

Госконтроль: организация обучения взрослых эстонскому языку хромает

Госконтролер Янар Хольм: «Никто из тех, кто хочет выучить эстонский язык, не должен быть лишен такой возможности. Это вопрос достоинства Эстонского государства».

- * Организация обучения разделена между пятью министерствами и 32 программами.
- * Финансирование в значительной степени зависит от денег Эстонской кассы по безработице, часть денег поступает из пособий Европейского Союза, поэтому финансирование является нестабильным и базируется на проектах.
- * Нет полного обзора целей обучения взрослых эстонскому языку, вспомогательных мер, результатов и стоимости.
- * В ситуации, когда язык должны были бы учить, по оценкам, не менее 60 000 человек, за последние пять лет в зависимости от поступления европейских денег удалось предложить обучение от 2000 до 6000 человек в год.
- * Острая нехватка квалифицированных учителей, разные министерства и организации конкурируют, чтобы получить одни и те же кадры, и переманивают учителей друг у друга. Учителя по регионам перегружены работой.

ТАЛЛИНН, 28 августа 2019 г. – Госконтроль считает, что организация предусмотренного для взрослых обучения эстонскому языку на базе государственного финансирования раздроблена, количество курсов не соответствует потребностям, наблюдается острая нехватка квалифицированных учителей, а финансирование курсов в большой степени зависит от денег Кассы по безработице и денег Европейского Союза. Поиск решения проблемы тормозится, поскольку в сфере организации обучения языку нет конкретного содержательного руководителя, ответственного за развитие сферы, и не происходит системной координации деятельности между соответствующими государственными учреждениями.

По данным Департамента статистики эстонским языком как родным пользуются около 68% всего населения Эстонии, в т.ч., например, 16% жителей Ида-Вирумаа и 51% жителей Таллинна. По разным оценкам, в Эстонии проживает около 300 000 взрослых, родным языком которых не является эстонский язык. Согласно исследованию Таллиннского университета и Эстонского центра прикладных исследований CentAR, более 100 000 проживающих в Эстонии взрослых должны пройти дополнительное обучение, чтобы уметь в повседневной жизни на достаточном уровне говорить и писать на эстонском языке.

Раздробленность. Аудит Госконтроля показывает, что государство поддерживает обучение взрослых эстонскому языку как второму языку посредством 32 программ пяти министерств: Министерства образования и науки, Министерства культуры, Министерства социальных дел, Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, но четкого руководителя в сфере обучения языку нет. Также нет полного обзора целей обучения взрослых эстонскому языку, вспомогательных мер, результатов и стоимости, он находится в министерствах лишь в стадии составления.

Зависимость от денег Кассы по безработице и денег Евросоюза. За последние пять лет, т.е. в период 2014–2018 гг., государство финансировало деятельность по обучению языку в сумме около 21,1 млн евро, из которых 6,6 млн было покрыто, так сказать, за счет собственных доходов, в основном, налоговых поступлений. Основная часть, т.е. 2/3 денег поступили из бюджета Кассы по безработице и внешних пособий.

Прогнозируемые расходы на 2019 год составляют около 14,5 млн евро, в т.ч. за счет доходов бюджета примерно 4,3 млн евро, т.е. менее одной трети. Рост финансирования

в 2019 году обусловлен, прежде всего, тем, что Касса по безработице увеличила финансирование деятельности по обучению языку безработных, работающих и работодателей, а Министерство культуры – финансирование Домов эстонского языка, а также применяется мера Министерства внутренних дел по поддержке изучения эстонского языка при ходатайстве о гражданстве.

Обучение эстонскому языку является для Кассы по безработице одной из немногих так называемых услуг рынка труда, которая при ухудшении экономической ситуации и росте безработицы может попасть под удар. Госконтроль и раньше обращал внимание на все более увеличивающийся список связанных с рынком труда услуг, а также на расход резервов Кассы по безработице на различные повседневные нужды государства. Частичное финансирование деятельности по обучению языку за счет зарубежных пособий обусловлено неравномерностью финансирования, и это создает препятствия при обучении языку – например, в соответствии с финансированием существенно меняется число людей, которым есть возможность предложить обучение. Также имеется риск того, что предприятия, предлагающие языковое обучение, видят в госзакупках основанный на проекте заказ и не вносят достаточного вклада в поддержание и повышение квалификации преподавателей.

Людей, готовых изучать эстонский язык, значительно больше, чем получающих государственную поддержку возможностей и объем курсов. В зависимости от года, от возможности использования зарубежных пособий и их объема, в период 2014–2018 гг. объем курсов варьировался в интервале 2000–6000 участников в год. Исследование Таллиннского университета и Эстонского центра прикладных исследований CentAR показывает, что эстонским языком не владеет активно около половины взрослых с другим родным языком, т.е. более 100 000 человек, из которых примерно две трети в течение следующих трех лет готовы освоить язык. На основе самого последнего мониторинга интеграции общества Эстонии видно, что владение эстонским языком среди населения с другим родным языком улучшилось, но по-прежнему, по собственным оценкам, эстонским языком не владеет совсем 10% жителей Эстонии других национальностей в возрасте старше 15 лет (по состоянию на 2017 год).

Представитель одного из министерств привел в ходе аудита пример о том, что при запуске модулей обучения в 2015 году изначально планировалось, что в обучении будет участвовать около 540 человек, но на первые языковые курсы зарегистрировалось более чем в 10 раз больше – 5961 человек. Большой интерес к языковым курсам был обусловлен тем обстоятельством, что несколько лет (2013-2014 гг. и 1-я половина 2015 г.) обучающимся не предлагалось бесплатное изучение языка в связи с отсутствием финансирования.

Государственный контролер Янар Хольм сказал, что обучение взрослых эстонскому языку нельзя по своей сути сводить лишь к одной из многих мер, которые применяются через Кассу по безработице и которая ставит своей целью помочь лучше справиться на рынке труда. «Обучение эстонскому языку и владение им имеет намного более широкое значение, чем успех на рынке труда. Это вопрос информационного поля общества, культуры, образования, взаимопонимания. По нынешней логике, вероятно, обучение чтению и письму можно запустить через Кассу по безработице, потому что эти умения пригодятся при работе и получении работы», – прокомментировал ситуацию государственный контролер.

Хольм добавил, что в теме обучения языку для него присутствует наряду с цифрами и делопроизводством также эмоциональная сторона. "Говорится так, что это всё равно бюджетные деньги и что у денег нет национальности. Но в отношении этой темы мы должны иметь хотя бы столько национальной гордости, чтобы не давать оплачивать обучение своему же государственному языку немцам, французам, итальянцам и

налогоплательщикам других стран Европы, особенно учитывая то, насколько важное место занимает эстонский язык в самосознании Эстонского государства. Нынешняя ситуация задевает мою, как эстонца, национальную гордость», – констатировал государственный контролер.

Нехватка учителей. Государственному контролеру представляется, что квалифицированных учителей языка не хватает везде, и это может негативно сказаться на преподавании эстонского языка в общеобразовательных школах. Также большая проблема заключается и в приросте учителей эстонского языка. Все проверенные министерства, отвечая Госконтролю, посчитали, что нехватка квалифицированных учителей, наряду с недостаточным финансированием, является второй причиной, которая тормозит предоставление возможностей обучения языку и может вызвать излишнюю нагрузку на учителей общеобразовательных школ. Наиболее остро проблема стоит в Ида-Вирумаа. По данным Языковой инспекции и Эстонской информационной системы образования (EHIS), в среднем 10% учителей общеобразовательных школ работают дополнительно и преподавателями на курсах для взрослых, делая это в качестве дополнительной работы. В то же время Госконтроль не видит, что смягчением проблемы на уровне принятия решения занимаются достаточно и системно.

Комментируя результаты аудита, **государственный контролер Янар Хольм** сказал: «В Эстонии любят предлагать людям, так сказать, бесплатные вещи, которые на самом деле финансируются сообща. Если в Эстонском государстве что-то действительно должно быть доступно всем желающим при помощи нашего общего финансирования, гарантировано всем на всех уровнях обучения, по всей республике и по всему миру, где есть желающие, то это должно быть обучение эстонскому языку. И это обучение должно быть полностью обеспечено квалифицированными учителями с хорошей оплатой их труда. Никто из тех, кто хочет выучить эстонский язык, не должен быть лишен этой возможности, потому что на это не выделено денег. Это вопрос достоинства Эстонского государства».

Отсутствие ответственного и лидера. В процессе организации обучения эстонскому языку взрослых у министерств в части сотрудничества, координирования деятельности, управления и ответственности имеются недостатки и разногласия, которые тормозят поиск решений связанных с обучением языку проблем.

Госконтролер Янар Хольм: «Если мыслить в ключе государственной реформы, то одним из возможных решений могло бы стать прекращение раздробленной организации обучения взрослых эстонскому языку несколькими министерствами и формирование одного единого функционального центра эстонского языка или центра государственного языка, который обеспечивал бы обучение эстонскому языку всем в соответствии со специфическими потребностями и уровнем, а также занимался методикой, учебными пособиями и пр. И эта работа велась бы по всей стране и, при необходимости, за рубежом, чтобы поддержать глобальное эстонское самосознание и живущих за рубежом эстонцев, желающих сохранить связь с родным языком».

Главный контролер аналитического отдела Госконтроля Мярт Лойте отметил, что министерства единодушны, главным образом, лишь в том, что в качестве самой большой проблемы в данной сфере они видят нехватку квалифицированных преподавателей языка. «Неофициальный обмен информацией на уровне чиновников за последние пару лет хоть и улучшился, но по-прежнему дополнительного пояснения требует вопрос о том, чьей функцией и ответственностью является организация обучения взрослых эстонскому языку. Показательным является то, что составленная

Министерством образования и науки программа развития эстонского языка, действовавшая до 2017 года, даже не включала в себя взрослых как целевую группу. Формулирование основ новой языковой политики застопорилось.

Министерство социальных дел, Министерство культуры и Министерство внутренних дел видят необходимость в более централизованной и ясной организации и управлении сферой деятельности, а также сотрудничестве, а также в более серьезной роли Министерства образования и науки, с чем в своем ответе Госконтролю согласилось и министерство».

Что делать? Госконтроль рекомендует договориться о системе управления в сфере обучения эстонскому языку и об ответственности соответствующих госучреждений. Деньги и работу следует направлять туда, где это больше всего необходимо. Наверное, следует выяснить, на каком уровне и в каких регионах имеется нехватка учителей, и предложить соответствующее дополнительное обучение, методическую помощь или новые кадры. Пока никто таких вопросов не ставит и подобный обзор отсутствует, существует риск дублирования и неэффективного расходования денег.

Министр образования и науки, министр культуры, министр социальных дел, министр внутренних дел, министр народонаселения и министр юстиции в преобладающей части согласились с заключениями аудита и его рекомендациями, приведя в своих ответах разъяснения в части своих действий в сфере организации обучения взрослых эстонскому языку.

Министр образования и науки, в задачи которого входит, в числе прочего, формирование языковой политики и составление проектов соответствующих правовых актов, подчеркнул в своем ответе Госконтролю следующее: «Мы вносим предложение обсудить обучение взрослых эстонскому языку как второму языку в кабинете министров. Министерство имеет опыт составления и реализации комплексных программ, учитывающих потребности и стратегические цели различных целевых групп, и мы готовы вновь взять на себя ведущую роль вместе с денежными средствами».

Фоновая информация:

Сохранение эстонского языка является одной из базовых ценностей, указанных в преамбуле к Конституции Эстонской Республики. Обучение взрослых эстонскому языку организуют пять министерств через программу развития и 32 программы действий. Согласно Закону о правительстве Республики, формирование языковой политики в более широком плане, а также составление проектов соответствующих правовых актов является функцией Министерства образования и науки. В сфере ответственности этого министерства в качестве конкретных действий находится, например, возмещение расходов на изучение языка сдавшим уровневый экзамен по эстонскому языку, организация уровневых экзаменов, поддержка обучения языку работников образования Ида-Вирумаа, осуществление надзора.

Согласно положению, обучение языку различных целевых групп организуют и другие министерства. Министерство культуры обеспечивает обучение языку слабо интегрированным в эстонское общество постоянным жителям Эстонии и новым мигрантам. Через Министерство социальных дел обучение эстонскому языку предлагается получившим международную защиту лицам, а через Эстонскую кассу по безработице – безработным, а также лицам, которые могут потерять работу или нуждаются в обучении эстонскому языку для ускорения своего профессионального развития. Министерство внутренних дел организует в рамках программы приспособления обучение языку на начальном уровне для новых мигрантов, а также предоставляет возможность иностранцам, прожившим в Эстонии более пяти лет,

заключить через Академию внутренней обороны договор об изучении языка для ходатайства о гражданстве Эстонии. Министерство юстиции организует обучение эстонскому языку заключенных.

Под обучением языку взрослых Госконтроль рассматривал предусмотренные для целевых групп в возрасте 18 лет и старше языковые курсы, обучение, языковое погружение и прочие действия, которые ставят своей целью улучшение языковых умений, но которые не являются частью учебной программы какого-либо учебного заведения или факультативом в какой-либо учебной программе.

Внимание! В прямом фокусе аудита Госконтроля не было результатов деятельности по обучению языку, методики или оценки влияния (см. точнее в части «Характеристика аудита»), которые в течение прошедших лет отражались в заказанных разными министерствами исследованиях.

Затраты на обучение эстонскому языку взрослых по сферам управления, в т.ч. расходы Эстонской кассы по безработице в период 2014–2018 гг. и прогноз на 2019 г. (евро)

Сфера управления	2014–2018	2014-2018 (в среднем за год)	2019*
Министерство образования и науки	4 157 809	831 562	908 400**
Министерство социальных дел	9 777 839	1 955 568	8 560 080***
Министерство культуры	4 746 806	949 361	2 782 293
Министерство внутренних дел	1 329 791	265 958	1 991 845
Министерство юстиции	1 063 226	212 645	282 087
ВСЕГО	21 075 471	4 215 094	14 524 705

* Прогнозируемые расходы.

** К расходам Министерства науки и образования прибавляется финансирование в рамках программы действий «Открытый тур ходатайств МСУ (программа изучения языка для лучших результатов на рынке труда)», которое неизвестно, исходя из формы открытого тура ходатайств.

*** Отраженный в числе расходов Министерства социальных дел бюджет на обучение эстонскому языку Кассы по безработице является частью бюджета курсов рынка труда, необходимость которого прогнозируется и определяется в целом. Бюджет услуг рынка труда Кассы по безработице утверждается в соответствии с потребностями в услугах, т.е. с тем, какие услуги и в каком объеме требуются клиентам, с учетом, с одной стороны, профиля клиентов, и с другой – ситуации на рынке труда.

Источник: Госконтроль на основании данных министерств и Эстонской кассы по безработице по состоянию на 20.05.2019 г.

Наиболее затратными в денежном отношении действиями были в период 2014–2018 гг. языковые курсы для зарегистрированных безработных (сфера управления Министерства социальных дел), интеграционные курсы и деятельность Домов эстонского языка (сфера управления Министерства культуры), возмещение затрат на

изучение языка сдавшим уровневый экзамен по эстонскому языку, создание э-учебной среды „Keeleklikk“ и „Keeletee“, подготовка и организация уровневых экзаменов (сфера управления Министерства образования и науки), а также языковые курсы для новых мигрантов и ходатайствующих о гражданстве Эстонии лиц (сфера управления Министерства внутренних дел).

В 2018 году было проведено соответствующее объемное исследование Тартуского университета и Эстонского центра прикладных исследований CentAR «Обучение эстонскому языку взрослых с другим родным языком в политике интеграции и трудовой занятости: качество, влияние и организация», которое можно найти здесь: <https://centar.ee/case-studies/ceesti-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-ceesti-keele-ope-loimumis-ja-toohoiვეpoliitikas-kvaliteet-moju-ja-korraldus/>

Источник: Министерство культуры и Министерство образования и науки

Тоомас Маттсон
Руководитель службы коммуникации Госконтроля
+372 640 0777
+372 513 4900
toomas.mattson@riigikontroll.ee
press@riigikontroll.ee
<http://www.riigikontroll.ee/>