оны 5-р сард зохион байгуулагдсан.

Сургалтын байгууллагын гүйцэтгэл, чанар, үр дүнгийн үнэлгээг үндэслэн урамшуулал олгох, сургалтын байгууллагын менежмент, багшийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг тасралтгүй сайжруулах бодлогын хэрэгжилтийн үр дүнд боловсролын байгууллагын **санхүүжилт болон багш нарт олгож буй цалингаас гаднах урамшуулал, нэмэлт олговор харилцан**

- Цаашлаад үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн механизм хүн бүрд тэгш хүртээмжтэй, чанартай, бүх нийтийн боловсрол олгох зарчимд нийцэж байгаа эсэхийг

тус тус шинжлэн дүгнэж, бодлогын зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Судалгааны хүрээнд “Гүйцэтгэл үр дүнд суурилсан санхүүжилт” бодлогын хэрэгжилтийн үр дүнд иргэдийн дунд чанартай, илүү өндөр үнэлэгдсэн сургуулиуд руу хүүхдээ шилжүүлэх зэргээр шилжилт хөдөлгөөн ихсэж байгаа эсэх, сурлагын чанараас хамааран төсөв хуваарилсны үр дүнд тэгш бус байдал нэмэгдэж, нийгэм-эдийн засгийн хувьд илүү бэрхшээлтэй хүүхдүүд олноор суралцдаг засаг захиргааны нэгж, сургуулиудад илүү бага санхүүжилт олгогдож байгаа эсэхийг тодруулах зорилтуудтай байна.

Судалгааны арга зүй

Энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэхэд чанарын судалгааны аргыг ашигласан. Үүнд баримт бичгийн судалгаа, ганцаарчилсан ярилцлага багтана. Судалгааны эхний үе шатанд Боловсролын ерөнхий хуулийн төсөл боловсруулагдан батлагдах үйл явц, санхүүжилтийн шинэ бодлогыг хэрэгжүүлэх болсон хэрэгцээ шаардлага, бодлогын шийдвэр зэрэг мэдээллийг баримт бичигт шинжилгээ хийх, хууль батлагдах үе шатууд, эцсийн хувилбараас мэдээлэл цуглуулж, төсвийн зарцуулалт, хуваарилалт, өөр бусад улс оронд багшийн үр дүнд суурилсан санхүүжилтийг нэвтрүүлсэн туршлагыг судалсан.

Монгол улсад “үр дүнд суурилсан санхүүжилт” механизмыг боловсролын салбарт нэвтрүүлсний дараах нөхцөл байдлын чанарын мэдээллийг Боловсролын яамны мэргэжилтэн, судлаачидтай ярилцлага хийж цуглуулсан.

Судалгааны асуулга, үр дүнг судалгааны захиалагч байгууллагын захиалгын дагуу боловсролын санхүүжилтийн 4S (size, share, scrutiny, sensitivity) зарчмын үндсэн дээр шинжилж, дүгнэсэн.

4S зарчим нь дараах үндсэн дөрвөн хэсгээс бүрдэнэ:

Size - Төсвийн/Санхүүжилтийн хэмжээ. Засгийн газар нь татварын оновчтой бодлого хэрэгжүүлж, бүх нийтийн боловсролд зарцуулах төсвийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Үүнд татварын орлогыг нэмэгдүүлэх, төсвийн хэмнэлт хийх, гадаад өрийг бууруулах, улс төрийн манлайлыг бэхжүүлэх зэрэг багтана. “Гүйцэтгэл үр дүнд суурилсан санхүүжилт” бодлогын үр дүнд 2022 онтой харьцуулахад 2023 онд ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох урсгал зардал нэмэгдсэн ч Засгийн газар боловсролын чанар, хүртээмж, эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлд өөрийн тавьсан зорилтуудаа биелүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилт хийж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийв.

Share - Улсын төсөвт эзлэх хувь. Бүх нийтийн, чанартай, хүртээмжтэй боловсролын төлөө зарцуулах төсөв нь хамгийн багадаа улсын төсвийн 20% эсхүл ДНБ-ий 6%-аас доошгүй

байх хэрэгтэй гэж үздэг. Монгол улс боловсролыг хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл хэмээн тодорхойлж, тодорхой зорилтуудыг тавьсны хүрээнд улсын төсвийн багагүй хувийг бүх нийтийн, чанартай, хүртээмжтэй боловсролд зарцуулах үүрэг хүлээж буй. “Гүйцэтгэл үр дүнд суурилсан санхүүжилт” бодлогын хүрээнд боловсролд зарцуулах төсвийн хувь хэрхэн өөрчлөгдөж буй болон боловсролын үр дүнг сайжруулахад зарцуулагдаж байгаа эсэхийг үнэлсэн.

Sensitivity - Тэгш байдлыг хангах. Нийгмийн өөр бүлгүүдийн онцлогийг харгалзаж үзэх. Засгийн газар нь төсвийн хуваарилалт хийхдээ тэгш бус байдлыг онцгойлон авч үзэн, төсвийн тодорхой хувийг нийгмийн маргинал бүлгүүдийн боловсролыг дэмжихэд зарцуулах шаардлагатай байдаг. Энэхүү судалгааны хүрээнд “Гүйцэтгэл үр дүнд суурилсан санхүүжилт” бодлого хэрэгжсэнээр маргинал, нийгэм эдийн засгийн хувьд сул хүн амд боловсролын төсөв бусад бүлгүүдээс ялгаатай хуваарилагдаж байгаа эсэхийг үнэлж дүгнэсэн.

Scrunity - Хяналт ба хариуцлага тооцох механизм. Иргэний нийгэм ба бусад бүлгүүдийн хяналтыг нэмэгдүүлэх буюу баталгаажуулах. Иргэний нийгмийн байгууллагууд болон иргэдийн төлөөлөл болсон бүлгүүд боловсролд зарцуулж буй төсвийг хянаж, засгийн газрын бүх нийтийн, чанартай, тэгш хамруулсан боловсрол олгох үүргээ гүйцэтгэж, төсвийн эрх тэгш хуваарилалт хийж буй процессоо ил тод тайлагнаж, олон нийтийг мэдэх эрхээр хангаж буй эсэхийг судалгааны хүрээнд судалсан.

Урьдчилсан байдлаар үнэлгээ хийхэд эдийн засаг болон хөгжлийн хувьд төсөөтэй бусад хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад Монгол улсын боловсролын салбарт хуваарилсан төсвийн хувь болон хэмжээ харьцангуй өндөр. 2013 оны байдлаар боловсролын төсөв ДНБ-ий 6% орчим, нийт улсын төсвийн 18% орчимд хүрсэн байна (Батжаргал, Б., 2014). Харин төсвийн зарцуулалтын хувьд хяналт шинжилгээ хийхдээ хэр мэдрэг байгаа тухай болон хариуцлага нэхэх аргачлал, системтэй санаачлага хараахан түгээмэл биш байгаа.

Иймд судалгааны хүрээнд боловсролын салбарт нэмэгдсэн төсөв нь боловсролын тэгш бус байдлыг бууруулахад зарцуулагдаж чадаж байгаа эсэх, үр дүнд суурилсан санхүүжилт бодлогын хэрэгжилтэд тавигдаж буй **хяналт, уг бодлогын хэр мэдрэг байгааг** судалж, судалгааны үр дүнд үндэслэн зөвлөмжүүдийг боловсруулсан болно.

Судлагдсан байдал ба бусад орнуудын туршлага

Боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагааны болон багшийн ажлын гүйцэтгэл, чанар, үнэлгээний үр дүнд үндэслэн урамшуулал ба цалин олгох зарчим манай улсад 4 дэх жилдээ хэрэгжээд байна. Гэсэн хэдий ч ерөнхий хуваарилагдсан төсвийн хэмжээ,

гүйцэтгэлд хамрагдсан багш, сурагч, сургуулийн тоо, хувь олголт зэрэг үнэлгээний хүрээн дэх үзүүлэлтүүдээс илүү бодлогын хэрэгжилтийн шинжилгээ, үр дүнгийн үнэлгээний талаар хийсэн судалгаа байхгүй байна. Цаашлаад энэхүү бодлого манай улсын боловсролын тэгш бус байдал ихтэй нөхцөлд нийцтэй эсэхийг үнэлж, хянаж байгаа тоон болон чанарын мэдээлэл, бодлогын баримт бичиг хомс байна.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээний зарчим нь харьцангуй шинэвтэр бөгөөд бусад улс орнуудад ч харьцуулсан судалгаанууд бага. Гэхдээ манай улсынхтай харьцуулан үзэж, дэнсэлж болохуйц хоёр судалгааны үр дүнг хураангуйлав.

Подгурски, Спрингер (2007) нар АНУ-ын боловсролын системд гүйцэтгэлийн үнэлгээний зарчим хэрхэн хэрэгжиж байсан тухай болоод түүний давуу болон сул талуудыг баримтжуулжээ. АНУ-ын улсын сургуулиудад багш нарт цалин олгохдоо багшилсан жилийн туршлага болон боловсролын түвшнээс нь хамааруулан цалин олгох зарчим зонхилж байсан. Гэвч тухайн үед боловсролын салбарын бүтээмж болон үр дүнг нэмэгдүүлэх үүднээс хувийн сургуулиудад түгээмэл ашигладаг багшийн гүйцэтгэл болон бүтээмж дээр тулгуурласан урамшууллын системийг оруулж ирэхээр судалж эхэлсэн. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь боловсролын салбарт шинэ хэдий ч зарим эрүүл мэнд зэрэг салбаруудад түгээмэл ашиглагддаг зарчим билээ.

Колорадо мужийн Денвер хотын улсын сургуулиудад анх хэрэгжиж эхэлсэн “ПроКомп” нэртэй багш нарын мэргэжлийн нөхөн олговрын систем нь ойрын үеийн хамгийн өргөн хүрээ хамарсан жишээ. Уг системээр багш болон сургууль аль аль нь урамшуулал авах боломжтой төдийгүй мэдлэг, ур чадвар төвтэй учраас сурагчдын сурлагын амжилтыг ч дээшлүүлэх боломжтой гэж үзэн анх нэг хотын 16 сургуульд 4 жилийн хугацаатайгаар эхлүүлсэн нь улсын хэмжээнд өргөжин тэлжээ.

Энэ мэт хөтөлбөрүүд ихэссэнтэй холбоотойгоор судлаачид уг зарчимын боловсролын системд нийцтэй эсэх, гарч буй асуудлуудыг тодорхойлсон. Тухайлбал, ур чадвартай багшийг илрүүлэх найдвартай, тогтвортой механизмыг бий болгох маш хүндрэлтэй байдаг. Мөн багш нарын нэмүү оролцоог (value added) хэмжих аргачлал, багш нарын үнэлгээний шударга, мэргэжлийн бус, давуу эрх олгохоос сэргийлсэн зарчмыг бүрэн нэвтрүүлэх, сургууль бүрт үнэлгээний системийг стандартжуулах ажлуудыг илүү өндөр түвшинд хийх шаардлага байгааг дурджээ.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээний тухай судалгааны үр дүнгүүдээс манай судалгааны зорилгод хамгийн хамааралтай нь Мурнейн ба Коен (1986) нарын дэвшүүлсэн санаа байв. Тэд “хэн илүү хичээсэнг илүү шагнадаг” үнэлгээний зарчим нь зорьсон үр дүндээ хүрээгүй гэж үзсэн бөгөөд шалтгаан нь “боловсрол буюу багшлах салбар нь өөрөө гүйцэтгэлийн үнэлгээнд тулгуурлах салбар биш” гэж үзсэн явдал юм. (Энэхүү дүгнэлтийг 2005 онд Голдхабер нарын (2005) “багшлахын үндэс” ойлголтод үндэслэн хийсэн.) Мурнейн ба Коен нарын үзэж буйгаар бусад салбаруудын харьцуулахад багш нарын гүйцэтгэлийг

хянахад илүү төвөгтэй учир нь багшийн ажлын үр дүн буюу эцсийн бүтээгдэхүүнийг хэмжих найдвартай, нотлогдсон, шууд хэмжүүр байхгүй. Цаашлаад боловсролын салбарт багшийн дангаар болон нийтээр оруулж буй хувь нэмэр, үйлчилгээний үнэ цэнийг тодорхой, бүрэн хэмжих боломжгүй. Уг шүүмж бол манай улсад яригдаад буй эрүүл мэндийн салбарыг “дагаж” боловсролын салбарт гүйцэтгэлийн үнэлгээг хэрэгжүүлсэн нь зөв алхам байсан уу гэдэг асуудлыг судлах шаардлагатайг батлана. Ялангуяа Монгол улс өнөөгийн нөхцөл багш нарын нэмүү оролцоог хэмжих урт хугацааны, сурагч төвтэй өгөгдөл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх суурь тавиагүй шууд гүйцэтгэлийг үнэлж буй нь бид гүйцэтгэлийн үнэлгээг нухацтай үнэлж үзэх шаардлагатайг нотолж байна.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй холбоотой, Монголын нөхцөлд ч тусгаж үзэх шаардлагатай өөр нэг шүүмжлэл бол хэрвээ багш нарын урамшууллыг ганцаарчлан үнэлж олгож байгаа нь урт хугацаанд багш нарын хоорондын итгэлцэл болон багаар ажиллах чадварыг бууруулах үндэслэл болж мэдэх юм гэсэн санаа. Өөр нэг том шүүмжлэл бол “шалгалтын төлөө заах” буюу сурагчдыг өндөр оноо авхуулахын тулд заах хөтөлбөрөөс танах, зарим нэг агуулгыг орхигдуулах эрсдэл.

Урамшуулалтай уясан гүйцэтгэлийн үнэлгээнд хамрагдаж буй сургуулиуд зохион байгуулалттайгаар үнэлгээнд нөлөөлдөг, эсвэл нөлөөлөх гэж оролддог талаар судлаачид тэмдэглэжээ. Жишээ нь тусгай боловсрол болон хэлний бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг алагчлан ангилан (Деер ба Стрейер, 2001; Филио ба Гетзлер, 2002; Куллен ба Ребак, 2006; Жакоб, 2005), хүмүүжүүлэх арга хэмжээ авах замаар үнэлгээнд доогуур гүйцэтгэлтэй сурагчдыг оролцуулахгүй байх (Филио, 2003), дүн хадгалах бодлогыг булзайруулах (Хейни, 2000; Жакоб, 2005), сургуулийн бүртгэлийн өгөгдлийг хуурамчаар мэдээлэх (Пийбоди ба Маркли, 2003), амин дэмээр баялаг үдийн цай шалгалтын өмнөх өдөр өгөх (Филио ба Виникки, 2005) зэрэг жишээнүүд байв.

Судлаачид мөн багш нарын зэрэг, ажилласан жил суралцагчийн сурлагын амжилтанд үзүүлэх нөлөө бага, харин сурагчдын боловсролыг хэр их дэмждэгээрээ ялгарна гэж үзэж байна. Нэг жишээ нь Лави (2004) багшийн ганцаарчилсан урамшууллын хөтөлбөрийг судлах зорилгоор багш нарын нэмүү оролцоог олон төрлийн шалгалтаар үнэлж, хамгийн өндөр үнэлгээ авсан багшид хичээлийн тоогоор 7500 ам.доллар хүртэлх мөнгөн урамшуулал олгосон юм. Энэ хөтөлбөрт хамрагдсан багш нарын үр дүн нь урамшуулал авсан, аваагүй аль алинд нь оролцоогүй багш нартай харьцуулахад эерэг үр дүн ажиглагдсан байна. Улмаар багшид ганцаарчилсан болон багаар ажиллуулж урамшуулал олгох зарчмыг харьцуулж үзэхэд багшийн ганцаарчилсан урамшууллын хөтөлбөрийн нэгж өсөлтөнд оногдох хөлс нь бүлгийнхтэй харьцуулахад өндөр гарчээ.

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь багшлахуй, боловсролын чанарт шууд нөлөөлдөг үйл ажиллагаа тул улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэхэд бэлэн болохын тулд туршилт, тандалт хийж, гарч болох эрсдэл, давуу талуудыг дэнслэхийг судлаачид зөвлөсөн.

Туршилт хийсэн хамгийн тод жишээ бол 2011 онд Энэтхэг улсад хэрэгжүүлсэн багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээн дээр хийгдсэн санамсаргүй түүвэрт үнэлгээ хийсэн судалгаа юм. Бусад судалгаануудаас ялгаатай нь уг судалгаа нь баримт бичгийн анализаас тусдаа тоон судалгааны аргачлал ашиглан хийсэн бөгөөд бодит өгөгдөл дээрх үр дүн дээр суурилан бодлогын үнэлгээ, харьцуулалт хийснээрээ шинэлэг. Тоон аргаар хийсэн судалгаа цөөн байгаа үндсэн шалтгаан нь багш нарын зүгээс нөлөөлөх үр дагаврын нөлөөллийг салгаж буюу таньж авах маш хүндрэлтэйд байгаа юм.

Муралидаран ба Сундарараман (2011) нар Энэтхэг улсын Андра Прадеш мужид багш нарыг төлөөлөхүйц хэмжээ, шинж чанар бүхий түүврийг сонгон авч, засгийн газраас нь хэрэгжүүлсэн гүйцэтгэлийн үнэлгээг бусад нийтлэг бодлогуудтай жишжээ. Бодлогын шалгуур нь хэлний болон математикийн шалгалтын оноогоор 5 хувиас дээш ахисан хувь бүрт 500 Энэтхэг рупи олгохоор зохицуулсан бөгөөд судлаач нар дан багшаар, бүлгээр урамшуулал авсан үр дүнг урамшуулал аваагүй болон гүйцэтгэлийн үнэлгээний оронд шинээр гэрээт багш ажилд авах, сургуулийн төсвийг шууд нэмэх зэрэг бусад бодлогуудтай харьцуулжээ. Урамшуулалд хамрагдаагүй сургуультай харьцуулахад хамрагдсан сургуулийн сурагчдын математикийн оноо нь 0.27 стандарт хазайлтаар нэмэгдсэн бол хэлний оноо 0.17 стандарт хазайлтаар нэмэгджээ. Түүнчлэн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд хамааралгүй хичээлүүдэд ч эерэг нөлөө үзүүлэхээс гадна багш нарын хандлагад сөрөг хандлага илрээгүй гэж дүгнэжээ. Түүнчлэн бусад бодлогуудтай харьцуулахад гүйцэтгэлийн үнэлгээ зардлын ашгийн хувьд гурав дахин их гэж гарчээ. Тэд багш нарын нэмүү оролцоо болон нөлөөллийг тодорхойлох томъёог илүү нарийн, боловсронгуй болгохыг мөн анхааруулжээ.

Монгол улсад хэрэгжүүлж буй гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй жишиж болохуйц төслүүд, тэдгээрийн үр дүн, үр дүнд хийсэн судалгаа, зөвлөмжүүдийг хураангуйлвал:

1. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ суурьтай хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээсээ өмнө олон талын байр суурийг авч үзэж (ганцаарчилсан эсвэл бүлгийн урамшуулал, багшлахуйд нөлөөлөх нөлөө, нийцтэй байдал урамшууллын хэмжээ), манай улсын нөхцөл, хэрэгцээ шаардлагад нийцтэй эсэхийг шинжлэх хэрэгцээтэй. (Хөгжлийн баримт бичигт тавьсан зорилтуудад хүргэх үү?)
2. Үр дүнтэй **бодлогын үнэлгээний механизмыг бий болгох шаардлагатай.** Гүйцэтгэлийн үнэлгээг нэвтрүүлэхээс өмнө үр дүнг нь хэрхэн хянаж, ямар аргачлалаар үнэлж, бодлогоо зорилгоо биелүүлж буй эсэхийг хэрхэн тодорхойлох вэ гэдгийг тодорхойлсны дараа үнэлгээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай (Үнэлгээг үнэлэх, Хяналтыг хянах).

3. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийсний дараа уг үнэлгээг даган өөрчлөгдөж буй санхүүжилт эрх тэгш байдалд хэрхэн нөлөөлж буйг үнэлдэг үнэлгээ, хяналтын механизм дутагдаж байна.
4. Багшийн “нэмүү оролцоо”-г бодитоор ба шударгаар үнэлж, “тоогоор илэрхийлж”, бусад хүчин зүйлсээс (сурагчийн хичээл зүтгэл, ар гэрийн дэмжлэг, сургуулиас гадуурх төлбөртэй давтлага гэх зэрэг) ялган тооцож болох эсэхийг тооцоолох. Үнэлгээ хийж буй үнэлгээний зэмсэг, арга хэрэгслийн оновчтой байдлыг нягтлах;

гэдэг нь харагдаж байна.

Харин манай судалгааны зорилготой шууд хамааралгүй боловч Монгол улсад хийгдэж буй гүйцэтгэлийн үнэлгээ дээр тулгуурлан боловсролын яам, үнэлгээний төвөөс гаргасан 2022-2024 оны хувьсах зардлын мэдээллийг ашиглаж, түүний сургалтанд орчинд нөлөөлөх хувь нэмэр, хүчин зүйлсийг тандсан судалгаа байна. Батцэцэг нар (2025) үзэхдээ төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд хувьсах зардал ба түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүд нэмэгдсэнээр хүүхдэд ээлтэй орчин бүрдүүлэх зардал улам нэмэгдэнэ гэж ажиглажээ. Тэд нөхөн хангалтын зардлын тархалтыг тооцоолж үзэхэд дундаж санхүүжилтын утгаас бага утга олон байгааг буюу санхүүжилтийн ялгаатай байдал зонхилж буйг илрүүлжээ. Энэ нь байршлын хувьд, сум орон нутгийн болон нийслэл, аймгийн төвийн сургуулийн хооронд ялгаа бүр ч илүү байгааг харуулжээ. Гэсэн хэдий ч тэдний дүгнэлтээр “үр дүнд суурилсан санхүүжилт нь хүүхдийн хөгжлийг дэмжсэн сургалтын орчин бүрдүүлэх үйл явцад тодорхой хувь нэмэр оруулсан” гэж гарчээ (Батцэцэг ба бусад, 2025; 13-р тал).

Бүлэг 1: Санхүүжилтийн шинэчлэл хийх болсон хэрэгцээ шаардлага, эрх зүйн орчны өөрчлөлт, өнөөгийн нөхцөл байдал

2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараагаас Боловсролын тухай хуулийг шинэчлэх олон удаагийн хэлэлцүүлэг хийгдэж, 2023 оны 7-р сарын 7-нд шинэ хуулийг баталсан. Уг хуулийн 5.2.-т **“Боловсролын санхүүжилтийн тогтолцоо чанар, гүйцэтгэл, үр дүнд суурилсан, бие даасан, ил тод, үр ашигтай байх зарчмыг баримтална”** гэж заасан бөгөөд боловсролын санхүүжилтийг (сургуулийн нэмэлт санхүүжилт, багш нарын цалин дээрх нэмэлт урамшуулал) боловсролын байгууллага, багш нарын гүйцэтгэлийн үр дүнтэй уялдуулан олгох болсон.

2021 оны 10-р сард аудитын шалгалтаар "Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсрол олгох шаардагдах бодлого төлөвлөлт үр дүн муутай, сургалтын орчин хангалтгүй байна" гэсэн ерөнхий дүгнэлт гаргажээ (Ref: Gogo нийтлэл, үндсэн тайланг олох). Мөн онд БШУЯамнаас “Боловсролын чанар, үр дүнг дэмжсэн төсвийн шинэчлэл” хийнэ хэмээн мэдэгдсэн бөгөөд эрүүл мэндийн системд нэвтрүүлсэнтэй ижил үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн хэлбэрт шилжсэн юм. Уг систем нь эрүүл мэндийн байгууллагууд үзүүлсэн тусламж, үйлчилгээний тохиолдлоор буюу гүйцэтгэлээр Эрүүл Мэндийн Даатгалын системээс санхүүжилт авдаг. Уг систем нь эрүүл мэнд ба бусад салбарт

тохиромжтой байж болох ч боловсролын салбарт тохирох эсэх, цаашлаад нэвтрүүлсэн тохиолдолд **тэгш бус байдалд хэрхэн нөлөөлөх тухай судалгааг яамны зүгээс хийсэн эсэх талаар мэдээлэл олдоогүй юм.**

БШУ-ны Яамны хувьд төсвийн шинэчлэлийг хийх шаардлагууд байсан. 2002 оноос хойш боловсролын тухай хууль олон шинэчлэгдэж, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл өөрчлөгдсөн ч боловсролын санхүүжилт буюу сурагчдын хувьсах зардалд суурилсан санхүүжилт нь бага, нийт сурагчдад чанартай, тэгш хүртээмжтэй боловсрол олгох зорилгыг биелүүлэхэд нийцгүй байсан. Яамны зүгээс боловсролын санхүүжилтийн шинэчлэлийг дараах боломжуудыг бүрдүүлж, хүүхэд бүрт илүү чанартай боловсрол олгоно гэдгийг онцолж байсан (Ref: Энх-Амгалан сайдын мэдээлэл - fb live?? Үүнийг нотлох баримт бичиг шаардлагатай байгаа).

Өмнө нь Монгол улсын боловсролын салбарын нийт төсөв жилд Их наяд байсан ба санхүүжилтийн хувьд яамнаас төсвийг аймаг, орон нутгийн захиргаа руу шилжүүлж, орон нутаг сургуулиудад хуваарилдаг, төсөвт багш нарын цалин, НДШ, сургуулийг ажиллуулах зардал (тог, ус, засвар) гэх мэт урсгал зардал дийлэнхийг эзэлдэг байсан. Боловсролын ерөнхий газрын дарга Т.Ням-Очирын хэлснээр “өмнө хөтөлбөр хэрэгжүүлэх өртөг сурагчдын хувьсах зардалд шингээгүй” байсан буюу сурагчдын сурлагын амжилтыг нэмэгдүүлэх, хөтөлбөр хэрэгжүүлэлтийг дэмжих, сургалтын орчин нөхцлийг сайжруулах, багшийн хөгжилд хөрөнгө оруулах боломжгүй байсан. Цаашлаад Ковид цар тахлын үеэр цахим хэлбэрээр хичээллэж эхлэхэд цахим хичээл зохион байгуулах дата, анги кабинет зэрэг нэмэлт зардлууд гарсан ч төсөвлөгдөөгүй байсан тул хичээл, сургалтын үйл ажиллагаа зохион байгуулахад доголдол гарч байсан.

Төсвийн шинэчлэл хийх шаардлагатай болсон хүчин зүйлсийг хураангуйлвал:

1. Боловсролын чанарын үнэлгээний тогтолцоог хөгжүүлэх: Хуульд заасны дагуу хөтөлбөр хэрэгжилтээ үнэлэх, хянах, сайжруулах боломж бий болгох (*Баги, сургуулиудыг үнэлнэ гэж заасан хуулийг хэрэгжилтийг хангах*).
2. Гүйцэтгэл, үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоо, аргачлалыг нэвтрүүлнэ гэсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх. Сангийн яамны зүгээс боловсролд зарцуулсан төсвийн “үр дүнг үнэлэх” хэрэгцээ шаардлагыг давхар хангаж өгсөн.
3. Боловсролын цахим шилжилт: 2020 оны Ковид цар тахлын үед сургалтын үйл ажиллагаа цахим хэлбэрт шилжсэн ч шаардлагатай төсөв, өөрөөр хэлбэл цахим хэрэглээний зардал төсөвлөгддөггүй байсан. Төсвийн шинэчлэлээр энэ зардлыг нэмж төсөвлөн, зайнаас боловсрол эзэмших боломжийг дэмжсэн.
4. Сургалтын байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, хэв шинжийг шинэчлэх: Өмнө нь сургууль бие даан менежмент хийх шаардлагагүй буюу хуваарилагдаж ирсэн маш хязгаарлагдмал төсвийг нэн шаардлагатай урсгалд зардалд хуваарилдаг, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх өртөгийг шингээдэггүй байсан. Төсвийн шинэчлэл дагаад

боловсролын байгууллагуудын удирдлагын менежмент, төсөв зарцуулах мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ шаардлага үүсгэсэн.

5. Боловсролын байгууллагын засаглалыг сайжруулах: сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх төсвийг нэмж өгснөөр цаашид сургалтын орчин, хүүхдийн эрх, багшийн хөгжлийг дэмжихэд төсөв зарцуулах, түүнийг удирдах удирдлагуудыг чадавхжуулах хэрэгцээ үүссэн.

Мөн багш нарын хөгжлийг Багшийн Мэргэжил Дээшлүүлэх Институци хэмээх төвлөрсөн байгууллага хариуцаж, бүх багш нар агуулгын хувьд ижил сургалтад хамрагддаг байсан нь багш бүрийн ялгаатай суралцахуйн хэрэгцээ шаардлагад үндэслээгүй, үр дүнгүй явж ирсэн. Иймд багш хөгжлийн зардлыг мөн хувьсах зардалд шингээн, сургууль бүр багш нарын санал хүсэлтийг үндэслэн өөрсдийн хэрэгцээ шаардлагатай сургалт, хөгжлийн үйл ажиллагаанд хамрагдах боломжийг бүрдүүлэхийг зорьсон. Мөн хувьсах зардлын бүрэлхүүнийг нэмэгдүүлж, 10 болгон өргөжүүлсэн ба 1-12-р ангийн хувьсах зардлыг ялгаатай байхаар тооцсон.



төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд

- Тонг төхөөрөмжийн нөхөн хангалтын зардал
- Хичээл, практикийн зардал
- Мэдээлэл технологийн зардал
- Багшийн хөгжлийг дэмжих зардал
- Эрүүл мэндийг дэмжих зардлыг олгодог болов.

“Том зургаараа” боловсролын санхүүжилтийн шинэчлэл нь “хүүхдээ дагасан” буюу хүүхдийн тоонд хувьсах зардлыг үржүүлж, сургуулиуд руу шууд олгодог болсон нь санхүүжилтийг илүү эрх тэгш болгосон гэж яамны зүгээс үзэж байгаа. Гэвч уг хувьсах зардлын нэг бүрдэл болсон багш нарын “гүйцэтгэлд суурилсан урамшуулал” нь арилжааны бусад салбарт илүү тохиромжтой гүйцэтгэл, үр дүнгээс хамаарч илүү үр дүнтэй ажилласан нь илүү цалин, урамшуулал авдаг, “хоорондоо уралддаг” систем билээ.

Харин төрөөс олгож буй бүх нийтийн боловсролын зорилго нь хүүхэд нэг бүрд чанартай, хүртээмжтэй боловсрол олгох замаар бүх нийтийн боловсролын чанарыг дээшлүүлэх. Бүх нийтийн боловсролын системийн зорилго нь хоорондоо гүйцэтгэлээр уралдаж, түүнд тулгуурлан төсвийг хуваарилах биш гэдгийг эдийн засагч Баттулга онцолсон. Иймд

урамшуулалд суурилсан санхүүжилт нь хэн илүү сайн байна түүнийг шагнаж, багш нарыг уралдуулж байгаа ч цаагуураа боловсрол олгож буй нөхцөл, суурь асуудлуудыг шийдвэрлэхгүй, цаашлаад төсвийн хуваарилалтын **шудрага байдлыг** алдагдуулах боломжтойг “Бүх нийт боловсролын төлөө!” үндэсний эвслийн тэргүүн Д.Тунгалаг онцолсон юм.

Мөн үр дүнд суурилсан ба гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилт гэдэг хоёр ялгаатай ойлголт боловч яамнаас хэрэгжүүлж буй бодлого нь “Үр дүнд суурилсан” буюу “Results-based”, харин багш нарын урамшууллын үнэлгээ нь **“Гүйцэтгэлд суурилсан” буюу “Performance-based” гэсэн хоёр ялгаатай ойлголтыг хослуулсан ашиглаж, ижил мэтээр ойлгож байгаа ч хэрхэн уялдаж байгаа, багш нарын гүйцэтгэл хэрхэн яамны үр дүнтэй уялдаж байгааг баримтжуулсан мэдээлэл олдоогүй.**

Үнэлгээний хэлбэр, үнэлгээ хийсэн байдал

Боловсролын ерөнхий хууль шинэчлэгдэн батлагдахаас өмнө Сангийн яам төсвийн шинэчлэл буюу үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн тогтолцоог боловсролын яаманд нэвтрүүлэх ажлын хүрээнд Боловсролын үнэлгээний төв 2022 оны 5 дугаар сард багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээг улсын хэмжээнд анх удаа зохион байгуулж, үнэлгээнд 655 сургуулийн 29324 багш хамрагдсан юм (Ref: 2022 үнэлгээ). Уг үнэлгээний үр дүнд нийт багш нарын 40% нэмэгдэл урамшуулал авах болсон бөгөөд Боловсролын яам цаашид уг үнэлгээг жил бүр зохион байгуулах болсноо мөн мэдээлсэн.

2022 оны 10-р сарын 26-ны өдрийн Боловсрол, Шинжлэх Ухаан сайдын А/430 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар “Хүүхдийн цэцэрлэгийн багшийн ажлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг”, хоёрдугаар хавсралтаар “Ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг” тус тус шинэчлэн баталсан (Ref: Тушаал 430). 2023 онд хоёр дахь удаагийн үнэлгээ 202 оны тавдугаар сарын 15-наас 19-ний өдрүүдэд үргэлжилж, ерөнхий боловсролын 681 сургуулийн 28,382 багш, 921,000 гаруй суралцагч хамрагдаж, нийт багш нарын 51.7 хувь нь 10-25 хувийн нэмэгдэл авах болсон (Ref: Ikon 1).

Шинэчилсэн хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд Засгийн газрын 2024 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 25 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагааны болон багшийн ажлын гүйцэтгэл, чанар, үнэлгээний үр дүнд үндэслэн олгох нэмэлт урамшууллыг санхүүжүүлэх журам” (Ref: Тогтоол 25) баталснаар боловсролын байгууллага, багш нарын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд суурилсан санхүүжилтийн механизм хэрэгжиж эхлэх эрхзүйн үндэслэл бүрэн тавигдсан. Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын “Журам батлах тухай” А/115 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар “Цэцэрлэгийн багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дүгнэх журам”, хоёрдугаар хавсралтаар “Ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дүгнэх журам”-ыг тус тус баталсан (Ref: Тушаал 115). Уг журмуудын

хэрэгжилтийн хүрээнд 2024 оны 04 дүгээр сарын 29-нөөс 05 дугаар сарын 03-ны өдрүүдэд “Гүйцэтгэлийн үнэлгээ”-г улсын хэмжээнд 3 дахь жилдээ зохион байгуулж, 28,928 багш хамрагдахаар бүртгүүлсэн (Ikon 1). 2025 оны гүйцэтгэлийн үнэлгээ мөн оны 5-р сард зохион байгуулагдахаар товлогдсон байна.

БШУЯамны сайдын 2024 оны 3-р сарын 11-ний өдрийн А/115-р тушаалын хоёрдугаар хавсралтаар баталсан “Ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дүгнэх журам” Гүйцэтгэлийн үнэлгээнд багшийн 4 шалгуур үзүүлэлтийн дагуу, сургуулийг .. үзүүлэлтийн дагуу үнэлдэг.

Багшийн ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний шалгуур

№	Үр дүнгийн чиглэл	Үнэлгээний шалгуур	Оноо	Үнэлэх арга
1	Сургалтын үр дүн	1.1 Сурагчдын ахиц, үнэлгээний үр дүн	45	Сургалтын дүн, ахицын тайлан
2	Суралцагчийн хөгжүүлэлт	2.1 Суралцагчийн оролцоо, идэвхи	20	Судалгаа, ажиглалт
3	Багшийн мэргэжлийн хөгжил	3.1 Сургалтын арга зүй, тасралтгүй хөгжил	30	Өөрийн үнэлгээ, сургалтын баримт
4	Сургуулийн үйл ажиллагаанд оролцоо	4.1 Хамтын ажиллагаа, оролцоо	5	Захиргаа, хамт олны үнэлгээ
	Нийт		100	

Үзүүлэлтэд тулгуурлан багшийг гүйцэтгэлийг 5 түвшинд ангилна:

Индексийн түвшин	Тухайн кластер дахь багшийн эрэмбийн хувь /M/
I түвшин	$95 \leq M$
II түвшин	$85 \leq M < 95$
III түвшин	$75 \leq M < 85$
IV түвшин	$60 \leq M < 75$
V түвшин	$M < 60$

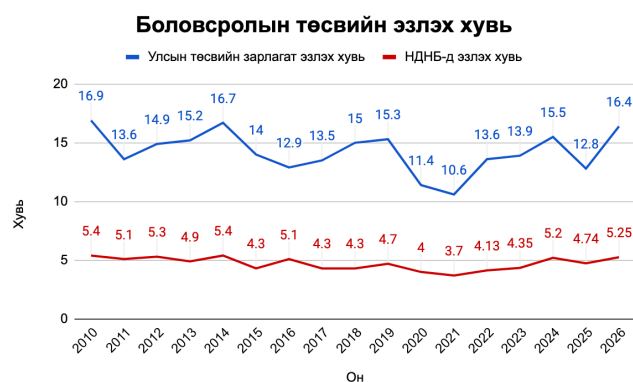
Уг “Гүйцэтгэлийн үнэлгээ” бодлогын хэрэгжилтийн үр дүнд боловсролын байгууллагын санхүүжилт болон багш нарт олгож буй цалингаас гаднах урамшуулал, нэмэлт олговор харилцан адилгүй болж, төсвийн хуваарилалт боловсролын байгууллага, багш нарт харилцан адилгүй олгогдож байна. Боловсролын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн 2023 оны төсвийн зарлага болон үр дүнгийн гүйцэтгэлийн тайланд

Монголын боловсролын системийн тэгш бус байдал хэдийн нөлөөлж байгаа ч энэ бодит нөхцөл байдлыг харгалзан үзэлгүйгээр урамшууллын системийг нэвтрүүлсэн.

Иймд цаашид багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээг задлан шинэжилж, хуваарилагдаж буй төсөв, засаг захиргааны нэгжийн өрхийн орлогын түвшин, сурагчдын нийгэм, эдийн засгийн байдалтай харьцуулж, тэгш бус байдлын илүү гүнзгий судалгаа хийх нэн шаардлагатай нь илэрч байв.

Бүлэг 2: 4S зарчмын дагуу багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээ эрх тэгш байдалд нийцэж буй эсэхийг шинжилсэн шинжилгээ

1+2 Share буюу хувь, Size буюу хэмжээ



Эх сурвалж: ҮСХ, Сангийн яам, Боловсролын яам

Боловсролын төсвийн шинжилгээнд боловсролын төсөвт эзлэх хувь болон хэмжээний талаарх асуудал олонтаа давтагдаж буй тул нэг бүлэн болгон дүн шинжилгээ хийсэн болно.

ЮНЕСКО-с Дакарт болсон хэлэлцээрийн дагуу улс орнуудыг боловсролын төсвөө хамгийн багадаа улсын төсвийн 20 хувь эсвэл ДНБ-ий 6 хувь байхаар зөвлөлдсөн. Харин орлого бага орнуудын хувьд сүүлийн жилүүдэд дунджаар улсын төсвийнх нь 15 хувь орчмыг боловсролын төсөв эзэлж байна. Харин 2021-2022 оны өгөгдлөөр хийсэн судалгааны байдлаар Монгол улс ойролцоогоор улсын төсвийнхөө 19 хувь, ДНБ-ийхээ 5 хувийг боловсролын төсөв бүрдүүлэхэд зарцуулж байна. Энэ нь олон улсын байгууллагуудын зөвлөж буй хэмжээнээс доогуур боловч хамгийн бага зохих хэмжээнээс (benchmark) дээгүүр байна.

Ковид-19 цар тахлаас хойш дэлхий нийтээр боловсролын салбарын хөрөнгө оруулалт багассан. Дээрх графикаас та бүхэн Монгол улсад ч адилаар нөлөөлснийг харж болно. Боловсролын төсөв дорвитой нэмэгдэхгүй байгаа үндсэн шалтгаан нь “боловсролд зориулж буй төсөв, мөнгийг хөрөнгө оруулалт гэж хүлээн зөвшөөрөхөөс илүү зардал гэж

харсаар байгаад” оршино гэх байр суурийг иргэний нийгмийн байгууллагууд илэрхийлж байна. Боловсролын төсвийн эзлэх хувь багассанаар урт хугацаанд иргэдийн боловсролд зарцуулах төлбөр нэмэгдсэж, цаашлаад боловсролын үйлчилгээг хувьчлах эрсдлийг дагуулдаг. Мөн боловсролын үйлчилгээг төр дангаар бүрэн үзүүлэх боломжгүй болж, хувийн сургуулиудад зарцуулах төсвийн дэмжлэг ч ихсэх магадлалтай.

Боловсролын төсвийг хувирган өөрчлөх 4S зарчимд “Боловсролын нийт төсвийн хэмжээ нь хуримтлагдаж буй татварын орлого, түүнийг дагасан, хуваарилсан эдийн засгийн бодлогуудаас бүрэн хамаарна” гэж тусгажээ. Олон улсын байгууллагуудын мэдээлж байгаагаар улсын төсөвт эзлэх боловсролын төслийн хувь хэмжээний дэлхий дахин дахь дундаж нь зөвлөмжит хэмжээнээс доогуур байгаа нь боловсролын хөрөнгө оруулалт хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Үүний нэг шалтгаан нь зарим улсуудад улсын төсөв хангалттай бүрдэхгүй байгаатай холбоотой. Монгол улс шиг эдийн засгийн хувьд байгалийн баялагаас урт хугацаанд хамааралтай улсад дотоодын орлогын бүрдэл бүр ч их ярвигтай байдаг. 2022 онд Нью Йорк хотод болсон “Хувьсан өөрчлөгдөж буй боловсрол” хурлын үеэр улс бүрийн онцлогийг харгалзахгүйгээр улсын төсвийг нэмэгдүүлэх ерөнхий зөвлөмжийг дараах байдлаар танилцуулжээ. Үүнд:

1. Засгийн газрын зүгээс татварын бодлого, ялангуяа шаталсан татварын тогтолцооны хэрэгжилтийг хянах, нягтлах, түүнчлэн улсын төсөвт татварын бодлогын нөлөөллөөс улбаатай өөрчлөлтийг ажиглах, шалгах;
2. Улсын өрөөс үүдэлтэй хямрал ямар түвшинд байгааг хянах, холбоотой үйлдэхүй гүйцэлдүүлэх, боловсролын төсвөөс хэдий хэмжээг улсын өр төлөхөд зарцуулж буйг тогтоох, мөрдөх
3. Төрөөс явуулж буй “бүсээ чангалах” (austerity) буюу төрийн үйлчилгээний зардлыг танах байдлаар хуримтлал үүсгэдэг улс төрийн бодлогоос зайлсхийх, сэргийлэх арга замыг хайх, эсэргүүцэх
4. Удирдах албан тушаалтнууд болон эрх мэдэл бүхий нөлөөлөгчид, бодлого боловсруулагчил, шийдвэр гаргагчдын сэтгэлгээг өөрчлөх, тэдэнд нөлөөлөх

Улсын төсөв ба боловсролын төсөв

Манай улсын хувьд шаталсан татварын тогтолцоог 2023 оны санхүүгийн жилээс эхлэн хэрэгжүүлж эхлээд байна. Хувь хүний сарын орлого 10 сая хүртэлх бол 10%-н татвар, 10 саяас дээш сарын орлоготой тохиолдолд түүнээс давсан орлогод 15%-н татвар, 15 саяас дээш бол 20%-н татвар нэмж тооцохоор ногдуулсан. Харин 2023 оноос хойших боловсролын төсвийн хэмжээг шаталсан татвар эхэлсэнээс хойш харвал 3.24 их наяд төгрөгөөс 2024 онд 4.16 их наяд төгрөг хүртэл өссөн бол 2025 онд 4.26 их наяд болж ялимгүй өссөн хэдий ч НДНБ-д эзлэх хувиар тооцвол энэ нь 0.46%-р буурсан үзүүлэлт юм. 2026 оны боловсролын төсвийн төлөвлөгөөгөөр өмнөх жилээсээ ихэссэн буюу 5.38 их наяд төгрөг хүрсэн бөгөөд энэ нь НДНБ-ий 5.25%-г эзлэхээр байна. Мэдээж бусад хүчин зүйлсийн нөлөөг тооцож үзэлгүйгээр шууд харьцуулалт хийсэн боловч эндээс харьцангуй

шинэвтэр уг татварын систем нь боловсролын төсвийн нэмэгдэлтэд шууд эергээр нөлөөлж буйг ажиглахад бэрх байгааг, мөн нарийн шинжилгээ хийж хандлагыг тодорхойлоход илүү их хугацаа хэрэгтэйг харуулж байна. 2010-аад оны эхэн үеэс хойш боловсролын төсвийн НДНБ-д эзлэх хувь 2023 он хүртэл ихэвчлэн 5%-с доош дүр зураг ажиглагдаж байсан бол түүнээс хойш 2025-г эс тооцвол 5%-с дээшилсэн хандлагатай байна.

Дараагийн нэг үзүүлэлт бол НДНБ-ий хэдэн хувийг татварын орлого бүрдүүлж байна вэ гэдэг асуудал. Ихэнхи улсуудад татварын бүрдүүлэх хувь боломжит ба зөвлөмжит хэмжээнээс доогуур байгаа хандлага байна. Орлогын хэмжээ доогуур орнуудын НДНБ-д эзлэх татварын хэмжээ дунджаар 16% байгаа бол ЭЗХХАБ-ын дундаж 33%, Скандинавын орнуудад 40%-с дээш байгаа гэсэн мэдээлэл бий. Харин ҮСХ-ы мэдээллэснээр, манай улсын НДНБ-д эзлэх татварын хувь 2020 онд 22.7% байснаас 2024 он хүртэл нэмэгдсээр 34.2% болжээ. Гэхдээ бид энэ бүх зөвлөмжит хэмжээсүүд бидэнд тогтвортой хөгжлийн 4-р зорилтыг амжилттай буюу бүрэн хэрэгжүүлэхэд хангалттай юу гэдэгт анхаарлаа хандуулах шаардлагатай.

Татвараас зайлсхийх, ялангуяа үндэстэн дамнасан корпорациуд, үндэсний томоохон аж ахуйн нэгж татвараас санаатайгаар зайлсхийх, төрийн албан хаагчдыг хахуульдах замаар татварын бодит хэмжээг багасгах, эсвэл эсрэгээрээ эдгээр аж ахуй нэгжүүдийг улс орондоо татах зорилгоор төрөөс татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг сэдэлжүүлэлт нь татварын орлогыг багасгаж, улмаар боловсролын салбарын санхүүжилтийг багасгах нөхцөл болдог тухай 4S зарчим анхааруулдаг. Чухам эдгээр асуудлууд өнөөгийн Монгол улсын нөхцөлд ямар хэмжээнд байгаа, үнэхээр эрсдэл дагуулахуйц нөхцөлд хүргэсэн эсэхийг судалж, олон нийтийг мэдээллэжүүлэх нь боловсролын иргэний нийгмийн байгууллагуудын үүрэг. Гэвч манай улсын жишээ дээр ажиглахад төрийн байгууллагууд судалгаа шинжилгээ хийхэд шаардлагатай нээлттэй, хүртээмжтэй мэдээллийг байршуулаагүй тул ИНБ-ууд үүргээ биелүүлэхэд ч хүндрэлтэй. Сенегал улс уг ажлыг өрнүүлснээр 238 ая ам.доллар, Нигер улс 1.6 тэрбум ам.доллар татварын зайлсхийх оролдлогыг таслан зогсоож, төрийн санд хуримтлуулж чадсан жишээ байгаа юм. Бид мөн адил төсөөтэй арга хэмжээ авах замаар боловсролд зарцуулах татварын орлогыг бүрэн нэмэгдүүлэх боломжтой.

Улсын өрийн хувьд ЭЗХХАБ-н улсууд болон бусад орлого өндөр орнуудтай харьцуулахад орлого бага орнуудад олгодог зээлийн хүү харьцангуй өндөр байдаг. Үүн дээр ковид-19 цар тахал сөргөөр нөлөөлсөн. Боловсролын төсвийг нэмэгдүүлэхийн тулд жил болгон Монгол улсын төлдөг өрийн хэмжээ боловсролын төсөв батлагдахад хэрхэн нөлөөлж буйг судлах хэрэгцээ шаардлага бий (уг судалгаа олдоогүй болно).

2021 оны байдлаар гэхэд бага, дунд орлоготой орнуудын төлөх өрийн хэмжээ боловсролын төсвөөс даруй 2 дахин их гэсэн тоо баримт байна (Уокер, 2023). Цаашлаад боловсролын төсөв агшихад нөлөөлж буй хүчин үйл бол Олон Улсын Валютын Сангаас санал болгодог төрийн “бүсээ чангалах бодлого.” Боловсролын шинжээчдийн үзэж буйгаар “төсвийн нэгтгэл” гэсэн нэрийн доор уг байгууллагаас төрийн хэвшлийн ажилчдын цалинг царцаах

эсвэл танах зорилготой шахалтыг засгийн газруудад тулгадаг. Хэрвээ энэ асуудал даамжирвал боловсролын боловсон хүчинг багасгах эрсдлийг үүсгэдэг. Гэхдээ багшийн цалинг нэмэгдүүлэхгүй байх, багшийг танах зэрэг арга хэмжээнд олон улсын байгууллагын нөлөө байгаа эсэх, эсвэл бодлого боловсруулж буй төрөөс шалтгаалж байгаа юу гэдгийг судлах зайлшгүй шаардлагатай байна. Ч.Өсөхболд нарын (2025) хийсэн чанарын шинжилгээгээр манай улсад “сайн туршлага,” “олон улсын стандарт” гэх тодотголдуудтай, олон улсын шинжтэй боловсролын санаачлагууд олон улсын байгууллагуудын зөвлөмжийн дагуу орж ирсэн. Ингэхдээ социализмын дараах зах зээлийн болон нийгмийн өөрчлөлтүүдэд дасан зохицох хэрэгцээг үл тусгасны улмаас “монголчлох” явцдаа системийн ачаалал, түүнээс үүдэлтэй давагдашгүй хүчин зүйлсийг цор ганц багш нарын нуруун дээр үүрүүлсэн гэж дүгнэсэн байна. Улмаар энэ нь багш нарын мэргэжлээсээ авах сэтгэл ханамжийг бууруулах, мэргэжлийн бие даасан байдлыг алдагдуулах, хувийн болон төрийн хэвшлээс олгох боловсролын ялгаатай байдлыг даамжруулах зэрэг хуримтлагдсан үр дүнг авчирсан гэж тэд онцолжээ.

Монгол улсын боловсролын системд илүү нөлөөлсөн байгууллага нь Азийн Хөгжлийн Банк бөгөөд зах зээлийн хэрэгцээ, шаардлагатай уялдуулан боловсролын салбарын бодлогыг тодорхойлж, хэлбэржүүлжээр ирсэн гэж үзэж болно. Үүний нэг үр дагавар нь үр дүн, гүйцэтгэлд суурилсан үнэлгээ нь багшид оногдох ачааллыг нэмэгдүүлэн, тухай багш мэргэжлийн онцлог чанар, бие даасан байдлыг алдагдуулснаар ёс зүйн мэдрэмжийг доройтуулах, нийгэмд эзлэх байр суурийг доошлуулах, ажлын нийлүүлэлтийг багасгах зэрэг багш гэх мэргэжлийн “өөриймсөг” шинжийг эрс өөрчилсөн явдал гэжээ. АХБ нь зээл олгохдоо засгийн газраас тодорхой үр дүнд хүрэхийг шаардаж, уг нөхцөлд үндэслэн зээл олгох эрх нээдэг тул үр дүнг хэмжих шахалт үзүүлсний үр дүнд гүйцэтгэлийн үнэлгээг хийх хэрэгцээ шаардлага үүссэн байх ч магадлалтай.

Эдгээр жишээ, баримтуудаас үзэхэд засгийн газар боловсролыг санхүүжүүлэх төсвөө ихэсгэх, бууруулахгүй байх чиглэлд авч болох олон арга хэмжээ байгаа бөгөөд үүнд иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоо ч нөлөөлж болох нь харагдаж байна.

Гэхдээ үүний тулд бидэнд засгийн газрын төсөв төлөвлөлт, төсөөллийн тухай маш нарийн, задгай өгөгдөл, түүнийг уншиж тайлан зөвлөмж шаардлагатай. Боловсролын төсвийг бүрдүүлэх, түүнийг хянах, түүнд үнэлгээ хийх ажилд ИНБ-ууд, багш нарын үйлдвэрчдийн эвлэл, иргэдийн бодит оролцоо, нөлөө дутагдаж байна. Одоо байгаа төсвийн мэдээлэл нь “боломжоороо л төсөвлөсөн” гэдэг мэдрэмжийг өгдөг буюу урьд өмнөхтэй харьцуулахад их байгаа, эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөлд гэх зэргээр төсвийг нэмэгдүүлэхгүй байх тохиолдлууд их байгаа билээ.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ шийдэл үү эсвэл даамжруулалт уу?

Бид уг асуудлуудтай уялдаатайгаар төрийн албан хаагчид болон мэргэжлийн судлаачидтай ярилцлага хийн, гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй холбоотой ямар бэрхшээлүүд тулгарч байгаа,

эрх тэгш байдалд яаж нөлөөлж буйг дүгнэн шинжилсэн. Асуудал хэлэлцэхээс өмнө ярилцлагуудын турш нийтлэг ажигдагдсан төсвийн хэмжээтэй холбоотой боловсролын санхүүжилтийн тэгш байдалд нөлөөлж буй 2 үндсэн зовнил байгааг хуваалцах нь зүйтэй. Үүнд:

1. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь чанарын дутагдлыг илрүүлж, нэмэлт хөрөнгө татах хөшүүрэг болж чадахгүй байгаа тул нийгэм эдийн засгийн хувьд хүндрэлтэй сургуулиуд илүү бага санхүүжилт авах эрсдэлтэй.

Teacher value added model буюу багшийн нэмүү оролцоог тооцох нь:

Уг загвар нь багш нарын зүгээс суралцагчид хөрөнгө оруулж буй “үр нөлөөг” сурагчдын стандарчлагдсан шалгалтын онооны ахиц дээр суурилан тооцох аргыг ашигладаг. Энгийн шалгалтын онооны ахицыг ажиглах оролдлогоос сургуулийн капиталын оролцоо, сурагчдын суурь төлөвшил болон ур чадвар, нэмэлт туслалцаа, нийгэм эдийн засгийн байдал зэргийг ангид тавьж суралцагч болгоны онцлогийг тооцооллын загвартаа оруулдгаараа ялгаатай. Тухайлбал: “Нэг багшийн хичээл заасан сурагч бусад ижил нөхцөл байдалд буй сурагчаас хэчнээн илүү ахиц гаргав аа?” гэдгийг хэмжих боломжтой. Иймэрхүү суурь нөхцлүүдийг хасах буюу “control” хийснээр үлдэж буй “илүүдэл ахиц”-ыг багшид хамаатуулан түүний нэмүү оролцоо гэж тооцно. Маш хялбарчилбал:

Сурагчийн бодит ахиц – (түүний хүлээгдэж байсан ахиц) = багшийн “нэмүү өртөг”

Судлаачдын дэвшүүлж буй нэг зовнил нь гүйцэтгэлийн үнэлгээний урамшуулал нь зохих байгаа үнэхээр онож байгаа эсэх. Учир нь боловсролын санхүүжилтийн эрх тэгш хуваарилалт гэдэг нь хэрэгцээтэй, шаардлагатай бүлгүүд нь шаардлагатай хэмжээгээр, нэмэлт дэмжлэг хүргэхийг хэлнэ. Тухайлбал нийгмийн ядуу, эмзэг бүлгүүд болон хавчигдмал бүлгийн хүүхдүүдэд хичээл заадаг багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээ харьцангуй чинээлэг бүлгийн хүүхдүүдтэй ажилладаг багш нарынхаас доогуур үнэлгээ авах магадлал өндөр (PISA2022 тайлангаар чанарын ялгаатай байдал нотлогдсон). Үүнд амьдарч буй бүсчлэл, хот хөдөөгийн ялгаанаас гадна суралцагчийн гэр бүлийн эсвэл өгөгдмөл онцлогоос шалтгаалсан бэрхшээлүүд, нийгэм эдийн засгийн статутаас хамааралтай хүчин зүйлс, өдөр тутмын харилцаанд орж буй хүрээлэл гэх мэт маш олон хувь хүнийг тодорхойлох хэмжээсүүд болон хүчин зүйлс нөлөөлнө.

Харин одоо хэрэгжиж буй гүйцэтгэлийн үнэлгээнд суралцагчийн сурлагын үзүүлэлтийг ашиглан (үнэлгээнд суралцагчийн гүйцэтгэлийн эзлэх жин хамгийн их) багшийн урамшууллыг тооцож буй нь судлаачдын үзэж буйгаар “логикийн алдаатай” ба цаашдаа тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлэх хандлагатай. Хэрвээ энэ байдал үргэлжилсээр суралцагчдын дахин давтагдашгүй онцлогийг төсвийн хуваарилалтад бүрэн тусгаж чадахгүйгээр буюу чанарын дутагдлыг илрүүлэхгүйгээр үнэлгээ явагдсаар байвал урт хугацаандаа авах ёстой бүлгүүдийн санхүүжилт тооцогдохгүйгээр боловсролын төсөв тэр

хэмжээгээрээ хумигдах эрсдлийг дагуулах юм. Ийм тохиолдолд нийт төсвийн хэмжээ ихэссэн ч хуваарилалт тэгш бус явагдаж, тэгш бус байдал улам ихэснэ.

Тийм учраас энэ судалгааны хүрээнд үнэлгээний арга хэрэгсэл, түүнийг тооцож буй аргачлал болон суралцагчийн ялгаатай байдлыг хэмжилтэд жигнэж оруулах боломжтой эсэх тал дээр анхаарал хандуулсан. Үүний тулд итгэлцүүрүүдийг анх яаж тооцсон, багшийн нэмүү оролцоог (teacher value added model) цэврээр хэмжих санаачлага оруулсан эсэхийг дахин нягтлах хэрэгтэй. Учир нь өмнө дурдсанчлан багшийн урамшууллыг тооцохдоо сургуулийн капиталын оролцоо, сурагчдын суурь төлөвшил болон ур чадвар, нэмэлт туслалцаа зэргийг ангид тавьж суралцагч болгоны онцлогийг тооцооллын тэгшитгэлд тусгасан цагт л багшийн цэвэр оролцоог таних боломжтой юм. Багшийн цэвэр оролцоог тодорхойлсны дараа багшийн гүйцэтгэлийг үнэлэх аваас илүү шудрага, бодит өгөгдөлд суурилсан үнэлгээ болох боломжтой.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр сурлагын үзүүлэлтийн ахицыг харгалзан урамшуулал олгож буй нь өнгөц харахад шударга мэт боловч багшийн гүйцэтгэлд нөлөөлдөг бусад хүчин зүйлийг салгаж тооцохгүй, ганцхан сурагчийн өнөөгийн гүйцэтгэл дээр тулгуурлан хийсээр байвал үнэлгээний хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдал хөгжихгүй. Ирээдүйд үр дүнгүй болж, төсвийн үр ашиггүй зарцуулалт болох ч эрсдэл бий нь судалгааны явцад ажиглагдаж байв.

2. Төсөв шингээх чадамж ба зохицуулалтууд. Төсвийн зарцуулж амжаагүй үлдэгдэл нь ирээдүйд “багш, сургуульд хөрөнгө хэрэггүй юм байна” гэсэн ойлголт төрүүлж, цаашдын төсвийн багцаа хамгаалах чадварыг сулруулах аюултай. Тиймээс журам, аргачлал хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай.

Absorption rate буюу шингээлтийн хувь:

Шингээлтийн хувь гэдэг нь төсөвлөсөн санхүүжилтийн зарцуулсан буюу ашигласан хувь, хэмжээг хэлнэ. Тухайлбал: тухайн жилд А хөтөлбөрт 100 сая төгрөг оногдоод тухайн санхүүгийн жил эсвэл хөтөлбөрийн эцэс гэхэд 50 саяыг нь ашигласан байвал шингээлтийн хувь нь 50% болно. Энэ нь цэвэр санхүүгийн гүйцэтгэлийн хэмжих зорилготой хэрэглэгдэхүүн юм.

Төсвийн шинэчлэлийг даган гарах ёстой байсан олон журам нь хувьсах зардлын бүрэлдэхүүн зардлуудыг сургууль хэрхэн ашиглах, ямар зардалд

Дараагийн зовнил бол дүрэм, журмын цоорхой ба санхүүжилтийн нийлмэл ойлгомжгүй байдал. Нэгэнт багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээг боловсролын багц хуулийн шинэчлэлтийн нэг хэсэг болгож орж ирүүлсэн тул мөн “үр дүнд суурилсан санхүүжилт” гэх нийлмэл утгаар одоог хүртэл хольж, илэрхий ойлгомжгүй байгаа байдлаар томьёолж ирсэн учраас төсвийн зарцуулалтын хувь буюу “**absorption rate**”-с үүдэлтэй ойлголтын

маргааны улмаас төсвийн хэмжээ хэрхэн багасах эрсдлийг бид энд ярих ёстой. Капиталын нөхөн хангалтын зардал, үйлчилгээ, анги танхимын зардал зэрэг тодорхой бусад зардлуудад ногдсон санхүүжилт тухайн ондоо бүрэн зарцуулагдаж ханаагүй бол дараа жил рүүгээ шилжих боломжийг хуульчилсан нь магтууштай. Гэхдээ яагаад зарцуулалтын хэмжээ доогуур байна, ямар асуудлууд байгаа зэргийг холбогдох газрууд үнэлгээ хийдэг эсэх нь чухал. Тухайлбал, нэг сургууль дээр ногдсон хувьсах зардлаас сургуулийн ажилчид болон удирдах ажилчдын хооронд тухайн санхүүжилтийг хаана, ямар байдлаар ашиглах тухай санал зөрөлдсөнөөр тухайн жил сургуулийн цайны газар хэрэгтэй тоног төхөөрөмжөө авч чадаагүй асуудал үүссэнийг судлаач онцолсон. Энэ нь улмаар зарцуулалтын хувь багасах тусам санхүүжилт хуваарилаж буй холбогдох хүмүүст буруу хандлага төрүүлж яваандаа төсөв ч батлагдах эсэхт асуудал үүсэхийг анхааруулсан юм. Хэдий хангалттай ашиглаж амжаагүй нөөц дараа жилд шилжих тухтай нөхцлийг үүсгэж буй хэдий ч зарцуулж чадахгүй байгаа учраас төсвийг танах гэдэг мэдээллийг өгч эхлэх юм бол энэ нь илүү том асуудал. Үүнд ойлголтын зөрүү болон зарцуулалтын асуудлыг хууль тогтоогч, хянан шийдвэрлэх газраас эцсийн хэрэгжүүлэгч шат, шатны төлөөллүүдийг мэдээллэжүүлэх, харилцаа холбоог нээлттэй болгох, эргэх холбоог бэхжүүлэх маягаар Тогтолцооны болон хэрэгжилттэй холбоотой илэрсэн дараах асуудлуудыг мөн хөндмөөр байна.

Өмнө нь тайлбарласанчлан удирдах албан тушаалтнууд болон эрх мэдэл бүхий нөлөөлөгчид, бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчдын сэтгэлгээнд хувьсан өөрчлөлт авчрах, нөлөөлөх хэрэгцээ гүйцэтгэлийн үнэлгээ хэрэгжих явцад ажиглагдсан. Сургуулиуд ЭЕШ-н 800 оноо, олимпиадын өндөр амжилт үзүүлсэн багш, сурагчдыг шагнах замаар төсвөө илүү амжилттай бүлэгт хуваарилах хандлага нь гүйцэтгэлийн үнэлгээний анх дэвшүүлсэн зорилт буюу массын үнэлгээг сайжруулахтай харшиж байгаа юм. Үүнд зарим багш нар үнэлгээтэй санал зөрөлдөх, дахин шалгах хүсэлт гаргаж байгаа зэрэг үйлдлүүд нь илэрхий хандлагын өөрчлөлт явж буйг харуулж байна. Сүүлийн жилүүдэд багш нарын дунд бүх нийтийн боловсролыг дээшлүүлэх, зөвхөн цөөн тооны сайн сурагч бэлдэн өрсөлдөх бус жигд сайжруулах нь зүйтэй гэсэн хандлага ч нэмэгдэж байна. Харин бодлого боловсруулагчид болон хэрэгжүүлэгч газрууд өөрсдөө үнэлгээний хэрэгслээ тэлэх, тогтвортой болгох, багш, сургуулийн удирдлагуудад шаардлага тавих гэхчилэн өөрсдөө сэтгэлгээний өөрчлөлтөд орж байна уу гэдэг тийм ч илэрхий биш. Үнэлж байгаа хэлбэр нь өөрөө багш нарыг сөргөөр өдөөж байна уу гэдэг чухал байна. Тухайлбал, гүйцэтгэлийн хэмжүүрийн агуулга болон нэгдсэн хөтөлбөрийн агуулга хоорондоо зөрөх эсвэл ЭЕШ-д хэт төвлөрсөнөөр багш нарын инсентив эсрэгээрээ эргэх, үнэлгээ урвуу болох зэрэг сөрөг талыг дагуулж байна. Тиймээс бодлого боловсруулагчдын нэгдмэл, ойлгомжтой байдал нь төсвийн хэмжээнд нөлөөлөхөөр байна.

3. Sensitivity

4S зарчмын төсвийн “мэдрэг байдал” гэдэг нь тухайн төсөв хуваарилах процесс, журам боловсролын тэгш бус байдлыг хэрхэн онилж, анхаарсан байна вэ гэдэгт төвлөрдөг. Судалгааны явцад эрх баригчид, бодлого боловсруулж буй талуудын зүгээс “хүүхэд бүрт “эрх тэгш” боловсрол олгоно гэдэг ижил тэнцүү мөнгө хуваарилах” гэсэн ойлголттой буюу хувьсах зардал хүүхэд бүрт ижил байх, төсвийг хүүхдийн тоогоор үржүүлэн тооцоолох нь тэгш эрхийн зарчимд нийцнэ гэсэн үзэл баримтлалтай байгаа нь ажиглагдсан. Өнгөрсөн жилүүдэд төсвийн хэмжээ ихэссэн, нэг сурагчид хувьсах зардал нэмэгдсэн ч тэгш бус байдлыг бууруулахад хэрхэн нөлөөлсөн талаар бодит өгөгдөлд тулгуурласан судалгаа, баримтыг олох хүндрэлтэй байв.

Олон нийтэд чиглэсэн мэдээлэлд ч улс орон даяар байгаа ялгаатай байдлыг тодотгохоос илүү улсын хэмжээний өгөгдлийг дундажлах замаар тэгш бус байдлыг далдалсан мэдээлэл олдож байв. Жишээ нь бүлэг дүүргэлт аймгийн дүүрэг, хотын төвийн сургуулиудад 50-60 хүүхэдтэй байхад сумын төвд 20-30 байх нь түгээмэл. Энэ нөхцөлд улс орон даяарх бүлэг дүүргэлтийн мэдээллийг дундажилж, “бүлэг дүүргэлт 35” гэх мэт хэт өөдрөг статистик бүхий мэдээлэл олдож байв. Үүнээс харахад Боловсролын яам бодлогын түвшинд ялгаатай хэрэгцээ шаардлагатай, тэгш бус байдал ихтэй нөхцөлд тохирсон бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх нэн шаардлага ажиглагдаж байна.

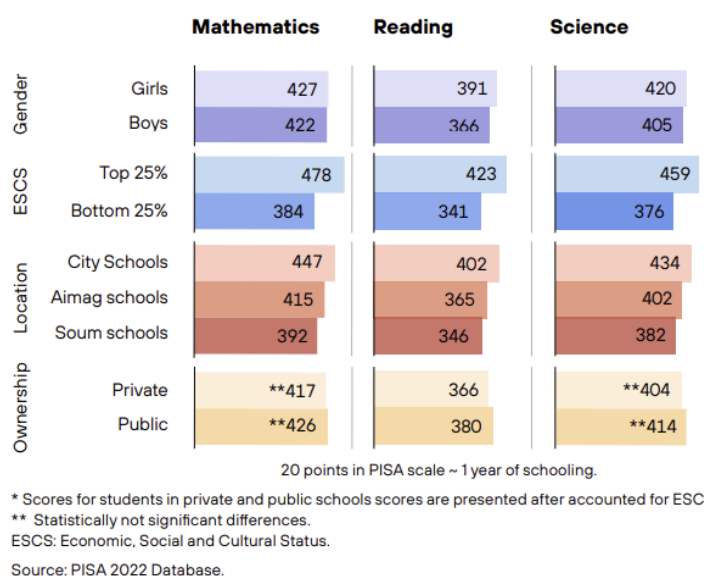
Гүйцэтгэлд суурилсан урамшууллын хувьд нийт багш нарын 60-аас дээш хувь хамрагдсан, тухайн багш нарын цалин орлого мэдэгдэхүйц нэмэгдэж, ажилдаа сэтгэл ханамжтай ажиллах боломж бүрдсэн гэж зарим талууд үзэж байгаа. Тэгвэл хангалттай сайн үнэлэгдээгүй багш нарын ажлын нөхцөл байдал, ажиллаж буй сурагчдын нийгэм эдийн засгийн байдалтай уялдуулсан, ямар нэгэн корреляци бүхий тоон судалгаа хийгдээгүй байна.

Монгол улсын Боловсролын ерөнхий хуулийн 3.1.16.-д "хувьсах зардал" гэж сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн боловсролын сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах нэг суралцагчид ногдох шууд болон шууд бус өртөгт суурилсан зардлын дундаж хэмжээг хэмээх тодорхойлсон. Мөн хувьсах зардлыг олгохдоо суралцагчийн амьдарч буй газарзүйн байршил, нөхцөл, хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн ялгавартай байдлаар олгох тооцооллыг Засгийн газрын 2024 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 39 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт “Хувьсах зардал болон гүйцэтгэл, үр дүнд суурилан санхүүжүүлэх журам”-д зохицуулсан. Үүнээс үзэхэд тэгш бус байдлыг бууруулах, шаардлагатай нийгмийн бүлгүүдийн боловсролын үйлчилгээг ялгаатай байдлаар санхүүжүүлэх зарчмаар хамгийн маргинал бүлгүүдэд илүү их төсөв хуваарилах эрхзүйн боломж Монголд улсад байна.

PISA2022 тайланд Монгол улсын боловсролын тэгш бус байдлыг сурагчдын академик үзүүлэлтэд тулгуурлан шинжилж, дараах дүгнэлтүүдийг хийсэн:

- Нийгэм, эдийн засгийн хувьд давуу байдалтай хүүхдүүд бусад хүүхдүүдээс математикийн хичээл дээр дунджаар 94 оноогоор илүү авсан нь OECD бусад орнуудтай ойролцоо (93) ч бусад benchmark орнуудаас их байна.
- Монгол хөвгүүд охидоос бүх гурван хичээл дээр доогуур үнэлэгдсэн ба унших чадвар дээр нэг жилийн хоцрогдолтой байсан.
- Орон зайн байршлаас хамаарсан ялгаатай байдал: хотын сургуулийн хүүхдүүд аймгийн, аймгийн сургуулийн хүүхдүүд сумын сургуулийн хүүхдүүдээс 3 талбарт илүү гүйцэтгэлтэй байсан. Сумын сургуулийн хүүхдүүд хотын сургуулийн хүүхдүүдээс 2 жилийн хоцрогдолтой байсан. Энэхүү ялгаатай байдлыг зөвхөн орон зайн байршил төдийгүй хот, аймаг, сумын хоорондын нийгэм, эдийн засгийн ялгаатай байдлаас үүдэн гарсан гэж үзэж байна.
- Мөн сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдах нь энэхүү нийгэм эдийн засгийн ялгаатай байдлыг бууруулахад эергээр нөлөөлж байна. Нэг жил цэцэрлэгт хамрагдсан хүүхдүүд огт хамрагдаагүй хүүхдүүдээс илүү гүйцэтгэлтэй байсан.

Өнгөрсөн 4 жилд боловсролын төсвийг нэмэгдүүлсэн ч PISA2022 болон бусад судалгаа, олон улсын байгууллагуудын тэгш бус байдлыг бууруулах, бүх нийтийн боловсролын чанарыг бууруулах бодлогын шийдлүүд хангалттай гараагүй байна. Үүний нэг шийдэл нь санхүүжилт хуваарилалтын мэдрэг байдлыг судалж, төсвийг хуваарилах юм.



4S зарчмын гарын авлагад “Эрх тэгш байдлын төлөөх санхүүжилт гэдэг хүн бүрт эн тэнцүү төсөв хуваарилна гэсэн үг биш. [...] Тэгш бус ихтэй нөхцөлд хүн бүрд ижил төсөв хуваарилах нь боловсролын эрх тэгш байдлыг нэмэгдүүлэхгүй. Тэгш бус байдлыг бууруулахын тулд нийгмийн маргинал бүлгүүдэд чиглэсэн бодит ажлуудыг зохион байгуулах шаардлагатай.” гэж тусгасан бөгөөд Intersectionality and historically

disadvantaged groups-г тусгайлан авч үзэх, тэдэнд чиглэсэн бодлогын шийдвэрүүдийг оновчтой боловсруулах зөвлөмжүүдийг боловсруулсан.

Intersectionality and historically disadvantaged groups

Нийгмийн тэгш бус байдал нь богино хугацааны, түр зуурын үзэгдэл бус, харин олон зуун жил, нийгмийн онцлог, соёлын хүчин зүйл, төрийн дэглэм, засаглалаас хамааран бий болж байдаг. Тодорхой нэг нийгмийн бүлэг урт хугацаанд (олон үеийн турш) амьдарч буй улс орны тогтолцоо, хууль журам, нийгмийн тогтсон дүрэм норм, эдийн засгийн бүтэц, тогтолцооны тэгш бус байдлаас болж харьцангуй бага боломж хүртэх, эрх эдлэхийг “historically disadvantaged groups” буюу түүхэн цаг хугацааны туршид бага эрх эдэлж буй бүлэг гэж тодорхойлдог. Зарим тохиолдолд ийм бүлгүүд ялгаварлан гадуурхагдаж, нийгэм ба төрийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй болж байдаг.

Түүхэн цаг хугацааны хувьд бага боломж эдэлсэн нийгмийн бүлгүүд бусад нийгмийн бүлэгтэй харьцуулахад эдийн засгийн үр өгөөжтэй харилцаанд орох, баялгаас хүртэх, ядуурлаас гарах, эрүүл аюулгүй амьдрах, чанартай боловсрол эзэмших зэрэг заяагдмал эрхүүдээ эдлэх боломжгүй байдаг. Иймд ийм бүлгийн хүүхдүүд ч төрсөн цагаасаа тэгш бус байдлын хохирогч болж, ядуурлын шугамаас гарч чаддаггүй буюу нийгмийн тэгш бус байдал буурдаггүй. Энэ бол хувь хүний чадамж, хичээл зүтгэлтэй холбоотой бус, харин тогтолцоо, системийн асуудал билээ. Энэхүү үе дамжсан тэгш бус байдлыг бууруулж, хүүхэд бүрт шаардлагатай боломж, боловсролын хэрэгцээг хангах нь боловсролын системийн зорилго. Харин боловсролын систем нь энэхүү ялгаатай байдлыг авч үзэхгүй, тусгахгүй, “бүгд ижил хичээж, ижил төсвөөр сурах” ёстой гэж үзэхэд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлнэ.

Мөн “түүхэн цаг хугацааны хувьд” тэгш бус байдал хэмээн тодотгож буй шалтгаан нь **тогтолцоо** өөрчлөгдөхгүй, шинэлэг, зоримог бодлого хэрэгжүүлэхгүйгээр энэ бүлэгт тулгамдаад буй асуудлуудыг шийдэх боломжгүйг илэрхийлж буй юм. Мөн тухайн нийгмийн бүлэгт тулгамдсан, үе дамжсан, “дагтаршсан” асуудлыг арилгахын тулд хууль журмыг батлах, зорилтот бодлого хэрэгжүүлэх, түүнд шаардлагатай санхүүг төсөв суулгах зэрэг олон шатлалтай шийдлийг боловсруулах хэрэгтэй болдог.

Ийм бүлэгт хамаардаг жишээнүүд:

Нийгмийн тэгш бус байдалд хөтөлдөг хүчин зүйлс:	Нийгмийн тэгш бус байдалд өртдөг нийгмийн бүлгүүд:
• Эрх зүйн ялгаварлан гадуурхалт /өнгөрсөн ба одоо/: өмч өмчлөх эрх, боловсролын хүртээмж, шилжилт хөдөлгөөн хийх боломж, гэрлэлт, ажил орох эрх гм	• Үндэсний цөөн • Нийгмийн доод анги давхарга, каст • Эмэгтэйчүүд ба хүйсийн цөөнх • Шашны цөөнх • Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс

● Эдийн засгийн маргинал байдал: бага цалин, ажилгүйдэл илүү их байх, өмч өмчлөх эрх, эдийн засгийн боломж хязгаарлагдмал ● Нийгмийн ялгаварлан гадуурхалт: stereotyping, сегрегаци, дээрэлхэлт, тогтолцооны тэгш бус хүртээмж ● Улс төрийн төлөөлөл: шийдвэр гаргах түвшинд ажиллах боломж хомс, бодлого, шийдвэрт хэрэгцээ шаардлагаа тусгах боломж хомс ● Тэгш бус нийгмийн хүртээмж: чанартай болосрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц, эрх зүй, аюулгүй байдлын үйлчилгээ авах боломж хязгаарлагдмал ● Үе дамжсан нөлөөлөл: үе удам дамжсан баялгийн тэгш бус байдал, боловсролын завсардалт, нийгмийн сүлжээ	● Шилжин ирэгч эсвэл өмнө нь боолчлуулж байсан нийгмийн бүлэг ● Алслагдмал байршил, дэд бүтцийн хүртээмжгүй нөхцөлд амьдарч буй иргэд
--	--

Intersectional analysis

Хүн нэг ба түүнээс дээш бүлэгт харьяалагдах бөгөөд зарим тохиолдолд 2 ба түүнээс дээш байдлаар нийгмийн тэгш бус байдлын хохирогч болж, тухайн хүний нөхцөл нь төрийн хэрэгжүүлж буй бодлогоос ашиг шим хүртэх бус улам алсрах нөхцөл үүсч байдаг. Үүнийг судлаачид “intersectional” буюу “огтлолцлын” гэх санаагаар илэрхийлдэг бөгөөд судалгааны явцад бид Монгол сурагчдын нийгмийн сул байдал олон байдлаар огтлолцож, давхардсан хүндрэл бэрхшээлүүдийг үүсгэж байгааг ажигласан.

Жишээ нь Монголд малчин өрхүүд хөвгүүдээ бага, дунд боловсролд хамруулаад, мал дээр гаргадаг практик түгээмэл байдаг ба эрэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээс бага боловсрол эзэмших нөхцөл үүсдэг. Нэг талаас харвал энэ бол гэр бүлийн хүүхдийнхээ боловсрол эзэмших эрхийг зөрчиж байгаа мэт шийдвэр ч нөгөө талаас хүн амын тал хувь нүүдэлчин ахуйгаар амьдарч буй улсын хувьд мал аж ахуйтай нийцтэй боловсролын систем үүсгэж чадахгүй байгаа төрийн хариуцлагын асуудал юм. Төр эрэгтэй суралцагчдын сургууль төгсөх хандлагыг нэмэгдүүлэх жендэрийн мэдрэмжтэй боловсролын бодлого хэрэгжүүлээ ч нөгөө талаас малчин айл өрхийн эдийн засгийн хэрэгцээ шаардлагыг тусгаж чадахгүй аваас тухайн шийдэл хот, төв газрын хөвгүүдэд илүү давуу тал үүсгэж, харин малчин өрхийн хөвгүүдэд үр өгөөжөө өгөхгүй, цаашлаад тухайн бодлогыг санхүүжүүлсэн төсөв шаардлагатай нийгмийн бүлэгт зарцуулагдахгүй.

4S зарчим нь “intersectionality analysis”-г улс орнууд өөрсдийн нөхцөл, түүхэн улбаа, соёлын онцлог, тэгш бус байдалд өртөж буй бүлгүүдэд түшиглэн хийхийг зөвлөдөг. Боловсролын intersectionality гэдэг нь хүний хүйс, нийгмийн статус, өрхийн орлогын түвшин, гэр бүлийн боловсролын түвшин зэрэг өөр өөр хүчин зүйлс тухайн хүний боловсролын системд оролцох оролцоог тодорхойлно гэж үзсэн санаа юм. **Судалгааны явцад ярилцлагад орсон судлаачид нийгэмд боловсролын ялгаатай, тэгш бус байдал байгаа нь олон судалгаагаар нотлогдож байгааг хүлээн зөвшөөрч байсан ч хоёр асуудал дээр нэгдсэн ойлголт хомс, бодлогын хувьд тухайлан анхаарч эхлээгүй байсан.**

1. Үе дамжсан, олон жил үргэлжилсэн нийгмийн эрх тэгш бус байдал

Боловсролын салбарт ажиллаж буй мэргэжилтнүүд “тэгш бус байдал” гэдэг ерөнхий ойлголт хангалттай сайн байсан ч үе дамжсан, олон жил үргэлжилсэн, тогтсон тэгш бус байдлын тухай ойлголтыг онцгойлон анхаарч бодлогод анхаарагүй байсан. Магад энэ нь бодлого боловсруулахдаа тухайн үеийн нөхцөл байдал, боломжит буюу цуглуулсан тоон өгөгдөл, чанарын мэдээлэлд үндэслэн бодлого боловсруулах үндэслэл болж байгаа болов уу. Боловсролын өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулахдаа ашиглаж буй асуулга, мэдээлэл нь суралцагчдын нөхцөл байдал, бодит хэрэгцээ шаардлагыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй нөхцөл үүсэхийг үгүйсгэхгүй. Иймд боловсролын бодлого боловсруулж, шийдэл гаргаж буй эрх баригч, мэргэжилтнүүд үе дамжсан, олон жил үргэлжилсэн нийгмийн эрх тэгш байдал, түүний боловсрол олж авахад нөлөөлөх нөлөөллийн тухай мэдлэг, ойлголтоо нэмэгдүүлж, бодлогодоо тусгах нь зүйтэй.

Цаашлаад бодлого боловсруулахдаа маргинал бүлгүүдийг хамруулах, хэрэгцээ шаардлагыг тусгах, анализ хийхэд илүү их хүний нөөц, материаллаг бааз, чадамжаа зарцуулах шаардлагатай.

Боловсролын үнэлгээний төвийн хувьд олон нийтийн санал, материалтай танилцах хүсэлтийг нээлттэй хүлээн авдаг ч дийлэнх тохиолдолд үнэлгээний үр дүнг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа багш, сургуулиудын гомдолыг арилгах, тайлбар өгөх, танилцуулахад цаг хугацаа, санхүүгийн зардал гаргадаг. Харин өөрт цуглаж буй өгөгдөл /датаг/ илүү нарийн судлах, боловсруулах, магад бодлого боловсруулах зорилгоор ашиглах мэдлэг ойлголт бүтээхэд /insight generation/ хангалттай цаг, нөөц байдаггүй. Байгууллагын чиг үүргээ харгалзаж үзсэн ч БҮТ нь үнэлгээ хийх, үр дүнг танилцуулах процессоо хэрэгжүүлэх нь нийцтэй. Иймд цаашид БҮТ-ийн хийсэн багшийн үнэлгээний үр дүнд хэн, хэрхэн анализ хийж, үүнийг бодлогын шийдэл, баримт бичигт хэрхэн тусгах вэ гэдэг асуулт үлдэж байна.

2. Огтлолцсон нийгмийн сул байдал

Багш, сурагчид маш олон судалгаа бөглөж, нийгмийн гарал, өрхийн эдийн засгийн нөхцөл байдлын тухай мэдээллийг төрийн олон байгууллагуудад хүргүүлдэг (ҮСГ, Аудит, шат

шатны боловсролын байгууллагууд). Уг асуулгаас тухайн хүүхдүүдийн боловсрол эзэмших, багшийн хичээл сургалтын үйл ажиллагаа зохион байгуулахад ямар системийн ба давхардсан хүндрэлүүд байгааг илрүүлэх боломжтой ч ийм зорилгоор судалгааг хийхгүй байна. Багш нартай ярилцлага хийхэд “маш олон судалгааг олон давтамжтай хийдэг бөгөөд ихэнхдээ ижил мэдээллийг давтагдмал хэлбэрээр авдаг, гол нь судалгаа аваад юу ч өөрчлөгддөггүй” гэсэн гомдол маш олон ирсэн.

Төрд боловсролын системдээ хамруулж буй сурагчдын тухай хангалттай их мэдээлэл байгаа ч эдгээрийг тэгш бус байдлыг арилгах, давхардмал хүндрэл бэрхшээлийг арилгах зорилгоор ашиглах аргачлал, бодлого хомс байна. Жишээ нь хувьсах зардлыг ялгавартай олгох итгэлцүүрүүд байдаг ч эдгээрийг бүгдийг тооцоолж, сургуулийн нийт төсөв болгон шилжүүлдэг тул яг хэрэгцээ шаардлага бүхий сурагчдад очихгүй байх нь бий.

Иймд судалгааны энэ хэсэгт бид боловсролын төсөв хуваарилалтын нэг хэлбэр болсон гүйцэтгэлийн үнэлгээний урамшуулал нийгмийн ялгаатай байдалд хэр мэдрэг байдгийг үнэлж, шинжилгээ хийсэн.

Тогтолцооны асуудлууд

Багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь бүх нийтийн боловсролын чанарыг дээшлүүлэх цогц төсвийн шинэчлэлийн нэг хэсэг ба багш нарыг ажлын гүйцэтгэлээр урамшуулах замаар цалинг нэмэх бодлого гэж танилцуулагдаж хэрэгжсэн. Гэвч тухайн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд хамрагдаж буй багш нарын хичээл зааж буй орчин нөхцөл, ялгаатай байдал, нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдлыг огт авч үзэлгүй, бүх багшийг ижил нөхцөлд, ижил зорилготой ажиллаж байгаа мэтээр төсөөлж гүйцэтгэлийн үнэлгээг хийдэг. Мөн багшийн “гүйцэтгэл” нь сурагчийн “гүйцэтгэл”-ээр үнэлэгдэж байгаа тохиолдолд тухайн багшийн цалин, урамшуулал зааж буй сурагчдын нөхцөл байдалтай шууд уялдана.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь эрүүл мэндийн систем зэрэг тодорхой эмчилгээг тодорхой төсвөөр хийж болдог салбарт үр дүнтэй, нийцтэй байж болох ч боловсролын салбар шиг чанарын ялгаа, тэгш бус байдал ихтэй, нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүд хүүхдийн боловсролын чанарт шууд нөлөөлж буй нөхцөлд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болох бо

Гүйцэтгэлийн үнэлгээнд сурагчдын шалгалт өгсөн үзүүлэлт, эцэг эхийн сэтгэл ханамж, сургуулийн удирдлагын үнэлгээ зэрэг шалгуур үзүүлэлтүүд байдаг ч тухайн багш:

- Ямар ачаалалтай, ямар нөхцөлд ажилладаг
- Ажлаа гүйцэд хийх хангалттай цаг байдаг эсэх
- Зааж буй анги, танхимын дүүргэлт даац хэтрээгүй эсэх
- Тухайн ангид хэдэн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд суралцдаг
- Тухайн ангийн сурагчдын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал

зэрэг маш олон хүчин зүйлсийг авч үздэггүй. Үүнээс улбаалан багш нарын дунд ч үнэлгээг эсэргүүцэх, бодит бус гэж үзэх нь түгээмэл буюу үнэлгээний нэр хүнд, ач холбогдолд сөргөөр нөлөөлж байна. Ижил шалгуураар ажлаа шалгуулж байгаа ч ажиллаж буй сурагчдын нөхцөл байдал, сургуулийн төсөв санхүүжилт, удирдлагын дэмжлэг эрс ялгаатай байдгийг багш нар онцолсон. Цаашлаад үнэлгээний багаж бодитой бус байгааг гэж үзэх, багш нар үнэлгээг эсэргүүцэх, хууран мэхлэх оролдлого хүртэл гаргаж байна.

Боловсролын үнэлгээний төвийн хувьд гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийх үнэлгээний материалыг өгсөн чиглэлийн дагуу боловсруулж, бүх багшид ижил үнэлгээ хийхээс өөр боломжгүй гэдгийг онцолсон. Учир нь гүйцэтгэлийн үнэлгээ бол багшийн цалин дээр нэмэлт урамшуулал болох бөгөөд ажлыг нь сайжруулах, нөхцөл байдлыг танадах, хоцрогдол ихтэй, дэмжлэг шаардлагатай газруудыг тодорхойлох зэрэг зорилгоор анхнаасаа зохиогдоогүй. Багшийн үнэлгээг хийхэд заадаг аль нэг ангийг санамсаргүй сонгож, тухайн ангийн тодорхой хүүхдийг мөн санамсаргүй сонгож сурагчдыг шалгалтад хамруулдаг.

Өндөр гүйцэтгэлтэй сургууль, багш нар нь нийгэм, эдийн засгийн хувьд өндөр чадамжтай бүсчлэлд амьдардаг, сурагчдын эцэг эх, асран хамгаалагч нэмэлт төлбөртэй сургалтад хүүхдээ хамруулдаг, анхаарал халамж сайн байхыг үгүйсгэхгүй. Харин зарим нөхцөлд багш хичнээн хичээл зүтгэл гаргаад ч нийгэм, эдийн засгийн хувьд таагүй нөхцөлтэй бүсчлэлд багшилдаг бол энэ хоёр багшийн үнэлгээ ялгаатай байх нь гарцаагүй. Энэ нөхцөлд хичээл зүтгэл ихтэй багш ч сэтгэлзүйн хувьд ажлаа солих, илүү “боломжтой” нөхцөлд ажиллах боломжийг эрэлхийлнэ.

Багшийн гүйцэтгэлийг үнэлэх журамд /Тогтоол 115/-н 4.4-р зүйлд “Багшийн ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүнг багш, сургуулийн захирал, боловсролын байгууллага дараах байдлаар ашиглана.”

4.4.1. Багш бүр мэргэжлийн хөгжлийн хэрэгцээгээ тодорхойлох, өөрийгөө хөгжүүлэх суурь мэдээлэл болгох;

4.4.2. Сургуулийн захирал нь багш нэг бүрийн хөгжлийн хэрэгцээг тодорхойлж, тэдний мэргэжлийн хөгжлийг хангах төлөвлөгөө боловсруулан холбогдох боловсролын газар, хэлтэстэй хамтран хэрэгжүүлэх, багшийн өөрийгөө хөгжүүлэх, хэрэгцээт сургалтад хамрагдахад дэмжлэг үзүүлэх;

4.4.3. Боловсролын газар, хэлтэс нь харьяалах нутаг дэвсгэрийн нийт багш нарын мэргэжлийн хөгжлийн хэрэгцээг тодорхойлж, багшийн мэргэжил дээшлүүлэх үйл ажиллагааны агуулгыг тодорхойлох, мэргэжлийн тасралтгүй хөгжлийг дэмжих сургалт, үйл ажиллагааг орон нутгийн түвшинд төлөвлөн хэрэгжүүлэх, багш нарыг хэрэгцээнд тохирсон сургалтад хамрагдах зөвлөгөө, мэдээллээр хангах, хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх;

4.4.4. Үнэлгээний үр дүнд үндэслэн Боловсролын судалгааны үндэсний хүрээлэн нь сургалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилт, хүүхдийн хөгжилд гарч буй ахиц, өөрчлөлтөд дүн шинжилгээ хийж, багшийн мэргэжлийн хөгжлийн сургалт, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгах зөвлөмжийг Боловсролын ерөнхий газарт албан ёсоор хүргүүлэх;

4.4.5. Боловсролын үнэлгээний төв гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүнг цахим хэлбэрээр үндэсний, бүсийн, аймаг, нийслэл, сумын болон сургуулийн түвшинд, хичээл тус бүрээр шалгуурын дагуу тайлагнаж, холбогдох талуудад танилцах боломжийг бүрдүүлнэ.

Эндээс харахад үнэлгээний үр дүнг зөвхөн “багш”-н гүйцэтгэлийг нэмэгдүүлэх, багшийн хөгжилд анхаарсан байгаа бөгөөд багшийн гүйцэтгэлд тулгуурлан улс орон даяар боловсролын тэгш бус байдалд дүн шинжилгээ хийх, түүний үр нөлөө төсвийн хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж буйг үнэлэх, цаашлаад үнэлгээнээс гарч болох эрсдэл, сөрөг нөлөөнүүдийг тогтоох чиглэлд ямар нэг ажил хийхээр тусгагдаагүй.

Мөн уг журмын 5.4-д “Багшийн ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүнгийн мэдээллийг энэ журамд зааснаас бусад зорилгоор ашиглахыг хориглоно.” гэж заасан тул боловсролын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж байгаа эсэхийг судлах, дүгнэх боломжийг хязгаарласан гэж үзэж болохоор байна.

Боловсролын Ерөнхий Газрын хувьд журамд заасны дагуу багшийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг ашиглан улс аймаг, сум тус бүрээс доогуур үнэлэгдсэн 1, 1 нийт 42 сургуулийг сонгон, “менторшип” хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн. Үүний үр дүнд тухай сургуулиуд дараа жилийн үнэлгээгээр 100% ахицтай гарсанг газрын даргын зүгээс мэдээлсэн. Мөн уг сургуулиудтай ажилласан туршлагыг үндэслэн орон нутгийн захиргаа, сургуулийн удирдлагуудад зориулсан сургалтын чанар, орчинг сайжруулах, багшийн хөгжлийг дэмжих, гүйцэтгэлийн үнэлгээнд бэлтгэх зөвлөмжийг хүргүүлсэн. Уг ажилтай зэрэгцэн “Шинэ Монгол Сургууль Хөгжлийн Институци” болон “” мөн сургуулийн менежментийг сайжруулах замаар боловсролын чанарыг нэмэгдүүлэх ажлуудыг зохион байгуулсан.

Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын тушаалаар 2023 оныг сургалтын байгууллагын менежментийг сайжруулах жил болгон зарласан. Энэ хүрээнд чанарын болон гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр доогуур байрт эрэмбэлэгдсэн 82 сургуулийг сонгож туршилтын хугацаанд менежментийн баг ажиллах юм.

Орон нутагт ажиллах эхний баг Баян-Өлгий аймгийг зорилоо. Тус дэмжлэгийн баг нь 59 хүний бүрэлдэхүүнтэй. Багийг Монгол улсын гавьяат багш Ц.Цолмонбаатар ахалж байгаа бол бүрэлдэхүүнд нь Боловсрол шинжлэх ухааны яамны харьяа байгууллагуудын мэргэжилтнүүд, МУБИС-ийн багш, төгсөх ангийн оюутнууд багтаж байна. Мөн тухайн орон нутгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, аймаг сумын удирдлагууд, сургуулийн захирлууд оролцож байна.

2022 оны 5 дугаар сард хийсэн гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр Баян-Өлгий аймаг улсын дунджаас доогуур үзүүлэлттэй гарсан. Мөн чанарын үнэлгээний тайлангаас ч сайнгүй үр дүнг харж болохоор байгаа юм.

Дэмжлэгийн баг багш ажилтны үр чадварыг сайжруулах, монгол хэлний мэдлэгийг дээшлүүлэх, сургуулийн орчинд цахим хэрэглээг нэвтрүүлэх, хоё хэлний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг сайжруулах, 6 настай сурагчдыг сургуульд элсэхэд дэмжлэг үзүүлэх, багш болон багш бус ажилтны харьцааг тэцвэржүүлэх зэрэг өмнө нь сайдаас өгч байсан үүрэг даалгаврын биелэлтэд анхаарал хандуулахыг санууллаа.

Баян-Өлгий аймгийн боловсролын салбарт бодит өөрчлөлт авчирх, менежментийг сайжруулах чиглэлээр 400 гаруй сая төгрөг зарцуулахаар шийдвэрлэсэн юм. Аймгийн удирдлагууд ч санхүүгийн болон бусад дэмжлэгийг боловсролын салбарт үзүүлэх шаардлагатай байна. Дэмжлэгийн баг бол шалгалтын ажлын хэсэг биш гэдгийг Л.Энх-Амгалан сайд онцлоод ажиллах нөхцөлөөр хангаж, аюулгүй байдалд анхаарал тавихыг орон нутгийн удирдлагуудад үүрэг чиглэл болголоо. Аймаг орон нутгийнхаа боловсролын чанарын шинэчлэлд хамтран оролцож байгаа УИХ-ын гишүүн Т.Аубакирт талархал илэрхийлэе.

Харамсалтай нь уг ажлуудын үр дүн, гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй холбоотой гарч ирж буй шинэ мэдлэг, мэдээллийг нэгтгэн дүгнэж, гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр нөлөөг үнэлэх ажил зохион байгуулагдсан ч Боловсролын Ерөнхий Газрыг “гүйцэтгэгч агентлаг” гэдэг утгаар бодлогын ажилд оролцох боломжийг яамны зүгээс бууруулсан. Ингэснээр “газар дээр ажиллаж буй” агентлаг өөрийн үйл ажиллагааны хүрээнд бий болж буй мэдлэг, шинэ ойлголт, нөхцөл байдлын бодит мэдээлэлд үндэслэн бодлогыг сайжруулах, үр нөлөөг нэмэгдүүлэх боломж буурсан. Яам ба хэрэгжүүлэгч агентлаг хоорондын эрх мэдлийн харьцаа, эрх мэдлийг хуваарилж зохицуулсан байдал нь бодлого, гүйцэтгэл салангид, үр дүнгүй хэрэгжих нөхцөл бүрдсэн байна.

Боловсрол судалгааны үндэсний хүрээлэнгийн хувьд 115-р тогтоолоор баталсан журмын дагуу “сургалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилт, хүүхдийн хөгжилд гарч буй ахиц, өөрчлөлтөд дүн шинжилгээ хийж, багшийн мэргэжлийн хөгжлийн сургалт, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгах зөвлөмж”-ийг боловсруулж байна. Гэвч БСҮХ сурагчдын сурлагын түвшин, боловсролын чанарыг тэгш бус байдал, нийгэм эдийн засгийн хүчин зүйлтэй холбож судлахаас илүүтэй хөтөлбөр хэрэгжилт ямар түвшинд байгаа, хөтөлбөр хэрэгжилтийг дэмжихэд гүйцэтгэлийн үнэлгээг хэрхэн ашиглахад илүү анхаарч байна. Мөн хэдий багшийн сайн сайхан байдал, амьдралын чанар зэрэг нь ажиллаж буй сургуулийн нөхцөл байдлаас шууд хамааралтай ба ажлын гүйцэтгэлд нөлөөлөхийг хүлээн зөвшөөрч байгаа ч одоогоор багшийн сайн сайхан байдал, нөхцөл байдлыг судлаагүй. Цаашид энэ чиглэлийн судалгаа маш шаардлагатай байгааг онцолж байв. (Talis citation?)

Хэдий багш нар судалгаа маш их бөглөж, сурагчдынхаа ар гэр, нийгэм эдийн засгийн байдлын судалгааг Үндэсний Статистикийн Газар, Боловсролын яам, харьяа засаг дарга, боловсролын хэлтэст хүргүүлдэг ч багшийн ажлыг үнэлэх үедээ эдгээр өгөгдөл,

мэдээллийг уялдуулж, харьцуулсан судалгаа нийтлээгүй байна. Цуглуулсан өгөгдлийг бодлогын шийдэл болгож боловсруулах, бодлого боловсруулах үндэслэл болгохгүй байгаа нь манай бодлого нийгмийн олон талт байдал, эмзэг нөхцөл, ялгаатай хэрэгцээтэй сурагчдын нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагыг төсвийн хуваарилалтанд тусгаж чадахгүй байхад хүргэж байна.

1. Ангийн түвшин ба хичээлийн төрөл

Гүйцэтгэлийн үнэлгээнд бүх анги, хичээлийг ижил гэж үзэж, ижил шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу үнэлдэг. Жишээ нь, эцэг эхээс багш нарыг үнэлүүлдэг бөгөөд эцэг эхчүүд хүүхдийнээ багшийн тухай маш нарийн үнэлгээ хийсэн. Бага ангийн хувьд эцэг эхчүүд ангийн багштай тогтмол харилцдаг, багшийг үнэлэх хэмжээний мэдээлэлтэй байгаа бол дунд, ахлах ангийн мэргэжлийн хичээлийн багш нарын тухай эцэг эхчүүд тэр бүр сайн мэдэхгүй. Үнэлгээ хийхдээ 1-ээс 12-р анги ба бүх хичээлийг нэгэн ижил гэж үзэх нь учир дутагдалтай төдийгүй багш нарын хувьд тэгш бус, шудрага бус мэдрэмжийг төрүүлж, цаашлаад үнэлгээг эсэргүйцэхэд шалтгаануудын нэг болж байна.

2. Анги дүүргэлт, хөтөлбөр стандартын дагуу хэрэгжүүлэх боломж, багшийн ажлын ачаалал

Сургуулийн хүрэлцээ, анги дүүргэлт, багшийн хангамж зэрэг хүндрэлтэй асуудлуудаас хамааран сургалтын хөтөлбөрийг стандартын хэрэгжүүлэх боломж бүрэн бус. Жишээ нь байгалийн ухаан лаборатори, биеийн тамирын заал, анги танхимын хомсдол улс орон даяар их байгаа. Цаашлаад нийт сурагчдын 50% гаруй нь 30 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй ангид хичээллэж байгаа буюу стандартаар тогтоосон нормын дагуу сургалтын үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл бүрэн бус. Сургуулийн анги дүүргэлт, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх боломжийг үнэлгээний асуулгад судалдаггүй, багш бүрийг ижил нөхцөл, хөтөлбөрийг бүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой нөхцөлд хичээл заадаг гэж үзэх нь тэгш бус байдлыг илрүүлэх, үнэлэх боломжийг хумиж байна. Боловсролын ерөнхий газарт цугласан мэдээлэлд бүлэг дүүргэлтийн дундаж тоог сургууль, сум, аймгийн түвшинд маш нарийвчлан гаргасан байсан ч энэ төрлийн мэдээллийг харгалзан үзэх боломжгүй.

Өмнөх бүлэгт дурдсанчлан улс орон даяар багшийн хангамж хангалтгүй, байгалийн ухаан, Англи хэл, математик зэрэг хичээлийн багш нар хомсдолтой байгаа. Зарим сургуулиудад мэргэжлийн бус багш аль нэг хичээлийг заах, заах ёстой 19 цагаас илүү олон цагаар хичээл заах, хичээл, сурганы холбогдолгүй өөр ажилд их цаг зарцуулах тохиолдол их байдаг ч эдгээр нөхцөл байдлыг гүйцэтгэлийн үнэлгээнд авч үздэггүй.

3. Сурагчдын өрхийн орлогын түвшин, нийгэм эдийн засгийн байдал

Бусад улс орнуудад сургуулиудыг оршин буй засаг захиргааны нэгж, газар зүйн байршил, сурч буй сурагчдын эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамааран өөрөөр ангилж, ялгаатай төсөв хуваарилах тохиолдол байдаг. Жишээ нь нийт сурагчдын $\frac{2}{3}$ -аас их нь ядуурлын

түвшнээс доош байгаа сургуульд илүү их төсөв хуваарилах гэх зэргээр сурагчдын ялгаатай байдалд тохируулсан төсвийн хуваарилалт хийгддэг. Харин гүйцэтгэлийн үнэлгээнд сурагчдын гүйцэтгэлийг үндэслэн төсөв хуваарилж байна. Энэ нь цаашлаад нийгэм, эдийн засгийн хувьд илүү боломжтой сургууль, багш нар илүү өндрөөр үнэлүүлж, ийм сургуульд чадварлаг багш нар ажиллахыг хүсэх тэмүүллийг үүсгэх боломжтой.

4. Сурагчдын статус

Монгол улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй сурагчдын тэгш хамруулах эрхзүйн орчин бүрэлдэж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн ердийн сургуульд сургах нь нэмэгдсэн. Иймд багшийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний санамсаргүй түүвэрт хөгжлийн бэрхшээлтэй сурагчид орох боломжтой. Гэвч сургууль, багш нар өндрөөр үнэлүүлэх, гүйцэтгэлээ өндөр байлгах үүднээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг үнэлгээнд хамруулахгүй байх, “хичээлдээ битгий ирээрэй” гэж гэр бүлд хэлэх, эсвэл бүр огт хамрагдах боломжийг олгохгүй байх зэрэг тохиолдлууд гарсан. Нэг цэцэрлэг дээр “үнэлгээнд хамрагдахгүй сурагчид” гэдэг дотор “хөгжлийн бэрхшээлтэй” гэдэг ангилал оруулсан байх зэрэг асуудлууд илэрсэн.

Зарим хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн эцэг эхийн зүгээс “Хүүхдүүдээ гүйцэтгэлийн үнэлгээнд хамруулж, эзэмшиж буй боловсролыг нь үнэлүүлэх хүсэлтэй байна. Энэ нь цаашид боловсролд нь илүү анхаарах хөшүүрэг болно гэж итгэж байна. Адилхан сурч байж үнэлгээнээс хасна гэдэг шударга бус” гэж үзэж байсан. Харин зарим эцэг эхчүүдийн хувьд “Багш нь илүү их цалин авч л байвал илүү сайн тул хүүхдээ үнэлгээнд хамруулахгүй байхад асуудалгүй” гэх ч тохиолдол байв.

Төсвөөс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд 3 дахин их төсөвлөж байгаа нь үр ашигаа өгч байгаа эсэх, ердийн сургуульд сурч буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоо нэмэгдэхээс гадна тэдний эзэмшиж буй боловсролын түвшин дээшилж буй эсэхийг үнэлж мэдэх нэг боломж бол гүйцэтгэлийн үнэлгээ. Гэвч хэрэгжүүлэлтийн түвшинд сургууль, багш нарын түвшинд хүний эрхийг зөрчсөн, сурагчид, тэдний гэр бүлд ялгаварлан гадуурхагдсан мэдрэмж өгсөн, бодлогын хувьд ойлгомжгүй асуудлууд гарсаар байна.

5. Газар зүйн, засаг захиргааны нэгжийн төрөл

PISA2022 тайлангаар Монгол улсад боловсролын ялгаатай байдал хот, аймаг, сумаар ихээхэн ялгаатай байгаа нь илэрсэн. Үүнтэй холбоотойгоор сум, аймгийн багш нарын цалинд 40%, 20% хувийн нэмэгдэл олгож байгаа. Гэвч гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийж эхэлснээр энэ ялгамжтай цалингийн бодлого нөлөөтэй хэвээр байх уу? Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь орон нутаг дахь гүйцэтгэл доогуур гарч буй сургуулиудад сайн багш нар ажиллах хүсэл, сонирхлыг төрүүлэх үү? Зэрэг асуултыг дагуулж байна.

Багшийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, PISA2022 аль аль нь сурагчдын гүйцэтгэлээр үр дүнгээ боловсруулсан тул үр дүнгийн хувьд ойролцоо байна гэж таамаглаж байна. Энэ тохиолдолд хот, төв, эдийн засгийн боломж сайтай засаг захиргааны нэгжид буй

сургуулийн багш нарын нэмэлт урамшууллын дундаж хэмжээ сум, аймаг, эдийн засгийн хувьд чадамж муу, алслагдсан, нийгмийн эмзэг бүлгийн хүүхдүүд ихээр сурдаг сургуулиудын багш нараас илүү авсан байх боломжтой. Энэ судалгааг илүү нарийвчлалтай, тоон аргачлалаар хийж, анализ хийх хэрэгцээ шаардлага байна.

Хэрэгжүүлэлтийн асуудлууд

Боловсролын судалгааны хүрээлэнгийн хувьд Гүйцэтгэлийн үнэлгээ хэрэгжиж эхэлснээс хойш сургуулиуд хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх, бүх сурагчдын сурлагын үзүүлэлтүүдийг нэмэгдүүлэхэд илүү анхаарч байгааг ажигласан байсан. Жишээ нь, Баянзүрх дүүргийн төрийн өмчийн сургуулийн багш нар удирдлагын хамт хэрхэн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд анхаарах талаар зөвлөгөө мэдээлэл авахаар холбогдсон кэйсийг дурдсан.

Гэвч цөөнгүй тохиолдолд сургууль, багш нар өндрөөр үнэлүүлэхийн тулд арга заль хэрэглэх оролдлого гаргаж байдаг ба энэ нь гүйцэтгэлийн үнэлгээ зохион байгуулахад ихээхэн хүндрэл учруулж байна. Гүйцэтгэлийн үнэлгээг сурагчдын сурлагын амжилт, ахицыг үнэлэхэд давхар ашиглах нөхцөлд энэхүү хууран мэхлэх оролдлого нь өндөр үр нөлөө бүхий үнэлгээнд сөргөөр нөлөөлж байгаа юм.

Бодлогын тогтвортой бус, ил тод бус, ойлгомжгүй байдал

Үнэлгээний шалгуур, журам, зохицуулалт жил бүр өөрчлөгдөж, “амархан өөрчлөөд, хасаад, танаад” явдаг. Энэ нь багш, сургуулийн итгэл, итгэлцлийг сулруулж, олон жилээр өгөгдөл харьцуулах, чанарын өөрчлөлтийг харах боломжийг хязгаарлаж байна.

Бодлогоо хөндлөнгөөс үнэлж, сайжруулах боломж, шинээр гарч ирж буй боломж, эрсдэл хамт судалсны үндсэн дээр дараагийн шийдвэрийг гаргах

Сэтгэлгээний өөрчлөлт

Сургуулиуд ЭЕШ 800, олимпиадын өндөр амжилт үзүүлсэн багш, сурагчдыг шагнах замаар төсвөө илүү амжилттай бүлэгт хуваарилдаг соёлтой ГҮ харшилж байна

Үнэлгээг эсрэг зорилгор ашиглах нь

Сургууль, багш 1-3-р түвшинд үнэлэгдэхэд орон нутгийн удирдлага сургуулийн удирдлагад, сургууль багшид хариуцлага тооцно, “сургуулийн нэр хүнд доош татлаа” гэж сэтгэл зүйн дарамт үзүүлэх, “илүү их хичээ” гэх хандлага ажиглагдсан. Энэ нь авч буй урамшуулал, дүнтэй шууд холбоотой тул мөнгө дүнгээр урамшуулдаг үнэлгээний нэг сөрөг тал гэдгийг тооцож үзэх хэрэгтэй.

Эдийн засагч Баттулгын үзэж буйгаар цаашлаад зарим багш нарын хувьд “хичээгээд ч сайжрахгүй юм байна” гэх хандлагаар идэвхгүй болох, нэмэлт хичээл зүтгэл гаргах сонирхолгүй болох, цаашлаад ажилгүй идэвхгүй байдлаар хандах боломжтой гэдгийг дурдсан.

Үнэлгээний багаж, зэмсэг, харьцуулах боломж

Үнэлгээг хүлээн зөвшөөрөх байдал

Асуулгын маргаантай асуудлууд

1. Багш сурагчтай хамт сууж байгаад бөглөдөг
2. Бөглөгдсөн байсан
3. Асуулгын асуулт, хариулт тохиромжгүй: Багш номын сан ашигладаг уу?
- 4.

Box 11. Benefit Incidence Analysis: Who gets what?

Benefit incidence analysis is a method used to evaluate the distribution of the benefits of public spending on education. It helps to determine who is actually benefiting from the government's investment in education, and to what extent. By analysing data on household income, educational attainment, and other relevant factors, benefit incidence analysis can provide insights into whether public spending on education is reaching the most disadvantaged populations and improving their access to quality education. This information can be used to inform policy decisions and to improve the targeting and effectiveness of education spending. This information can be used to inform policy decisions and to improve the targeting and effectiveness of education spending. A benefit incidence analysis considers who (in terms of socio-economic groups) receives what benefit from education, using household survey datasets on education usage, and some measure of socio-economic status combined with unit costs allocated to education services. When utilisation rates are combined with unit costs for different services, the distribution of benefits from using services can be estimated and compared.

4. Scrutiny

4S зарчмын “Боловсролын төсвийн зарцуулалтын хяналт” хэрэгжүүлэхийн зорилго нь боловсролд зориулсан төсвийн мөнгө зориулагдсан нийгмийн бүлэгтээ, хэрэгтэй цаг хугацаандаа хүрэхийн баталгаа болж байдаг. 4S гарын авлагат тусгаснаар “Төсвийн тэр бүр ил тод байдаггүй. Үр бүтээмжгүй байдал, авилгалаас болж төсвийн хуваарилалт нэн шаардлагатай сургуулиадад хүрдэггүй. Иргэний нийгмийн байгууллагууд боловсролын төсвийг улсын ба орон нутгийн хэмжээнд үнэлж, шинжлэх нь төсвийн зарцуулалт зохистой байгааг хянах нэг чухал хүчин зүйл.”

Үнэлгээ хийж, үнэлгээнд үндэслэн төсвийн зарцуулалт ялгавартай байдлаар олгож эхэлсэн ч уг бодлогыг хэрэгжүүлэхийн өмнө гүйцэтгэлийн үнэлгээнд хөндлөнгийн үнэлгээ, хяналт, шинжилгээ хийгээгүй байна.

Боловсролын санхүүжилтийн шинэчлэл нь төсвийг орон нутгийн захиргаа руу шилжүүлэлгүй шууд Боловсролын Ерөнхий Газраар дамжин сургуулиад хүрдэг болсон тул өмнө гардаг байсан “цавчаа”-ны асуудлуудыг шийдсэн гэж тухайн үеийн сайд

Л.Энх-Амгалан мэдэгдсэн. Шинэчлэл хийснээр гарсан дараах хоёр өөрчлөлт нь төсвийн хяналтыг нэмэгдүүлэх, сайжруулах хэрэгцээ шаардлагыг бий болгож байна:

1. Төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн
2. Зарцуулах зориулалтуудыг нэмэгдүүлж, илүү нарийн болгосон

Боловсролын Ерөнхий Газрын дарга Т.Ням-Очирын мэдээлэл өгснөөр “өмнө нь маш бага төсөвтэй, хуваарилагдаж ирсэн төсвийг урсгал зардал, нэн шаардлагатай зардлуудад зарцуулаад дуусдаг байсан. Хөтөлбөр хэрэгжүүлэх төсөв хувьсах зардалд шингээгүй байсан. Шинэчлэлээс хойш төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг 10 болж өргөжсөн. Үүнийг дагаад “Сургуулиуд төсвөө зарцуулж чадах уу?” гэдэг асуулт гарч ирсэн.”

Энэхүү шинэчлэл нь сургуулийн удирдлагууд төсвөө зөв, зохистой зарцуулах, шийдвэр гаргах менежментийн чадвар шаардсан тул Боловсрол шинжлэх ухааны сайдын 2023 оны А/01 дүгээр тушаалаар 2023 оныг сургалтын байгууллагын менежментийг сайжруулах жил болгон зарласан. Уг ажлын хүрээнд хийгдсэн багш, сургуулийг дэмжих ажлуудын тухай өмнөх бүлэгт танилцуулсан.

Боловсролын төсөв зарцуулах эрх бүхий байгууллагаас багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүн ба цалин урамшууллын тухай ерөнхий мэдээллийг цахим хурал, хэвлэлийн мэдээ зэргээр мэдээлж байгаа.

Төсвийн зарцуулалт, сургуулийн төсвийн хяналт, шалгалтыг Үндэсний Аудитын газар хийж байгаа. Мөн Боловсролын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн 2023 оны төсвийн зарлага болон үр дүнгийн гүйцэтгэлийн тайланг НҮБХХ-ийн зөвлөх А.Заяадэлгэр, Боловсролын яамны Санхүү, хөрөнгө оруулалтын газрын мэргэжилтэн Э.Адьяасүрэн нар хамтран нийтэлж, ил тодоор төсвийн зарцуулалтыг тайлагнаж, танилцуулсан. Уг тайланд ямар хэмжээний төсвийг ямар зорилгоор зарцуулсан ерөнхий дүгнэлтүүд багтаж байна.

Гэвч “төсөв зарцуулалт” гэдэг нь зарцуулахаар төсөвлөсөн дүнг зарцуулсан эсэхээ тайлагнадаг, харин уг төсвөөр дамжуулан хэрэгжүүлэх хөгжлийн төлөвлөгөөний биелэлтийг чухалчлан тайлагнаагүй байна. Жишээ нь, Боловсролын Ерөнхий Газар ба Шинэ Монгол Сургууль Хөгжлийн Төв НҮТББ-ын төсвийн санхүүжилттэй хийсэн сургуулийн менежментийг сайжруулах төслийн үр дүн, зорилго зорилтоо биелүүлсэн, цаашлаад **төсөв үр өгөөжтэй зарцуулагдсан эсэх тухай тайлан нийтлээгүй байв.**

Төсвийн хяналтад иргэний нийгэм ба багш нарын үйлдвэрчдийн эвлэлийн оролцоо ихээхэн чухал болохыг 4S зарчим онцолдог бөгөөд дараах байдлаар хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой:

- Төсвийн ил тод байдлыг шаардах

- Төсвийг захиран зарцуулах шийдвэр гаргахдаа хэрэгцээ шаардлагад илүү мэдрэг байхыг шаардах
- Тэгш байдал, жендэрийн үнэлгээ хийх замаар төсвийн зарцуулалтын эрх тэгш байдлыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлөх
- Төсвийг мөшгих замаар төсвийн хуваарилалт, хэрэглээ зорилгодоо хүрч буйг хянах
- Олон нийтэд (эцэг эхийн холбоо, багш нарын холбоо, сургуулийн удирдлагууд) зориулсан төсөв хуваарилалт үйл явцад оролцоход шаардлагатай мэдлэг ойлголтын сургалт зохион байгуулах
- Сургуулийн чанар, үр өгөөжтэй байдалд иргэдийн хяналтыг нэмэгдүүлэх, оролцуулах

Төсвийн хяналт хэрэгжүүлэхэд хамгийн шаардлагатай зүйл бол задгай, найдвартай өгөгдөл. Боловсролын үнэлгээний төвөөс багш нарын гүйцэтгэлийн үнэлгээ ба түүнтэй уялдсан цалингийн хэмжээ буюу төсөв хуваарилж буй өгөгдлийг хэрхэн ашигладаг тухай асуухад:

“Бид үнэлгээ хийдэг, харин цалинг хэрхэн хуваарилж буй мэдээлэл бидэнд байхгүй. Эрдэмтэн судлаачид, тодорхой судалгааны асуултын хүрээнд, судалгаа хийх зорилгоор хүсэлт тавихад бид хамтарч ажиллаж, задгай өгөгдөлд хандах эрхийг тодорхой эрхтэйгээр өгдөг. Энэ нь боловсролын чанарын тухай судалгаа хийж, шинэ мэдлэг мэдээлэл бүтээх зорилгоор ашиглахыг дэмжиж байгаа юм. Харин улс төрийн ба бусад зорилгоор бүх өгөгдлөө өг, задгайгаар байршуул зэрэг шаардлагуудыг хүлээн авах боломжгүй. Энэ нь өгөгдлийг буруугаар ашиглах, шинжлэх ухаанч бус аргаар дүгнэлт гаргаж, асуудлыг гуйвуулах зэрэг сөрөг үр дүн дагуулах боломж байдаг” гэсэн юм.

Иймд ирээдүйд боловсролын төсвийг хянах ажилд иргэний нийгмийн байгууллагууд, багш нарын үйлдвэрчний эвлэл, эцэг эхчүүдийн холбоо, сурагчдын зөвлөл зэрэг олон талт байгууллагууд хяналт хийх, үнэлгээ, шинжилгээ хийх боломжийг бүрдүүлсэн өгөгдлийн бааз, түүнд хандах горим, өгөгдлийг ашиглах журам зэрэг процессуудыг нэвтрүүлэх шаардлагатай байна.

Сургуулийн төсөв олон жилийн хугацаанд хязгаарлагдмал, уг төсвийн хэрхэн хуваарилах, түүний үр дүнг хэрхэн хэмжих талаар мэдлэг ойлголт сургуулийн удирдлага, ажилтнуудын дунд хомс. Цаашлаад сургуулийн эцэг эх, сурагчид сургуулийнхаа төсвийн зарцуулалтад оролцдоггүй. Эсрэгээрээ дутсан төсвийг гүйцээн, эцэг эх, асран хамгаалагчид мөнгө хураалгах, “фонд бүрдүүлэх” зарчмаар ажиллаж ирсэн.

Төсвийн шинэчлэл нь төсвийн зарцуулалтыг сургууль, сум, хороо, аймаг, дүүрэг, нийслэлийн түвшинд илүү ил тод тайлагнаж, түүнд хамаарах бүхий л шатны хүмүүс идэвхтэй оролцох хэрэгцээ шаардлагыг бүрдүүлж байна.

Төсөв, хяналтад багш, эцэг эхийн оролцоо маш сул

Эцэг эх: Сургуульд өндөр шаардлага тавихаас цэрвэж, “хүүхдэд муу нөлөөлчих вий” гэж болгоомжилж, ихэнхдээ эцэг эхийн хурлаар хязгаарлагдаж, төсөв, бодлогод **асуулт тавьдаггүй**.

Багш: “Төсөв бол захирал, нягтлангийн ажил” гэж үзэж, мэдэхгүйгээ хүлээн зөвшөөрөөд, оролцохгүй байна.

БЕГ:

Гүйцэтгэлийн урамшуулалтай хамт сургуульд олгож буй урамшуулал ба хувьсах зардал дах “бусад хувьсах зардал” гэдэгт

- Захиргаа, аж ахуйн ажилтны орон тооны жишиг нормативаар тооцсон үндсэн цалин, нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, түүнд ногдох ажил олгогчоос төлөх нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл
- Сургуулийн үйл ажиллагааны урсгал зардал
- Багшийн хөгжлийн зардал
- Эрүүл мэндийн үйлчилгээний зардал
- Цахим хэрэглээний зардал
- Анги танхимын ариутгал, цэвэрлэгээний зардал
- Танхимаас гадуурх сургалтын үйл ажиллагааны зардал
- Нөхөн хангалтын хувьсах зардал
- Тоног, төхөөрөмжийн нөхөн хангалтын зардал
- Хүүхэд хамгаалал

10 дугаар зүйл.Суралцагчийн эрх, үүрэг

10.1.4.сургалтын төлбөр, хандивын зарцуулалт, ашиглалтын талаар мэдээлэл авах, хяналт тавих;

28 дугаар зүйл.Боловсролын асуудал эрхэлсэн орон нутгийн байгууллага

28.2.4.боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ хийх;

28.2.13.боловсролын сургалтын байгууллагын үйл ажиллагаа болон хууль тогтоомжийн биелэлт, зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг биелүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих;

29 дүгээр зүйл.Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрх

29.1.2.орон нутгийн боловсролын сургалтын байгууллагыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах, биелэлтэд хяналт тавих;

35 дугаар зүйл.Боловсролын хяналт шалгалт, чанарын үнэлгээ

35.1.Боловсролын хяналт шалгалтыг холбогдох хуульд заасны дагуу боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага, хяналт шалгалтын улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ.

35.2.Хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагын улсын байцаагч боловсролын болон холбогдох хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний акт, техникийн зохицуулалт, стандартын биелэлтэд хяналт тавина.

35.3.Боловсролын чанарын болон гүйцэтгэлийн үнэлгээг холбогдох журмын дагуу энэ хуулийн 17.11-д заасан байгууллага, суралцагч, эцэг, эх, иргэд, олон нийт, төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо, ажил олгогчийн төлөөллийг оролцуулан зохион байгуулна.

35.4.Боловсролын сургалтын байгууллага, багшийн ажлын гүйцэтгэлийг хөндлөнгөөс үнэлнэ.

35.5.Боловсролын үнэлгээг цахимаар зохион байгуулж болох ба суралцагчийн ахиц дэвшилд дүн шинжилгээ хийх, үр дүнг тайлагнах цахим системтэй байна.

35.6.Боловсролын чанарыг гурван жил тутам олон улсын эрх бүхий байгууллагаар үнэлүүлнэ.

35.7.Боловсролын сургалтын байгууллага дотоод чанарын баталгаажуулалтыг хэрэгжүүлнэ.

35.8.Боловсролын сургалтын байгууллага энэ хуулийн 35.7-д заасан чанарын баталгаажуулалтын үр дүнд үндэслэж, чанарын сайжруулалтын төлөвлөгөө баталж, хэрэгжүүлнэ.

35.9.Энэ хуулийн 35.8-д заасан төлөвлөгөө нь боловсролын сургалтын байгууллагын гүйцэтгэх удирдлагатай байгуулах гэрээний хэсэг болох бөгөөд түүний ажлын үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлт нь чанарын ахиц дэвшил байна.

35.10.Төрийн бус өмчийн цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургуулийн гадаад улсын хөтөлбөрийг магадлан итгэмжилнэ.

35.11.Мэргэжлийн болон техникийн боловсрол, дээд боловсролын магадлан итгэмжлэлийг холбогдох хуулиар зохицуулна.

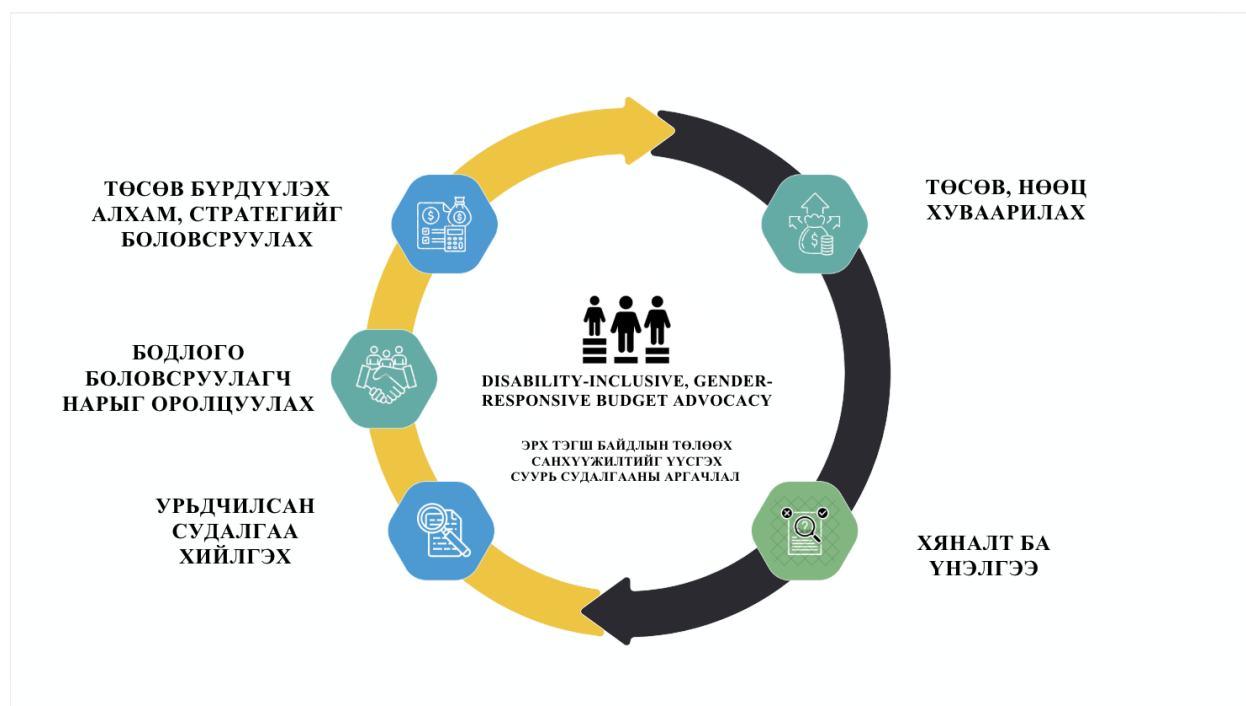
35.12.Сургалтын хөтөлбөрийг гадаадын болон олон улсын эрх бүхий байгууллагатай хамтран магадлан итгэмжилж болно.

Тогтолцооны асуудлууд

Хэрэгжүүлэлтийн асуудлууд

Зөвлөмж

Эрх тэгш байдлын төлөөх санхүүжилтийг үүсгэх суурь аргачлал:



Эх сурвалж: Disability-inclusive, gender-responsive budget advocacy steps, Уокер (2023)

1. Нөхцөл байдлын урьдчилсан судалгаа хийлгэх: Жендер болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тулгардаг асуудлын талаар судалгаа хийдэг мэргэжилтэн, судлаачдыг томилон хөгжлийн бэрхшээл, хүйс орлогоос үүдэлтэй ялгаварлан гадуурхалт, сургуульд элсэгчид болон төгсөгчдийн хувь, хэмжээ, боловсролын чанар зэргийг тусгах өгөгдөл цуглуулуулж урьдчилсан үнэлгээ хийлгэх, байхгүй тохиолдолд байлгах талаар ИНБ-ууд дуу хоолойгоо өргөх хэрэгтэй.

2.Бодлого боловсруулагч нарыг оролцуулах: Яам, харьяа агентлаг, боловсрол

судлаачид, багш, сургуулийн удирдлага, эцэг эх зэрэг олон талын сэтгэгдэл, туршлагыг хуримтлуулан бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагч нарт тайлагнан зөвлөмж, туслалцаа авах зайлшгүй хэрэгтэй.

3.Эрх тэгш байдлын төлөөх төсөв бүрдүүлэх алхам, стратегийг боловсруулах:

Авсан зөвлөмж, үр дүн дээрээ суурьлан бүх нийтийг хамарсан санхүүжилтийн төлөвлөгөө боловсруулж, өргөн барих нь дараагийн алхам юм.

4.Төсөв, нөөц хуваарилах: Төлөвлөгөөнийхөө дагуу болон төстэй хөтөлбөр,

сургалтуудтай уялдуулан санхүүжилтээ хүсэж улмаар тараах нь хэрэгжүүлэх алхам.

5.Хяналт ба үнэлгээ хийх: Тараасан санхүүжилтийн зарцуулалт, шингээлтийг

түвшин бүрт олон нийтийн төлөөллийн оролцоотойгоор хянаж, мөрдөж үнэлгээний өгөгдлийг хуримтлуулан эцсийн алхам буюу үнэлгээ тайланг бэлтгэнэ.

Боловсролын төсвийн дэлгэрэнгүй гарын авлага:

Төсвийн тайлан болон явцыг хэрхэн илүү хүртээмжтэй, ойлгомжтойгоор олон нийтэд хуваалцах вэ?

Төсвийн циклийг тандах нь

Харьцуулалт ба ялгаатай байдлыг шинжлэх нь

Боловсролын санхүүжилтийг бүтцээр ангилах нь



Хариуцлага ба хяналт тооцох нь

Зарцуулалтыг шинжлэх нь

Бүлэг бүрийн эрх тэгш санхүүжилтийг хянах нь

Эх сурвалж: internationalbudget.org, Уокер (2023)

Олон нийтэд зориулсан боловсролын төсвийн дэлгэрэнгүй гарын авлага буу товхимолыг бэлтгэснээр хүмүүст түгээмэл тулгардаг урт тайланд төөрөгдөх, шантрах, үл тоох хандлагыг багасгах юм. Олон орон хэрэгжүүлж байгаагаас дараах мэдээллүүдийг боловсролын төсөвтэй холбоотойгоор ихээхэн оруулжээ:

1. Төсвийн цикл ба ерөнхий танилцуулга, өмнөх жилүүдтэй харьцуулсан байдал
2. Бусад салбартай харьцуулахад боловсролын салбар ямар хэмжээний санхүүжилт авч байна? Орон нутаг, бүсчлэлээрээ яаж ялгарч байна?
3. Ямар хэмжээний санхүүжилт ямар боловсролын түвшинд хэрхэн хуваарилагдаж байна? (СӨБ, балчир насны хөтөлбөр, халамж, хөгжлийн боловсрол, суурь, бүрэн дунд, их сургууль зэрэгт яаж?)
4. Нийгмийн ядуу, буурай эмзэг бүлгүүд болон хавчигдмал бүлгүүдэд ямар хэмжээний санхүү тусгайлан олгогдох вэ?
5. Зарцуулалтын шат дамжлага, хэлбэр ямар байх вэ? (Олгосон мөнгийг хэн юунд зарцуулж болох вэ, болохгүй вэ талаарх нарийн заавар Монгол улсын хувьд онцгой чухал байна.)
6. Боловсролын түвшин бүр дэх санхүүжилтийн алхам тутам дах боловсролын зарцуулалтыг хэн хариуцах вэ, хэн хяналт хийх вэ, хэнтэй холбогдох вэ?

Жишээ нь орлого багатай өрх толгойлсон эмэгтэйчүүдийн амьжиргааг дэмжих бодлогыг зөвхөн “санхүүжүүлэх механизм” гэж харснаар орлого өндөр бизнес эрхлэгч эмэгтэйчүүдэд илүү хуваарилагдаж болно. Орлого багатай өрх толгойлсон эмэгтэйчүүдэд хүүхдийг нь боловсролд хамруулах, санхүүгийн боловсрол олгох, зээл авах эрх үүсэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хэрэв хүчирхийлэлд өртөж байсан бол аюулгүй оргонох газраар хангах зэрэг бусад дэмжлэгийг бодлогын түвшинд хангаж байж тухайн санхүүжилт үр дүнгээ өгнө (absorption). Үүнтэй адилаар хүний нэг нийгмийн статусыг онилсон, салангид олон

бодлого хэрэгжүүлэх нь үр дүнгүй төдийгүй нийгмийн тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж, баялгийн тэгш бус хуваарилалтад хүргэж байдаг.

Үнэлгээний байгууллагын бие даасан, хараат бус байдал

Мөн үнэлгээ хийх, үнэлгээний үр дүнг бодлогод ашиглах зорилгоор БҮТ-ийн эрх мэдлийн харилцаа нь яам болон бусад байгууллагуудтай харьцахад ямар түвшинд байх вэ гэдэг асуулт ч гарсан. Боловсролын үнэлгээ хийж буй нэгж нь өөрийн үнэлж буй яамны харьяа байгууллага бөгөөд бодлого боловсруулах түвшинд оролцох нь ховор. Гэвч улс орон даяар ажиллаж буй нийт багш нарыг үнэлэх ажлыг зохион байгуулж, маш их нарийн мэдээллийг цуглуулсан байгууллага бодлогын түвшинд илүү эн тэнцүү харьцаатай байх хэрэгцээ шаардлага байгаа нь мэдрэгдсэн. Цаашид бусад улс орнуудад, ялангуяа боловсролын үнэлгээг олон жил амжилттай хийж, өгөгдлөө өндөр түвшинд боловсруулж буй улс орнуудын жишгээс суралцаж, БҮТ-ийн хараат бус, дарамтаас ангид ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх нь чухал.

Хүндрэл бэрхшээл

Улс төрийн нөхцөл байдал

2025 оны 5-р сард буюу уг судалгааг хийж эхлэх үед Монгол улсад засгийн газрыг огцруулах “Огцрох амархан” жагсаал болж, 18 хоногийн дараа засаг огцорсон.

Мэдээллийн хомс байдал

Бодлогын баримт бичиг, бодлого боловсруулах үеийн баримтууд хомс. Хэлэлцүүлгүүдээс гарсан үр дүн, тэр хэрхэн шийдэлд нөлөөлж байгааг хянах, түүхэн цаг хугацааны хувьд хөөх хэцүү. Хэвлэлд өгсөн мэдээллүүдээс мэдээлэл олж авах шаардлага үүсч байна.

Ойлголтын зөрөөтэй байдал

Тэгш бус байдлыг багшийн гүйцэтгэлтэй хамааралгүй, зөвхөн тухайн багшийн ажил, гүйцэтгэлийг үнэлэх үнэлэмж гэж үзэж байгаа.

Ном зүй (Эцэслэн янзална)

1. Хууль: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759958962301>
2. Алсын хараа: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15406>
3. Боловсролын салбарын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө: pdf file
4. Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15584>
5. Unesco report: <https://www.unesco.org/en/articles/global-education-monitoring-gem-report-2020>
6. 2022 гүйцэтгэл: <https://moe.gov.mn/post/120509>
7. Тушаал 430: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531901912771>
8. Тогтоол 25: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17048143169251>
9. Тушаал 115: Олдоогүй
10. Ikon 1: <https://ikon.mn/opinion/34n8>
11. TRANSFORMING EDUCATION FINANCING: A toolkit for activists, Global Campaign for Education, Walker, J. (2023)
12. БОЛОВСРОЛЫН БАГЦ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ, САНАЛ (ЭМХЭТГЭЛ), МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн & “Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл, Эмүжин, Т. (2022)
13. International Budget Project, Internationalbudget.org
14. Chimedregzen, U., Hogan, A., & Thompson, G. (2025). The rhetoric of teacher quality: Neoliberal education reform in postsocialist Mongolia. *Globalisation, Societies and Education*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/14767724.2025.2543321>
15. Podgursky, M. J., & Springer, M. G. (2007). Teacher performance pay: A review. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(4), 909–950. <https://doi.org/10.1002/pam.20292>
16. Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2011). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy*, 119(1), 39–77. <https://doi.org/10.1086/659655>

17. ГҮЙЦЭТГЭЛД СУУРИЛСАН САНХҮҮЖИЛТИЙН СУРГАЛТЫН ОРЧИНД
НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ХУВЬ НЭМЭР, ЗАРИМ ҮР ДҮН, Боловсролын Судалгааны
Монголын сэтгүүл, Ирвэс О., Лхагвасүрэн П., Батцэцэг С. (2025)
18. Энх-Амгалан сайдын лайв <https://www.facebook.com/watch/?v=3478181229172928>
19. Gogo: Аудит тайлан
<https://gogo.mn/r/285694?i=#:~:text=2020%2D2021%20%D0%BE%D0%BD%D1%8B%20%D1%82%D3%A9%D1%81%D3%A9%D0%B2%D1%82%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D1%85%D0%B8%D0%B9%D1%85%D1%8D%D0%B4%20%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%BD%20%D1%82%D3%A9%D1%81%D0%B2%D0%B8%D0%B9%D0%BD,%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BB%20%D0%B1%D1%83%D1%8E%D1%83%20%D2%AF%D2%AF%D0%BD%D0%B8%D0%B9%2093%20%D0%B8%D1%85%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B2%D0%B0%D1%80%2C%207>

Хавсралт

Засгийн газрын 2022 оны 3 дугаар сарын 2-ны өдрийн 91 дүгээр тогтоолоор, “Хувьсах Зардлын Дундаж Норматив, Аргачлал Батлах Тухай”-н Хавсралт 2. “Ерөнхий Боловсрол Эзэмшүүлэхэд Нэг Суралцагчид Ногдох Хувьсах Зардлын Дундаж Норматив, Түүний Бүрэлдэхүүн”-д тусгасан

№	Бүрэлдэхүүн	Хэмжээ			Санхүүжүүлэх эх үүсвэр
		Бага	Дунд	Ахлах	
А	Суурь хувьсах зардал	771	805	771	
1	Багшийн үндсэн цалин, түүнд ногдох нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл	нийт хувьсах зардлын 58.4 хувь			Улсын төсөв
2	Багшийн нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, түүнд ногдох нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл	нийт хувьсах зардлын 21.5 хувь			Улсын төсөв
3	Сургалтын үйл ажиллагааны зардал	нийт хувьсах зардлын 1.5 хувь			Улсын төсөв
Б	Бусад хувьсах зардал	139	145	139	

1	Захиргаа, аж ахуйн ажилтны орон тооны жишиг нормативаар тооцсон үндсэн цалин, нэмэгдэл, нэмэгдэл хөлс, түүнд ногдох ажил олгогчоос төлөх нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл	нийт хувьсах зардлын 11.3 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
2	Сургуулийн үйл ажиллагааны урсгал зардал	нийт хувьсах зардлын 0.5 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
3	Багшийн хөгжлийн зардал	нийт хувьсах зардлын 0.9 хүртэлх хувь	Улсын төсөв
4	Эрүүл мэндийн үйлчилгээний зардал	нийт хувьсах зардлын 0.4 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
5	Цахим хэрэглээний зардал	нийт хувьсах зардлын 1.0 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
6	Анги танхимын ариутгал, цэвэрлэгээний зардал	нийт хувьсах зардлын 0.4 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
7	Танхимаас гадуурх сургалтын үйл ажиллагааны зардал	нийт хувьсах зардлын 0.2 хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
В	Нөхөн хангалтын хувьсах зардал*	-	-
1	Тоног, төхөөрөмжийн нөхөн хангалтын зардал	нийт хувьсах зардлын 4-15 хүртэл хувь	Үүсгэн байгуулагчийн төсөв
Г	Нийт хувьсах зардал	100 хувь	
1	Төрөөс хариуцах зардлын хувь хэмжээ	82.2 хувь	
2	Үүсгэн байгуулагчийн хариуцах зардлын хувь хэмжээ	17.8 хувь	

Уг тогтоолыг МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ 2024 оны 01 сарын 25 өдрийн 39 дугаар тогтоол “ХУВЬСАХ ЗАРДЛЫН ХЭМЖЭЭ, ИТГЭЛЦҮҮР, ЖУРАМ БАТЛАХ ТУХАЙ”-гаар хүчингүй болгосон. 39-р тогтоолын Хавсралт 2-т “ЕРӨНХИЙ

6	Цахим хэрэглээний зардал	Нийт хувьсах зардлын 2.2 хувь	
7	Анги танхимын ариутгал, цэвэрлэгээний зардал	Нийт хувьсах зардлын 0.3 хувь	
8	Танхимаас гадуурх сургалтын үйл ажиллагааны зардал	Нийт хувьсах зардлын 0.2 хувь	
9	Хүүхэд хамгаалал	Нийт хувьсах зардлын 0.3 хувь	
В.Нөхөн хангалтын хувьсах зардал		-	-
1	Тоног, төхөөрөмжийн нөхөн хангалтын зардал	Нийт хувьсах зардлын 3.2-14 хүртэл хувь	Үүсгэн байгуул агчийн төсөв
Г. Нийт хувьсах зардал		100 хувь	
1	Төрөөс хариуцах зардлын хувь хэмжээ	72.7 хувь	
2	Үүсгэн байгуулагчийн хариуцах зардлын хувь хэмжээ	27.3 хувь	

39-г хүчингүй болгосон Засгийн газрын 2024 оны 08 дугаар сарын 28-ны өдрийн 53 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17141293202211&showType=1>

Тэгье. Доор **Teacher Value-Added Model (VAM)**-ийг Монголын одоо яригдаж буй/хэрэгжиж буй **багшийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний** логиктой “суурь концепцийн” түвшинд харьцуулж өглөө (өндөр эрсдэлтэй оношлол, цалин/урамшуулалтай шууд холбох эсэх гэх мэт бодлогын сонголтуудыг ялгаж тайлбарлав).

1) VAM гэж юу хэмждэг вэ? Монголын үнэлгээ ер нь юу хэмжих гэж оролддог вэ?

VAM (нэмүү өртөг)

- Гол хэмжигдэхүүн: **онооны ахиц** (test-score growth).
- Логик: “Нөхцөл (өмнөх оноо, SES гэх мэт) ижил үед тухайн багшийн сурагчид хүлээгдэж байснаас хэдээр илүү ахив?”

Монголын гүйцэтгэлийн үнэлгээ (зарчимчилбал)

- Ихэнхдээ VAM шиг “цэвэр оноо”-ноос илүү **олон эх сурвалжит, олон шалгуурт** загвар руу явдаг:
 - сургалтын чанар/процесс,
 - суралцахуйн ахиц ба үр дүн (зөвхөн тест биш),
 - мэргэжлийн хөгжил, хамтын ажиллагаа,
 - сургуулийн түвшний зорилт, менежмент, ил тод байдал гэх мэт.

Гол ялгаа: VAM бол “үр дүн” (outcome)-д хэт төвлөрсөн нэг хэмжүүр. Харин Монголын практик логик нь ихэвчлэн “процесс + үр дүн + оролцоо/хөгжил” гэсэн **balanced-scorecard** маягийн холимог.

2) Өгөгдөл ба хэрэгжилтийн шаардлага

VAM-д зайлшгүй хэрэгтэй зүйлс

- Нэг сурагчийг жилээс жилд холбосон **урт хугацааны дата (student-level longitudinal data)**
- Сурагч–анги–багшийн “хэн хэнд заасан” **нарийн холбоос дата (teacher-student link)**
- Нэг төрлийн **стандарчлагдсан үнэлгээ** (эс тэгвээс харьцуулалт нурна)

Монголын нөхцөлд бодит сорилт

- Ангийн шилжилт, хичээл заалтын хуваарь, давтлага/нэмэлт сургалт, багш солигдох, хамтран заах (team teaching) зэрэг нь “нэмүү өртгийг” хэнд хамаатуулахыг хүндрүүлдэг.
- Хэрэв үнэлгээ “өндөр жинтэй” (цалин/урамшуулал, ажлын байр) бол өгөгдөл, загварын жижиг алдаа нь **шударга бус үр дагавар** үүсгэнэ.

3) Шударга байдал ба гажуудлын эрсдэл

VAM-ийн том эрсдэл

- **Хэлбэлзэл өндөр:** нэг багшийн үнэлгээ жил бүр огцом өөрчлөгдөх магадлалтай.
- **Сонголтын гажуудал:** ядуу, тусгай хэрэгцээтэй, шилжилт хөдөлгөөн ихтэй сурагчтай багшид системтэйгээр “муу” оноо гарах эрсдэл.
- **Сургалтын нарийсалт:** “оноонд гардаг контент”-руу хэт шахах (teaching to the test).

Монголын олон шалгуурт үнэлгээний эрсдэл

- Харин эсрэг талдаа: олон үзүүлэлттэй болохоор **субъектив чанар**, “цаас бүрдүүлэлт”, менежментийн таалал, байгууллагын дотоод улс төрийн нөлөө орж

ирэх эрсдэл нэмэгддэг.

Дүгнэлт: VAM нь статистикийн гажуудалтай “хатуу” эрсдэлтэй; олон шалгуурт үнэлгээ нь менежментийн/субъектив “зөөлөн” эрсдэлтэй.

4) Монголд хэрэглэх бодлогын зөв байрлал (хамгийн практик хувилбар)

Хэрэв Монголд “VAM маягийн” хэмжүүр оруулах бол дараах байрлал хамгийн эрсдэл багатай:

1. **Өндөр шийтгэл/шагналтай (high-stakes)** шууд холбохгүй
 - эхний ээлжинд **диагностик/хөгжил** (coaching, сургалтын хэрэгцээ тодорхойлох) зорилгоор.
2. VAM-ыг **ганцаар нь биш**, “олон эх сурвалж”-ийн нэг жижиг бүрэлдэхүүн болгох
 - ажиглалт, портфолио, сурагчийн ажлын нотолгоо, сургалтын төлөвлөлт, хамт олны үнэлгээ гэх мэттэй хамт.
3. “Ахиц” гэдгийг зөвхөн шалгалтын оноо биш, **чадварын ахиц/түвшин ахилт** (criterion-referenced progress)-аар хэмжих
 - Монголын сургалтын хөтөлбөр, чадамжид нийцүүлж “growth”-ийг илүү зөв тодорхойлох.
4. Аль ч загвар дээр **гомдол барагдуулах, хяналт шалгалтын** ил тод журам хэрэгтэй
 - өгөгдөл алдаа, багш–сурагч холбоосын зөрүү, онцгой нөхцөлүүдийг засах боломж.

Absorption rate of the educational budget гэдэг нь тухайн төсвийн жилд боловсролын салбарт **батлагдсан мөнгөнөөс хэдэн хувийг бодитоор зарцуулж чадсан** үзүүлэлт юм.

Энгийн томъёо:

$$\text{Absorption rate} = \frac{\text{Бодитоор зарцуулсан төсөв}}{\text{Батлагдсан төсөв}} \times 100\%$$

$$\text{Absorption rate} = \frac{\text{Батлагдсан төсөв}}{\text{Бодитоор зарцуулсан төсөв}} \times 100\%$$

Жишээ:

- Боловсролын салбарт 1 их наяд ₮ баталсан
- Жилийн эцэст 850 тэрбум ₮ зарцуулсан
→ **Absorption rate = 85%**

Яагаад энэ үзүүлэлт чухал вэ?

Боловсролын салбарт мөнгө байлаа ч:

- сургууль барих,
- тоног төхөөрөмж авах,
- багш сургах,
- сурах бичиг хэвлэх
ажлууд **тендер, төлөвлөлт, зохион байгуулалт** муугаас болж хийгдэхгүй үлдэх нь элбэг.

Absorption rate нь:

“Систем бодит амьдрал дээр мөнгөө **ажил болгох чадвартай юу?**”
гэсэн төрийн чадавхийг хэмждэг.

Absorption rate бага байвал юу гэсэн үг вэ?

Боловсролын төсвийн шингээлт (absorption) бага байвал:

Илэрхийлэл**Цаад утга**

Төсөв дутуу зарцуулагдсан	Сургууль, хүүхдэд очих ёстой үйлчилгээ биелээгүй
Төлөвлөлт муу	Төслийн зураг, тендер, зөвшөөрөл бэлэн байгаагүй
Захиргааны саад	Худалдан авалт, баталгаажуулалт, шилжилт удааширсан
Төвлөрсөн саатал	Яам, аймаг, сургууль хооронд гацалт

Өөрөөр хэлбэл:

Боловсролын санхүүжилтийн “төрийн чадавхийн” бодит үзүүлэлт.

Өндөр absorption rate сайн уу?

Тийм, гэхдээ болзолтой.

95–100%	Сайн төлөвлөлт, хэрэгжилт
80–90%	Хэвийн, гэхдээ алдагдал байна
<70%	Систем доголдож байна
100%-д тулгасан	Заримдаа “яаралтай, чанаргүй” зарцуулалт

Хэрвээ:

- жилийн сүүлчээр бөөнөөр нь,
- чанаргүй бараа, барилга, сургалт авсан
бол 100% шингээлт нь **үр ашиг муу** байж болно.

Монголын боловсролын бодлоготой холбовол

Таны судалдаг хүрээнд (төрийн чадавх, институц):

Absorption rate =

Боловсролын яам, аймаг, сургууль хоорондын **төсөв-гүйцэтгэлийн бодит холболтын шалгуур**

Хэрэв:

- багшийн цалин, сургалт, дэд бүтэц мөнгөөр батлагдсан ч
- сургалтын чанарт нөлөөлөхгүй байвал шалтгаан нь ихэвчлэн **absorption failure** байдаг.

Хэрэв хүсвэл би:

- Монголын боловсролын хөрөнгө оруулалтын absorption,
- гадаад зээл/төсөл (ADB, WB, JICA)-ийн шингээлтийн ердийн гажуудлыг танай **төрийн чадавх-ардчиллын** онолын хүрээнд холбож өгч чадна.

УЛАМЖЛАЛТ БА ҮР ДҮНД ЧИГЛЭСЭН ТӨСВИЙН ЯЛГАА

УЛАМЖЛАЛТ ТӨСӨВ	ҮР ДҮНД ЧИГЛЭСЭН ТӨСӨВ
Байгууллага оршин байгаа учраас төсөв өгч байгаа мэт / орон тоо тогтмол зардал /	Энэ байгууллага хуу хийдэг вэ? Яагаад бид төсвөөс энэ үйл ажиллагаа/орго хэмжээг үйлчилгээг санхүүжүүлэх ёстой вэ? гэдэгт ач холбогдол өгнө
Хөгжлийн бодлого стратеги ба Төсөв хоорондын уялдаа маш сул	Урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлого ба Төсөв хоорондын уялдаа өндөр
Ирэх жил ЯМАР байгууллагад ХЭДЭН төгрөг хуваарилах вэ?	Хөгжих болон үйлчилгээг сайжруулахад ямар АСУУДАЛ байна вэ?
Зарцуулалт хэдэн хувьтай байсан бэ? Зориулалтын дагуу зарцуулсан уу?	Асуудлыг шийдэх өөрчлөлт хийх үү? Өртөг нь хэд байх вэ? Хаанаас, Яаж санхүүжүүлэх вэ
Үр дүнтэй, үр ашигтай байсан эсэхэд анхаардаггүй	Өөрчлөлтийг юугаар хэмжих вэ? Зарцуулсан мөнгө ямар ҮР ДҮНД хүрч ҮР НӨЛӨӨ нь хуу байсан бэ?