

Всемирный доклад
по мониторингу ОДВ

2

0

0

0

Резюме

Преодоление
неравенства:
важная роль
управления

Образование для всех



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Преодоление неравенства: важная роль управления

Резюме

Настоящий доклад представляет собой независимую публикацию, подготовленную по заказу ЮНЕСКО для международного сообщества. Он является результатом совместной работы, в которой участвовали члены Группы по подготовке Всемирного доклада по мониторингу ОДВ, а также многие другие специалисты, учреждения, институты и правительства.

Использованные названия и представление материалов в данной публикации не являются выражением со стороны ЮНЕСКО какого-либо мнения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их соответствующих органов управления, равно как и линий разграничения или границ.

Группа по подготовке доклада несет ответственность за подбор и представление фактов, содержащихся в настоящем резюме, а также за высказанные в нем мнения, которые не обязательно являются мнениями ЮНЕСКО и не накладывают на Организацию никаких обязательств.

Группа по подготовке Всемирного доклада по мониторингу ОДВ

Директор
Кевин Уоткинз

Самер Аль-Самаррай, Николь Белла, Аарон Бенавот, Филип-Марк Буа-Льебниц, Мариела Буономо, Сухад Варен, Синтия Гутман, Дидерик де Йонг, Фадила Кайо, Алисон Клейсон, Лейла Лупис, Изабелла Меркович, Патрик Монжурид, Клодин Мукизва, Ульрика Пеплер-Барри, Паула Разкин, Паулина Роуз, Анна Хаас, Джулия Хайсс, Кейт Хинчлиф.

Для получения более подробной информации о настоящем докладе просьба обращаться по следующему адресу:

Директор
Группа по подготовке Всемирного доклада по мониторингу ОДВ
с/о UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e-mail: efareport@unesco.org
Тел.: +33 1 45 68 10 36
Факс: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Предшествующие всемирные доклады по мониторингу ОДВ

- 2008 г. Образование для всех к 2015 году – добьемся ли мы успеха?
- 2007 г. Прочная основа: воспитание и образование детей младшего возраста
- 2006 г. Грамотность: жизненная необходимость
- 2005 г. Образование для всех – императив качества
- 2003/4 гг. Гендерные проблемы и образование для всех – семимильными шагами к равенству
- 2002 г. Образование для всех – следуем ли мы намеченному курсу?

Издано в 2008 г. Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Графика: Сильвен Байенс
Макет: Сильвен Байенс
Отпечатано в типографии ЮНЕСКО
Впервые опубликовано в 2008 г.

© UNESCO 2008
Напечатано в Париже
ED-2008/WS/51

Предисловие

Когда на рубеже нового столетия большинство стран мира взяло обязательство обеспечить образование для всех (ОДВ) к 2015 г., эти страны исходили из уверенности в том, что цели ОДВ пройдут испытание временем.

Их достижение действительно имеет огромное значение. Многие из беднейших стран добились впечатляющих успехов на пути обеспечения всеобщего начального образования и гендерного паритета. Однако нам предстоит пройти еще долгий путь. Во многих странах прогресс носит слишком медленный и неравномерный характер. Сегодня четко ощущается реальная опасность того, что некоторые ключевые цели достигнуты не будут. Избежать этой опасности крайне важно не только потому, что образование является одним из основных прав человека, но и в силу его решающего значения для здоровья матери и ребенка, для индивидуальных доходов, устойчивости окружающей среды и экономического роста, а также для дальнейшего прогресса в направлении целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Настоящее седьмое издание *Всемирного доклада по мониторингу ОДВ* служит сигналом тревоги для правительств, доноров и международного сообщества. При сохранении сегодняшних тенденций всеобщее начальное образование к 2015 г. достигнуто не будет. Очень многие дети получают образование такого низкого качества, что по завершении школьного обучения не имеют базовых навыков грамотности и счета. Наконец, одним из главных препятствий на пути прогресса в области образования служат глубоко укоренившиеся и сохраняющиеся диспропорции, основывающиеся на таких факторах обездоленности, как уровень жизни, половая и этническая принадлежность, место проживания и другие. Для обеспечения серьезного подхода правительств мира к задачам образования для всех они должны уделять более пристальное внимание проблемам борьбы с неравенством.

В настоящем докладе убедительно доказывается, что вопросы равенства должны составлять суть программы действий в области ОДВ, иначе формы проявления неравенства будут обретать все более острый характер. Важную роль надлежит сыграть реформам в области финансирования и управления. Развивающиеся страны выделяют на образование недостаточный объем средств, а доноры не соблюдают своих обязательств. Стагнация уровней помощи на цели образования вызывает серьезную озабоченность его перспективами в большом числе страна с низкими уровнями дохода. Совершенно очевидно, что для обеспечения ОДВ эту ситуацию необходимо изменить. Однако рост финансирования при отсутствии равноправия не принесет пользу наиболее уязвимым и обездоленным группам. Подход к политике в области образования, основывающийся на интересах бедных слоев населения, является абсолютно необходимым условием для того, чтобы поставленные цели имели осмысленное значение для детей мира, не посещающих школу, и для 776 миллионов неграмотных взрослых.

В докладе излагаются некоторые направления реформ в области государственной политики и управления, способные разорвать порочный круг обездоленности и содействовать расширению доступа, повышению качества и укреплению участия и подотчетности.

На состоявшемся в сентябре 2008 г. мероприятии высокого уровня Организации Объединенных Наций, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, мировые лидеры и широкий круг партнеров подчеркнули ключевую роль образования в решении задач борьбы с нищетой и взяли обязательство о выделении дополнительных ресурсов. Крайне важно, чтобы правительства и доноры выполнили эти обязательства, с тем чтобы образование стало реальностью для всех детей мира.

В настоящем докладе, в котором отслеживается достигнутый за год прогресс в направлении целей ОДВ, дается всеобъемлющая картина сегодняшнего состояния образования в мире. Доклад предоставляет в распоряжение лиц, занимающихся разработкой политики на национальном и международном уровнях, анализ сложных вопросов и накопленного опыта, а также рекомендации относительно обеспечения равных возможностей для обучения всем детям, молодым людям и взрослым. Истекло более половины срока, установленного до 2015 г. Диагноз сомнений не вызывает, как не вызывают их наиболее эффективные стратегии, необходимые для решения самых насущных задач и проблем. Публикуя этот авторитетный годовой доклад, ЮНЕСКО в качестве ведущего учреждения системы Организации Объединенных Наций, на которое возложена координация усилий по достижению целей ОДВ, ставит перед собой задачу информационного обеспечения политики и оказания на нее влияния, с тем чтобы проложить правильный курс вплоть до 2015 г.



Коитиро Мацура

Основные аспекты доклада по ОДВ за 2009 г.

Суть вопроса

- После того, как международное сообщество в 2005 г. в Дакаре взяло на себя обязательства в области ОДВ, в деле достижения его определенных целей наблюдался значительный прогресс. Некоторые беднейшие страны мира продемонстрировали, что политическое руководство и практические стратегии способны сыграть решающую роль. Однако рутинный подход к достижению Дакарских целей обречет мир на неудачу. Необходимы гораздо более настойчивые усилия, чтобы охватить детей образованием начальной и последующих ступеней. Больше внимания следует также уделять качеству образования и вопросам успеваемости.
- Прогрессу на пути достижения целей ОДВ препятствует отсутствие решения правительствами проблем сохраняющегося неравенства, основывающегося на таких факторах обездоленности, как уровень доходов, пол, место проживания, этническая принадлежность, инвалидность и другие. Если правительства не примут мер для уменьшения диспропорций путем эффективных реформ в области политики, цели ОДВ достигнуты не будут.
- Надлежащее управление способно содействовать укреплению подотчетности, расширению участия и борьбе с неравенством в образовании. Однако сегодняшние подходы к реформе управления не уделяют должного внимания вопросам равенства.

Прогресс в достижении шести целей ОДВ

Цель 1 – Воспитание и образование детей младшего возраста

- Недостаточное питание имеет характер глобальной эпидемии, от которой страдает каждый третий ребенок в возрасте до пяти лет и которая подрывает его способности к обучению. Медленный прогресс в решении проблем питания детей и охраны их здоровья, особенно в странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии, препятствует прогрессу в деле обеспечения всеобщего начального образования.
- Вызывают озабоченность показатели прогресса в обеспечении благосостояния ребенка в дошкольный период. При сохранении сегодняшних тенденций весьма далекими от выполнения окажутся задачи, связанные с детской смертностью и питанием, которые были поставлены в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.
- Основные глобальные диспропорции в области ВОДМ сохраняются в отношении самых богатых

и самых бедных детей мира. В 2006 г. средний брутто-коэффициент охвата ВОДМ достиг 79% в развитых странах и 36% – в развивающихся, причем в странах Африки к югу от Сахары он составил всего лишь 14%.

- Глобальные диспропорции находят отражение в ярком проявлении неравенства в рамках стран, в особенности между детьми в самых богатых и самых бедных семьях. В некоторых странах дети в семьях, относящихся к самым зажиточным 20% населения, имеют в пять раз больше шансов на охват дошкольными программами, чем дети из семей, принадлежащих к самым бедным 20%.

Цель 2 – Всеобщее начальное образование

- После Дакарского форума средние брутто-коэффициенты охвата по развивающимся странам продолжают расти, причем в Африке к югу от Сахары за период 1999-2006 гг. они увеличились с 54% до 70%, а годовые темпы роста в шесть раз превысили аналогичные показатели за предыдущее десятилетие. Впечатляющий рост наблюдался и в Южной и Западной Азии – с 75% до 86%.

- В 2006 г. школу не посещали около 75 миллионов детей (из них 55% составляли девочки), причем половина из них проживает в Африке к югу от Сахары. При сохранении сегодняшних тенденций к 2015 г. (целевой дате, установленной для обеспечения всеобщего начального образования) вне стен школ по-прежнему останутся миллионы детей. Перспективный анализ по 134 странам, на которые в 2006 г. приходилось примерно две трети детей, не посещающих школу, заставляет предположить, что в 2015 г. только в этих странах образованием не будут охвачены около 29 миллионов детей.
- Дети из бедных семей, сельских районов, трущоб и представители других обездоленных групп сталкиваются с серьезными проблемами доступа к образованию хорошего качества. В большинстве стран мира дети в семьях, относящихся к самым зажиточным 20% населения, уже охвачены всеобщим начальным образованием, тогда как детям из семей, принадлежащих к самым бедным 20%, предстоит еще пройти долгий путь.
- Тенденции в области начального образования определяются государственной политикой. Объединенная Республика Танзания и Эфиопия демонстрируют существенный прогресс в расширении охвата образованием и в привлечении к нему бедных слоев благодаря такой политике, как отмена платы за обучение, строительство школ в недостаточно охваченных районах и расширение найма учителей. В Нигерии и Пакистане низкий уровень управления образованием сдерживает прогресс и оставляет миллионы детей вне стен школы.
- В 2006 г. среднюю школу посещали примерно 513 миллионов учащихся по всему миру (58% соответствующего возрастного контингента), почти на 76 миллионов учащихся больше, чем в 1999 г. Несмотря на эти успехи, для большинства молодежи мира доступ к среднему образованию остается ограниченным – в Африке к югу от Сахары его лишены 75% детей среднего школьного возраста.

Цель 3 – Удовлетворение потребности молодежи и взрослых в обучении на протяжении всей жизни

- Политика правительств в области образования не уделяет приоритетного внимания учебным потребностям молодежи и взрослых. Удовлетворение их потребностей в образовании на протяжении всей жизни требует более твердой политической приверженности и более высоких уровней государственного финансирования. Она также нуждается в более четкой концептуальной основе и более совершенных данных для эффективного мониторинга.

Цель 4 – Грамотность взрослых

- По оценкам, неграмотными являются 776 миллионов взрослых, или 16% взрослого населения мира, примерно две трети которых составляют женщины. Большинство стран в последние годы добились ограниченного успеха. При сохранении сегодняшних тенденций в 2015 г. навыков грамотности будут лишены свыше 700 миллионов взрослых.
- С 1985-1994 гг. по 2000-2006 гг. глобальный уровень грамотности взрослых вырос с 76% до 84%. Однако в 45 странах (в основном в Африке к югу от Сахары и Южной и Западной Азии) уровень грамотности взрослых находится ниже среднего уровня для развивающихся стран, составляющего 79%. Почти все эти страны при сохранении сегодняшних тенденций не достигнут связанной с грамотностью цели, установленной на 2015 г. В 19 из этих стран доля грамотных составляет менее 55%.
- В рамках стран основные диспропорции, касающиеся уровней грамотности, зачастую связаны с нищетой и другими формами обездоленности. В семи странах Африки к югу от Сахары, характеризующихся общими низкими уровнями грамотности, разрыв в этой области между наиболее бедными и наиболее зажиточными семьями составляет свыше 40 процентных пунктов.

Цель 5 – Гендерные вопросы

- В 2006 г. из 176 стран, по которым имеются данные, 59 стран достигли гендерного паритета в начальном и среднем образовании – на 20 стран больше, чем в 1999 г. На ступени начального образования этого добились примерно две трети стран. Однако эта задача пока что не реализована более чем в половине стран Африки к югу от Сахары, Южной и Западной Азии и арабских государств. На ступени среднего образования гендерный паритет обеспечили лишь 37% стран мира.
- В более развитых регионах и в странах Карибского бассейна и Тихого океана установилась тенденция более широкого охвата высшим образованием молодежи женского пола.
- Гендерные диспропорции усугубляются в результате нищеты и других форм социальной обездоленности. Например, в Мали девочки из бедных семей по сравнению со своими зажиточными сверстницами имеют в четыре раза меньше шансов на поступление в начальную школу, а на средней ступени этот показатель возрастает до восьми.

- После поступления девочек в школу их обучение осложняется в силу отношения к ним учителей и использования несбалансированных в гендерном отношении учебников, которые усугубляют отрицательные гендерные стереотипы. Эти школьные факторы взаимодействуют с более широкими социальными и экономическими факторами, которые влияют на успеваемость учащихся в зависимости от их пола.

Цель 6 – Качество

- Международные оценки говорят о серьезной разнице уровней успеваемости учащихся в богатых и бедных странах. Неравенство проявляется и в рамках самих стран – между регионами, общинами, школами и классами. Эти диспропорции несут серьезные последствия не только для образования, но и для более широкого распределения возможностей в обществе.
- В развивающихся странах доля неуспевающих учащихся значительно выше. В рамках недавней оценки, проведенной Консорциумом Юго-Восточной Африки по мониторингу качества образования (САКМЕК II) в странах Африки к югу от Сахары, менее 25% учащихся шестого класса продемонстрировали удовлетворительные навыки чтения в четырех странах, и лишь 10% – еще в шести странах.
- В рамках каждой страны неровные уровни успеваемости объясняются социальным происхождением учащихся, организацией системы образования и школьной средой. В развивающихся странах по-прежнему ощущается нехватка многих основных ресурсов, которые в развитых странах воспринимаются как само собой разумеющиеся, включая такую базовую инфраструктуру, как обеспечение электроэнергией, стульями и учебниками.
- В начальных школах мира работают свыше 27 миллионов учителей, из них 80% – в развивающихся странах. В период 1999-2006 гг. общая численность работников начальных школ возросла на 5%. Только в странах Африки к югу от Сахары для достижения цели ВНО к 2015 г. потребуется создать 1,6 млн преподавательских должностей, причем это число возрастает до 3,8 млн, если учитывать такие факторы, как выход на пенсию, увольнения и потери (например, в результате ВИЧ/СПИДа).
- Значительные национальные и региональные диспропорции наблюдаются в плане соотношения

числа учащихся и числа учителей при явной нехватке учителей в странах Южной и Западной Азии и Африки к югу от Сахары. Однако наибольшие диспропорции отмечаются в рамках самих стран, где учителя распределяются по регионам неравномерным образом.

Финансирование образования

Национальное финансирование

- В большинстве стран, по которым имеются данные, национальное финансирование образования после Дакарского форума увеличилось. В некоторых странах это увеличение сопровождалось существенным прогрессом в направлении целей ОДВ. Однако в 40 из 105 стран, по которым есть данные, доля национального дохода, выделяемая образованию, в период 1999-2006 гг. сократилась.
- Страны с низкими уровнями дохода по-прежнему выделяют на образование гораздо меньше других стран. В Африке к югу от Сахары 11 стран из 21 страны с низкими уровнями дохода, по которой есть данные, выделяют на образование менее 4% своего ВВП. В Южной Азии несколько многонаселенных стран продолжают выделять на эти цели менее или немногим более 3% своего ВВП. Судя по всему, это отражает низкий уровень политической приверженности делу образования.
- Неравенство в вопросах финансирования образования является отражением глобального неравенства в плане благосостояния. Только на Северную Америку и Западную Европу в 2004 г. приходилось 55% общемировых расходов на образование, тогда как доля их населения в возрасте от 5 до 25 лет составляла лишь 10%. На страны Африки к югу от Сахары приходится 15% этого возрастного контингента мира и лишь 2% его расходов на образование, на Южную и Западную Азию – свыше четверти этой возрастной группы и только 7% расходов.

Международная помощь

- Уровень обязательств о выделении помощи на цели базового образования характеризуется стагнацией. В 2006 г. в отношении развивающихся стран он составил 5,1 млрд долл., немногим менее уровня 2004 г. Половину всех обязательств относительно помощи базовому образованию взяло очень небольшое число доноров.
- Общий объем помощи на нужды базового образования для стран с низкими уровнями дохода

в 2006 г. составил 3,8 млрд долл. Эта сумма должна быть утроена для того, чтобы достичь 11 млрд долл., которые, по оценкам, необходимы ежегодно для финансирования деятельности в интересах решения ограниченного круга задач в странах с низкими уровнями дохода.

- Инициативе ускоренного продвижения (ИУП) не удастся стимулировать дополнительную поддержку со стороны двухсторонних доноров на цели ОДВ. Сегодняшний уровень обязательств перед ее Каталитическим фондом не соответствует тому объему средств, которые необходимы для удовлетворения уже представленных заявок на финансирование. Страны, чьи планы были одобрены ИУП, могут к 2010 г. столкнуться с финансовым дефицитом в объеме 2,2 млрд долл.
- Широкомасштабная программа в области помощи направлена на то, чтобы сделать ее более эффективной и действенной. Результаты на сегодняшний день носят неоднозначный характер: одни доноры стремятся поощрять национальную ответственность, действовать через национальные системы и сотрудничать с другими донорами, тогда как другие готовы к этому в меньшей степени.

Основные рекомендации в области политики

Достижение целей ОДВ

Воспитание и образование детей младшего возраста

- **Укреплять взаимосвязи** между планированием образования и охраной здоровья ребенка путем использования программ перечисления наличных средств, целенаправленных мер в области здравоохранения и более равноправного государственного финансирования секторов, связанных с охраной здоровья.
- **Уделять приоритетное внимание воспитанию и образованию детей младшего возраста** в рамках планирования образования в интересах всех детей и обеспечивать стимулы в целях охвата уязвимых и обездоленных.
- **Проявлять более твердую приверженность широким мерам по борьбе с нищетой** путем решения проблем плохого питания детей и совершенствования систем охраны здоровья, использования инновационных программ социального обеспечения и перечисления наличных средств бедным семьям в интересах активизации

прогресса в направлении всеобщего начального образования.

Всеобщее начальное образование

- **Устанавливать серьезные долгосрочные цели**, опираясь на реалистичное планирование и достаточный объем среднесрочного и долгосрочного финансирования в интересах обеспечения прогресса в вопросах доступа к начальному образованию, посещения начальной школы и ее окончания.
- **Оказывать поддержку равенству** в интересах девочек, обездоленных групп и недостаточно охваченных регионов путем постановки четких задач по уменьшению диспропорций, опираясь при этом на стратегии практического характера, которые направлены на получение образовательных результатов на основе равенства.
- **Повышать качество образования и одновременно расширять доступ к нему** путем сосредоточения на вопросах последовательного перехода учащихся из класса в класс и улучшения результатов обучения, расширения обеспечения учебниками и повышения их качества, укрепления подготовки и поддержки учителей, а также формирования таких классов, размеры которых благоприятствуют обучению.

Качество образования

- **Укреплять обязательства в отношении политики**, направленной на повышение качества образования и создание эффективной учебной среды для всех учащихся, включая необходимую инфраструктуру, квалифицированных учителей, актуальную учебную программу и четко определяемые учебные результаты. Главное внимание в рамках этих обязательств должно уделяться учителям и обучению.
- Обеспечивать такое положение, при котором все дети, посещающие начальную школу на протяжении по меньшей мере четырех-пяти лет, **приобретали бы базовые навыки грамотности и счета**, необходимые им для развития их потенциала.
- Расширять возможности, связанные с **измерением, мониторингом и оценкой качества образования**, включая условия обучения (инфраструктура, учебники, размеры классов), процессы (язык, учебное время), результаты и диспропорции между регионами, общинами и школами.
- Обеспечить пересмотр существующей политики и положений для того, чтобы предусмотреть **достаточный объем учебного времени** для всех детей и сведение всеми школами к минимуму

разрыва между установленным и реальным объемом учебного времени.

- Принимать участие в сопоставительных региональных и международных **оценках успеваемости** и учитывать полученные результаты в национальной политике; осуществлять разработку национальных оценок, оптимальным образом отражающих конкретные потребности и цели каждой страны.

Преодоление неравенства – опыт национальных реформ в области управления

- **Обеспечивать приверженность деятельности по уменьшению** диспропорций, обусловленных уровнем жизни, местом проживания, полом и другими факторами, сказывающимися на положении обездоленных слоев. Правительствам надлежит разрабатывать четкие задачи для уменьшения диспропорций и обеспечивать мониторинг хода их выполнения.
- **Играть устойчивую политическую руководящую роль** в деле выполнения задач в области образования и борьбы с неравенством на основе четких целей политики и повышения уровня координации деятельности в рамках государственных и других структур (гражданского общества, частного сектора, маргинальных групп).
- **Укреплять политику в интересах сокращения масштабов нищеты** и глубоко укоренившегося социального неравенства, препятствующих достижению целей образования для всех. Правительствам надлежит интегрировать планирование образования в более широкие стратегии сокращения масштабов нищеты.
- **Обеспечить повышение стандартов качества** образования и уменьшение диспропорций в области учебной успеваемости между регионами, общинами и школами.
- **Увеличить расходы на национальное образование**, особенно в развивающихся странах, где в него хронически вкладывают недостаточные средства.
- **Сделать вопросы равенства сутью стратегий финансирования**, с тем чтобы охватить обездоленных детей более точными оценками расходов, необходимых для уменьшения диспропорций, наряду с разработкой стимулов для охвата наиболее маргинализированных слоев населения.

- **Добиться, чтобы приверженность делу равенства была неотъемлемым компонентом децентрализации**, путем финансирования таких моделей, которые обеспечивают взаимосвязь между ресурсами и уровнями нищеты и обездоленности в области образования.

- **Признать, что конкуренция между школами и возможность выбора школы**, а также партнерские связи между государством и частным сектором не являются панацеей. Если государственная система образования работает плохо, первоочередная задача состоит в устранении ее недостатков.

- **Укрепить деятельность по набору, распределению и мотивации учителей** для обеспечения достаточным числом квалифицированных учителей всех регионов и школ, особенно в изолированных и недостаточно охваченных общинах.

Доноры – выполнение своих обязательств

- **Увеличить помощь на цели базового образования**, особенно для стран с низкими уровнями дохода, путем предоставления примерно 7 млрд долл. для покрытия сегодняшнего финансового дефицита в приоритетных областях ОДВ.
- **Расширить состав группы стран-доноров**, занимающихся предоставлением помощи базовому образованию, для обеспечения устойчивого характера финансовой поддержки целей ОДВ.
- **Обеспечить приверженность вопросам равенства в рамках предоставления помощи образованию** путем выделения странам с низкими уровнями дохода большего объема средств на цели базового образования. Нескольким донорам, включая Францию и Германию, надлежит в срочном порядке пересмотреть свои формы предоставления помощи.
- **Сплотиться вокруг Инициативы ускоренного продвижения** и ликвидировать ожидаемый дефицит финансовых средств для стран с утвержденными планами, уровень которого к 2010 г. оценивается в 2,2 млрд долл.
- **Повысить эффективность помощи** и уменьшить операционные расходы, как это предусмотрено в Парижской декларации, путем большего согласования помощи с национальными приоритетами, улучшения координации, расширенного использования национальных систем финансового управления и повышения уровня предсказуемости потоков помощи.

Глава 1. Образование для всех: право каждого человека и движущая сила развития

В 2000 г. мировые лидеры определили два ряда важных обязательств в области развития. Первым были Дакарские рамки действий, в которых правительства 164 стран приняли шесть амбициозных целей в отношении

образования всех детей, молодых людей и взрослых до 2015 г. Вторым рядом обязательств, принятых также на 2015 г., были цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРТ): восемь широкомасштабных обязательств в различных

Посеять семена успеха: обучение детей здоровому питанию в Зимбабве



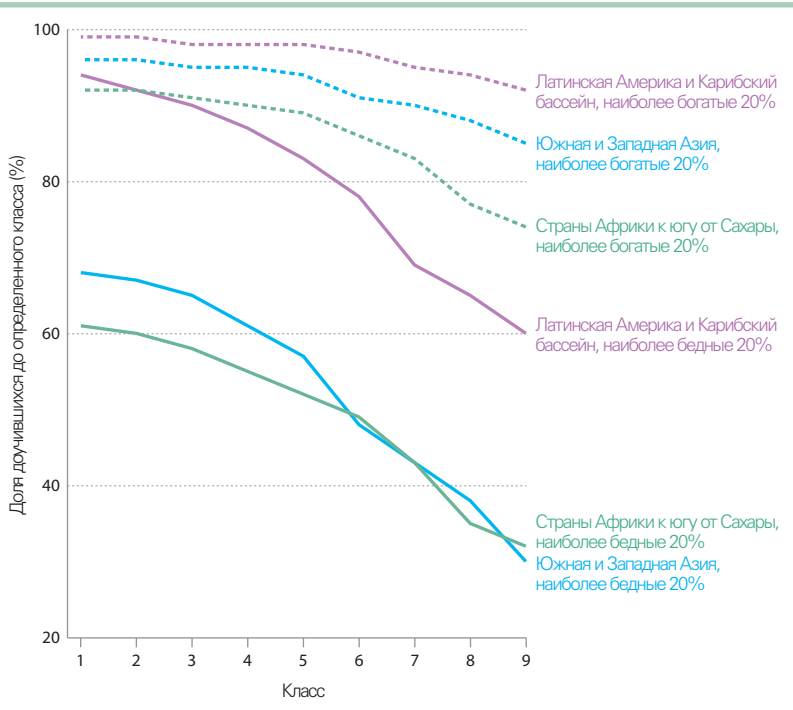
областях, включая образование, здоровье матери и ребенка, питание, борьба с болезнями и нищетой.

Цели ОДВ и ЦРТ (вставка 1) взаимосвязаны. Образование, являющееся правом само по себе, играет исключительно важную роль в сокращении масштабов нищеты и неравенства, в улучшении здоровья матери и ребенка и в укреплении демократии. С другой стороны, прогресс в образовании зависит от достижений в других областях, таких как сокращение масштабов нищеты и устранение неблагоприятных условий, обеспечение гендерного равенства.

Однако сведения, приводимые в Докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г. в отношении нынешних тенденций, указывают на то, что многие из этих глобальных обязательств не будут выполнены к 2015 г. Хотя прогресс в области образования и отмечается, он происходит слишком медленно и неравномерно, не позволяя выполнить многие основные Дакарские обязательства. То же можно сказать и в отношении многих ЦРТ в таких областях, как детская смертность и питание. Прогресс в области образования может стимулировать прогресс в достижении ЦРТ, однако это потребует укрепления приверженности задаче обеспечения равенства.

Образование играет исключительно важную роль в сокращении масштабов нищеты и неравенства, в улучшении здоровья матери и ребенка и в укреплении демократии

Диаграмма 1. Достижение определенного года обучения среди учащихся возрастной группы 10-19 лет в Латинской Америке и Карибском бассейне, Южной и Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары, 2000-2006 гг.¹



1. Данные за последний год, в отношении которого они имеются для указанного периода. Источник: см. диаграмму 1.2 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

В докладе за 2009 г. указываются проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в преодолении неравенства в образовании, препятствующего прогрессу в отношении достижения как целей ОДВ, так и ЦРТ. В докладе рассматриваются ключевые проблемы политики, реформы, финансирования и управления в области образования, а также та роль, которую они могут играть в преодолении этого неравенства.

Возможности образования: высокая степень поляризации

В международном плане между богатыми и бедными странами существует значительный разрыв, причем не только с точки зрения возможностей школьного обучения детей, но и того, что они фактически изучают. Особенно показательным является сравнение уровней охвата образованием между странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и странами Африки к югу от Сахары. В странах ОЭСР почти все дети, достигшие семилетнего возраста, учатся в начальных школах, тогда как в странах Африки к югу от Сахары школу посещают 40% таких детей. Послесредним образованием в странах ОЭСР охвачено 30% молодежи в возрасте 20 лет, а в странах Африки к югу от Сахары – 2%. Многие дети в таких странах, как Мали и Мозамбик, имеют меньше шансов завершить начальное школьное образование, чем их сверстники во Франции и Соединенном Королевстве шансов достичь ступени высшего образования.

Глобальное неравенство в образовании между странами с высоким и низким уровнями дохода зачастую маскирует значительные диспропорции внутри самих стран. Неравенство на национальном уровне, вызванное различиями в уровне дохода, зависящее от пола, этнической принадлежности, местонахождения, а также от других факторов, может препятствовать достижению детьми хороших образовательных результатов. В странах Южной и Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары для детей, относящихся к 20% наиболее бедных домохозяйств, вероятность достичь 9 класса вдвое меньше, чем для детей из 20% наиболее богатых семей (диаграмма 1). Правительства стран и международные учреждения в области развития должны в большей мере сосредоточить усилия на обеспечении равенства для достижения основных целей ОДВ.

Раскрытие возможностей получения более широких выгод от образования

Значительный прогресс в области образования может сыграть важную роль, открывая миру дорогу к достижению более широких ЦРТ. Это особенно справедливо в отношении трех областей:

■ **Решение проблемы нищеты с помощью экономического роста.** Справедливый экономический рост является ключевым фактором для сокращения масштабов нищеты. Существует много доказательств в отношении связи образования с ускорением экономического роста и повышением производительности. Одно из исследований по 50 странам, проводившееся за период 1960-2000 гг., показывает, что дополнительный год школьного обучения увеличивает среднегодовой показатель роста ВВП на 0,37%, а в сочетании с совершенствованием когнитивных навыков прирост составляет 1%. В другом исследовании установлено, что дополнительный год школьного обучения может способствовать повышению личного заработка на 10%. Неравенство в образовании ведет к неравенству в уровнях дохода: в Индии, на Филиппинах и во Вьетнаме увеличение неравенства в отношении заработной платы тесно связано с увеличением разрыва между группами населения, получившего высшее образование, и теми, кто достиг более низких образовательных результатов. Когда образование имеет широкую основу и в значительной мере охватывает бедное население, это может способствовать стимулированию экономического роста, также отличающегося широкими масштабами и создающего большие возможности для сокращения нищеты.

■ **Улучшение здоровья детей и уменьшение детской смертности.** Четко выявлены связи между образованием и общественным здравоохранением. Для матерей с начальным или средним образованием отмечаются более низкие показатели детской смертности. Кроме того, дети образованных родителей обычно лучше питаются. Например, данные обследований домохозяйств, проводившихся в Бангладеш и Индонезии, свидетельствуют о том, что при высоких уровнях образования родителей значительно уменьшается вероятность отставания детей в росте. В Бангладеш, при учете других факторов, отмечается, что у матери, имеющей полное начальное образование, риск отставания ребенка в росте снижается на 20%. Начальное и среднее образование может оказывать также позитивное воздействие на профилактику ВИЧ/СПИДа. Во всех этих областях отмечается

сильная двухсторонняя взаимосвязь между образованием и более широкими целями развития.

■ **Поощрение демократии и гражданственности.** Образование, дающее людям грамотность и другие навыки, позволяет им участвовать в жизни общества и требовать отчетности у правительства. Когда бедные и маргинализированные люди получают образование, появляется большая вероятность того, что они будут участвовать в заседаниях деревенских советов и местных органов власти, в ведении которых находятся вопросы управления образованием, здравоохранением, водными

Связь образования с ускорением экономического роста и повышением производительности хорошо доказана

Вставка 1 Цели ОДВ и связанные с образованием ЦРТ

Цели ОДВ

1. Расширение и совершенствование комплексных мер по уходу за детьми младшего возраста и их воспитанию, особенно в отношении наиболее уязвимых и обездоленных детей.
2. Обеспечение того, чтобы к 2015 г. все дети, особенно девочки, дети из неблагополучной среды и из этнических меньшинств, имели доступ к бесплатному и обязательному высококачественному начальному образованию и могли его завершить.
3. Обеспечение того, чтобы образовательные потребности всех молодых людей и взрослых удовлетворялись на основе равного доступа к соответствующим программам обучения, приобретения жизненных навыков.
4. Повышение к 2015 г. на 50% уровня грамотности взрослых, особенно женщин, и предоставление всем взрослым равного доступа к базовому и непрерывному образованию.
5. Ликвидация к 2005 г. разрыва между мальчиками и девочками в начальном и среднем образовании и достижение к 2015 г. равенства мужчин и женщин в области образования с уделением особого внимания предоставлению девочкам полного и равного доступа к высококачественному базовому образованию и обеспечению его завершения.
6. Повышение качества образования во всех его аспектах и обеспечение хорошей успеваемости для всех, с тем чтобы каждый мог достигать признанных и поддающихся оценке результатов обучения, особенно в отношении грамотности, счета и важнейших жизненных навыков.

ЦРТ, связанные с образованием

Цель 2. Обеспечение всеобщего начального образования.

Задача 3. Обеспечить, чтобы к 2015 г. у всех мальчиков и девочек была возможность получать в полном объеме начальное образование.

Цель 3. Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин.

Задача 4. Ликвидировать, желательно к 2005 г., неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее чем к 2015 г. – на всех ступенях образования.

Существует сильная двухсторонняя взаимосвязь между образованием и более широкими целями развития

ресурсами и другими важными областями деятельности. Данные по странам Африки к югу от Сахары свидетельствуют о том, что образование играет важную роль в создании поддержки многопартийной демократии и борьбе с автократией. Оценка успеваемости, проведенная недавно в рамках Программы ОЭСР по международной оценке успеваемости учащихся (ПМОУ), показала, что естественно-научное образование позволяет учащимся лучше ориентироваться в экологических вопросах и развивает у них более сильное чувство ответственности за устойчивое развитие. Эти качества, в свою очередь, являются теми инструментами, которые люди могут использовать для того, чтобы призывать к отчету правительства и требовать перемен.

В этом кратком докладе дается общий обзор состояния образования и того, каким образом политика и реформы позволяют решать проблемы устранения неравенства. В главе 2 рассматривается прогресс в отношении шести целей ОДВ и общие достижения в области образования с уделением особого внимания проблемам неравенства на глобальном, региональном и национальном уровнях. В главе 3 проводится обзор вопросов управления образованием и предпринимается попытка определить, позволяют ли эти реформы решать проблемы неравенства и каким образом. Глава 4 касается тенденций в международной помощи на цели образования и усилий по совершенствованию использования этой помощи. В главе 5 излагаются рекомендации в отношении политики для достижения ОДВ.

Запись на курсы ликвидации неграмотности в Гондурасе



Глава 2. Дакарские цели – мониторинг прогресса и проблемы неравенства

В этой главе рассматривается прогресс в достижении целей ОДВ после среднесрочной оценки, результаты которой были опубликованы в предыдущем докладе. На основе данных за 2006 г. отмечается значительный прогресс во многих областях, особенно во многих наиболее бедных странах. Вместе с тем некоторые регионы отстают в решении ряда ключевых задач, включая обеспечение всеобщего начального образования (ВНО) к 2015 г. Неравенство, которое имеет глубокие корни, связанные с уровнем дохода, гендерными и другими факторами, создающими неблагоприятные условия, сдерживает прогресс на пути к достижению целей ОДВ.

Воспитание и образование детей раннего возраста: предстоит пройти долгий путь

Цель 1: Расширение и совершенствование комплексных мер по уходу за детьми младшего возраста и их воспитанию, особенно в отношении наиболее уязвимых и обездоленных детей.

Путь к ОДВ начинается задолго до посещения начальной школы. То, что происходит в течение первых лет, имеет впоследствии важнейшее значение для достижения успехов в образовании и в жизни. Программы воспитания и образования детей младшего возраста (ВОДМ) важны во многих отношениях. Они могут способствовать улучшению здоровья и питания, облегчать когнитивное развитие и давать ребенку те основные средства, которые необходимы ему для обучения и преодоления неблагоприятных условий. В более широком смысле их выгоды для общества включают повышение производительности и доходов, улучшение здоровья и более широкое обеспечение равенства возможностей. Тем не менее, развитию миллионов детей во всем мире препятствуют проблемы, связанные со здоровьем и питанием, а доступ к дошкольному обучению по-прежнему остается ограниченным и неравным.

Здоровье и питание ребенка: медленный и неравномерный прогресс

В большинстве стран многие показатели благосостояния детей улучшаются. В некоторых случаях достигнут впечатляющий прогресс в сокращении детской смертности, расширении иммунизации и вакцинации, а также в лечении детей, зараженных ВИЧ/СПИДом. Решительная национальная политика, подкрепленная международными инициативами и поддержкой, дает свои результаты. Однако нынешние усилия далеко не достаточны по сравнению с тем, что требуется. Медленный прогресс в снижении детской смертности и заболеваемости подрывает достижения в улучшении доступа к образованию.

Детская смертность: медленный прогресс и значительное неравенство. Ежегодно умирают около 10 миллионов детей, не достигших пятилетнего возраста. В подавляющем большинстве случаев эта смертность вызвана нищетой. Согласно ЦРТ 4 правительства взяли на себя обязательство сократить на две трети показатели смертности к 2015 г. Определенный прогресс достигнут: в 2006 г. по сравнению с 1990 г. умерло на 3 миллиона меньше детей в возрасте до 5 лет, что соответствует сокращению этого показателя на одну четверть. Такие страны, как Бангладеш, Мозамбик, Непал и Эфиопия, сократили смертность среди детей в возрасте до 5 лет на 40% и более. Согласно оценкам, вакцинация от кори снизила смертность во всем мире на 60%.

Однако без значительной активизации усилий эта ЦРТ далеко не будет достигнута. В странах Африки к югу от Сахары, на которые приходится половина всех случаев смерти детей младше 5 лет, темпы сокращения детской смертности составляют только одну четверть от тех, которые требуются для достижения поставленной цели. В странах Южной Азии, где отмечается еще одна треть всех случаев смерти детей в возрасте менее 5 лет, положение лишь незначительно лучше и темпы снижения этого показателя составляют одну треть от необходимых. Бангладеш и Непал достигли лучших результатов, чем Индия, где, несмотря на ее более высокий уровень доходов и экономический рост, показатель сокращения детской смертности составляет

Недостаточное питание детей является одним из основных препятствий для ВНО. Эта проблема затрагивает одну треть всех детей в возрасте до 5 лет и является причиной смерти ежегодно около 3,5 миллиона детей

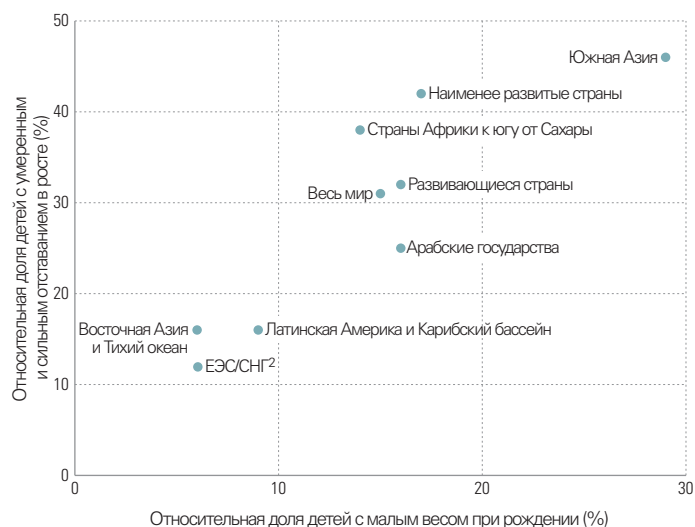
только одну треть от требуемого. Если бы Индия снизила показатель детской смертности до тех уровней, которые отмечаются в Бангладеш, то в 2006 г. число случаев смерти детей уменьшилось бы на 200 000. Недавние исследования указывают на то, что независимо от уровня прогресса больше всего страдают дети из беднейших семей. Уровни смертности среди наиболее богатых домохозяйств значительно ниже, чем среди наиболее бедных. В Нигерии этот разрыв увеличивается, несмотря на улучшение средних показателей смертности.

Недостаточное питание детей уменьшает их возможности и препятствует прогрессу. Недостаточное питание детей является одним из основных препятствий для ВНО. Эта проблема существует во всем мире и затрагивает одну треть всех детей в возрасте менее 5 лет; она является причиной смерти ежегодно около 3,5 миллиона детей. Недостаточное питание оказывает долгосрочные последствия на физические и умственные возможности, а также способность к обучению. Проведенное на Филиппинах исследование показало, что дети, получающие недостаточное питание, отличаются более низкой успеваемостью в школе, поскольку обычно начинают учиться позже других и имеют меньшие способности к обучению.

Некоторые страны успешно решают эту проблему с помощью комплексных мер охраны здоровья матери и ребенка. Примерами могут быть программы здравоохранения в Объединенной Республике Танзании

В Мексике и Эквадоре программы социального обеспечения, включающие компоненты поддержки малолетних детей и материнства, позволили добиться впечатляющих результатов

Диаграмма 2. Недостаточное питание, о котором свидетельствуют малый вес при рождении и умеренное и сильное отставание в росте: положение в мире¹. Эта проблема наиболее сильно проявляется в развивающихся странах, особенно в Южной Азии



1. Данные за последний год, в отношении которого они имеются.

2. Центральная и Восточная Европа и Содружество Независимых Государств.

Источник: см. диаграмму 2.4 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.



и в Эфиопии. Однако общий прогресс в деле сокращения масштабов проблемы недостаточного детского питания имеет ограниченный характер, и во многих странах ситуация ухудшается (диаграмма 2). В одних только странах Африки к югу от Сахары число людей, получающих недостаточное питание, в период 1990-2003 гг. увеличилось со 169 миллионов до 206 миллионов человек. Международный продовольственный кризис может значительно ухудшить это положение, поскольку повышение цен особенно затрагивает бедные домохозяйства.

Обеспечение ВОДМ хорошего качества: основа для равенства

Услуги, предоставляемые для детей в возрасте менее трех лет в развитых и развивающихся странах, значительно различаются. В развивающихся странах они могут иметь ограниченный характер и зачастую плохо скоординированы, при этом заботиться о детях приходится в основном домохозяйствам. Вместе с тем правительства некоторых более бедных стран разрабатывают широкие программы социального обеспечения, в том числе включающие сильные компоненты поддержки малолетних детей и материнства, достигая впечатляющих результатов. В Мексике в 2007 г. программой социальных

денежных пособий, предоставляемых на определенных условиях, получившей название Oportunidades («Возможности»), было охвачено 5 млн семей, а бюджет этой программы составлял 3,7 млрд долл. В рамках эквадорской программы «Боны человеческого развития» на определенных условиях предоставляются денежные средства женщинам, находящимся в трудных условиях. Проводившиеся в последнее время оценки показывают, что это позволило добиться улучшений в развитии моторных функций, долгосрочной памяти физического благосостояния детей. Предоставление денежных средств в размере около 15 долл. в месяц привело к увеличению охвата школьным обучением с 75% до 85% и сокращению детского труда среди очень бедных слоев населения на 17 процентных пунктов.

Доступ детей старше 3 лет в дошкольные заведения формального образования: неравномерное расширение, глубокое неравенство

Во всем мире доступ в дошкольные заведения постоянно расширяется. В 2006 г. программами ВОДМ было охвачено около 139 миллионов детей, а в 1999 г. – только 112 миллионов. Однако существуют большие диспропорции между богатыми и бедными странами, а также внутри самих стран. В 2006 г. средний брутто-коэффициент охвата (БКО) доначальным образованием составлял в развитых странах 79%, а в развивающихся странах – 36%. Охват был наиболее низким в странах Африки к югу от Сахары и в арабских государствах. В 2006 г. из 35 стран Африки к югу от Сахары, по которым имеются соответствующие данные, в 17 показатели БКО были ниже 10%. Из 18 арабских государств, имеющих такие данные, в шести показатели БКО были ниже 10%, а в трех – ниже 20%.

Участие в доначальном образовании, как правило, увеличивается с ростом средних уровней национального дохода, однако это происходит не автоматически. В некоторых арабских государствах с высоким уровнем дохода показатели охвата образованием ниже, чем в более бедных странах, таких как Гана, Кения и Непал. Результаты зависят от того, рассматривают ли правительства ВОДМ в качестве приоритета. Страны с низким уровнем дохода, безусловно, сталкиваются с трудностями финансирования, однако решительная государственная политика может изменить положение. Значительно более эффективную роль в поддержке ВОДМ могла бы сыграть внешняя помощь, причем на цели ВОДМ в настоящее время выделяются только 5% от общего объема помощи образованию.

Внутри стран существуют явные диспропорции в обеспечении доначального образования. Хотя

наибольшую пользу от программ ВОДМ получают обездоленные дети из бедных и сельских семей, международные данные указывают на то, что для наиболее нуждающихся детей отмечаются самые низкие уровни посещаемости. Четко проявляется неравенство, связанное с такими факторами, как уровень дохода, местонахождение и принадлежность к той или иной социально-культурной группе.

■ **Уровень дохода.** Посещаемость дошкольных заведений у детей из беднейших домохозяйств намного ниже, чем у детей из наиболее богатых семей. В Сирийской Арабской Республике вероятность участия в программах ВОДМ в случае детей, относящихся к 20% наиболее богатого населения, в пять раз выше, чем для детей из 20% наиболее бедных семей. Среди причин следует отметить отсутствие возможностей, соответствующие расходы и мнение родителей о том, что качество таких программ является недостаточным.

■ **Местонахождение.** Во многих странах существует значительный разрыв между городом и сельской местностью и имеются другие географические различия. В Кот-д'Ивуаре уровень посещаемости дошкольных заведений варьирует от 19% в Абиджане до 1% в удаленных северо-восточных районах. В Бангладеш в наиболее неблагоприятном положении находятся обитатели трущоб.

■ **Социально-культурная группа.** На доступ к программам ВОДМ и участие в них влияют такие факторы, как язык, этническая и религиозная принадлежность.

Усилия, направленные на то, чтобы придать ВОДМ более справедливый характер, предпринимают не только развивающиеся страны. Существуют значительные различия в обеспечении доначального образования среди стран ОЭСР. Например, во Франции и в некоторых скандинавских странах доначальным образованием охвачены почти все дети, тогда как в Соединенных Штатах Америки только шесть из десяти. В отличие от большинства богатых стран в Соединенных Штатах нет национального стандарта или регламентирующей структуры для ВОДМ, что приводит к значительным различиям в качестве и охвате. Федеральные инициативы, такие как Head Start, ориентированные на бедные слои населения, давали смешанные результаты. В Соединенных Штатах, как и во многих других странах, нынешние подходы к обеспечению дошкольного образования не позволяют предоставить всем детям равные возможности на начальном этапе их развития.

Хотя наибольшую пользу от программ ВОДМ получают обездоленные дети из бедных и сельских семей, у них отмечаются самые низкие уровни посещаемости

Прогресс в достижении ВНО: страны на распутье

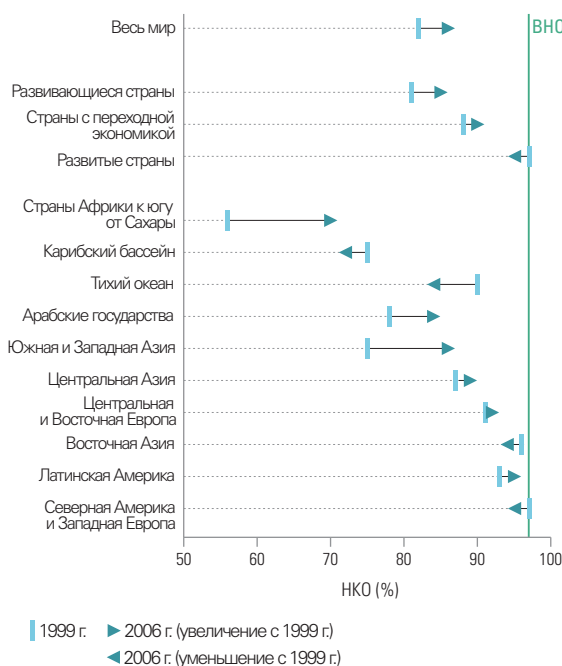
Цель 2: Обеспечение того, чтобы к 2015 г. все дети, особенно девочки, дети из неблагополучной среды и из этнических меньшинств, имели доступ к бесплатному и обязательному высококачественному начальному образованию и могли его завершить.

Выполняют ли правительства свое обязательство обеспечить ВНО к 2015 г., до которого осталось всего семь лет? Если нынешний курс сохранится, то этого не произойдет. Прогресс идет слишком медленно и неравномерно, не позволяя достичь этой цели.

В 2006 г. в начальных школах училось на 40 миллионов детей больше, чем в 1999 г. Увеличение глобальных показателей охвата образованием произошло главным образом за счет стран Африки к югу от Сахары, арабских государств и стран Южной и Западной Азии. В других регионах общие показатели охвата образованием несколько сократились, частично из-за уменьшения числа детей школьного возраста.

Нетто-коэффициент охвата (НКО) начальным образованием показывает степень охвата образованием детей, которые относятся к возрастной группе, официально установленной для посещения

Диаграмма 3. Нетто-коэффициенты охвата начальным образованием, взвешенные средние показатели по регионам, 1999 г. и 2006 г.



Источник: см. таблицу 2.3 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

начальной школы. С 1999 г. средний НКО для развивающихся стран как группы увеличился вдвое быстрее тех темпов, которые отмечались в 1990-е годы, достигнув в 2006 г. 85% (диаграмма 3). Одним из основных факторов было придание более высокого приоритета начальному образованию почти во всех странах. В период 1999-2006 гг. в странах Африки к югу от Сахары среднегодовое увеличение НКО в шесть раз превышало темпы роста этого показателя в десятилетие, предшествовавшее Дакарской конференции, в результате чего он достиг 70%. Резкое увеличение отмечалось также в Южной и Западной Азии – с 75% до 86%.

Имеется несколько поразительных примеров успешного опыта. Эфиопия удвоила свой НКО и достигла заметных успехов в улучшении доступа к школьному образованию и в решении проблемы неравенства частично благодаря амбициозной программе сельского школьного строительства. Несмотря на гражданский конфликт, Непал увеличил свой НКО в период 1999-2006 гг. с 65% до 79% (вставка 2). Среди арабских государств во всех четырех странах с наименьшими значениями НКО в 1999 г. – Джибути, Йемене, Мавритании и Марокко – отмечался значительный прогресс. Важную роль сыграли меры государственной политики, направленной на отмену платы за школьное обучение, повышение государственных расходов на школы, учителей и учебные материалы, а также создание стимулов для уменьшения неравенства. Этому способствовала также международная помощь.

Вставка 2 Непал быстро приближается к целям ВНО

После 2000 г. в Непале отмечается устойчивый прогресс в достижении ВНО, несмотря на сильный гражданский конфликт, который закончился в 2006 г. В период с 2001 г. по 2006 г. НКО увеличился с 81% до 87%. Уменьшился отсев учащихся. Доля школьников, доучившихся до 5 класса, увеличилась с 58% в 1999 г. до 79% в 2005 г. Число не охваченных школьным образованием детей сократилось с одного миллиона до Дакарской конференции до 700 000 в 2006 г. Опыт Непала демонстрирует силу реформ государственной политики, позволяющих добиться быстрых результатов. К ключевым факторам относятся укрепление местной подотчетности, обеспечение большей справедливости с помощью программ стипендий для детей, находящихся в неблагоприятных условиях, расширение инфраструктуры и уделение внимания качеству и эффективной донорской поддержке.

Дети, не охваченные школьным образованием: предстоит еще пройти долгий путь

В 2006 г. не охваченных школьным образованием детей было на 28 миллионов меньше, чем в 1999 г. По сравнению с 1990-ми годами прогресс, достигнутый после Дакара, выглядит впечатляюще. Однако 75 миллионов детей начального школьного возраста, 55% из которых девочки, все еще не посещают школу. Наблюдается высокая концентрация детей, не охваченных школьным образованием, в отдельных регионах и странах. На одну только Африку к югу от Сахары приходится почти половина (47%) от общего числа детей, не охваченных школьным образованием, и еще одна четверть таких детей проживает в странах Южной и Западной Азии. В восьми странах¹ насчитывается более чем по одному миллиону детей, не охваченных школьным образованием, и они отличаются противоречивыми показателями за период после 1999 г.

Прогнозы в отношении числа детей, не охваченных школьным образованием, вызывают озабоченность. При сохранении нынешних тенденций к 2015 г. в 134 странах, включенных в прогнозы, будет насчитываться немногим менее 29 миллионов детей, не охваченных школьным образованием². В 2015 г. наибольшее число детей, не охваченных школьным образованием, будет в Нигерии (7,6 миллиона), за ней будут следовать Пакистан (3,7 миллиона), Буркина-Фасо и Эфиопия (по 1,1 миллиона в каждой стране), Нигер и Кения (в каждом случае по 0,9 миллиона). Из 17 стран с наибольшим числом детей, не охваченных школьным образованием, только три – Бангладеш, Бразилия и Индия – смогут достичь к 2015 г. показателей НКО, превышающих 97% (диаграмма 4).

Эти цифры взяты из прогнозов, составленных на основе прошлых тенденций. Однако прогнозы не являются фатальностью. Они могут не оправдаться благодаря мерам государственной политики. Некоторые страны с низким уровнем дохода, включая Непал, Объединенную Республику Танзанию и Эфиопию, достигают в плане охвата детей школьным образованием лучших результатов, чем более богатые страны. За семь лет Объединенная Республика Танзания сократила число детей, не охваченных школьным образованием, с 3 миллионов в 1999 г. до менее 150 000 в 2006 г., главным образом благодаря мерам государственной политики. Нигерия, на которую приходится около одной восьмой от общего числа детей, не охваченных школьным образованием, и Пакистан отличаются слабостью управления, а также крайне несправедливым распределением финансовых средств и предоставлением возможностей образования.

Диаграмма 4. Оценочное число детей, не охваченных школьным образованием, в 2006 г. и прогнозы на 2015 г. по отдельным странам¹



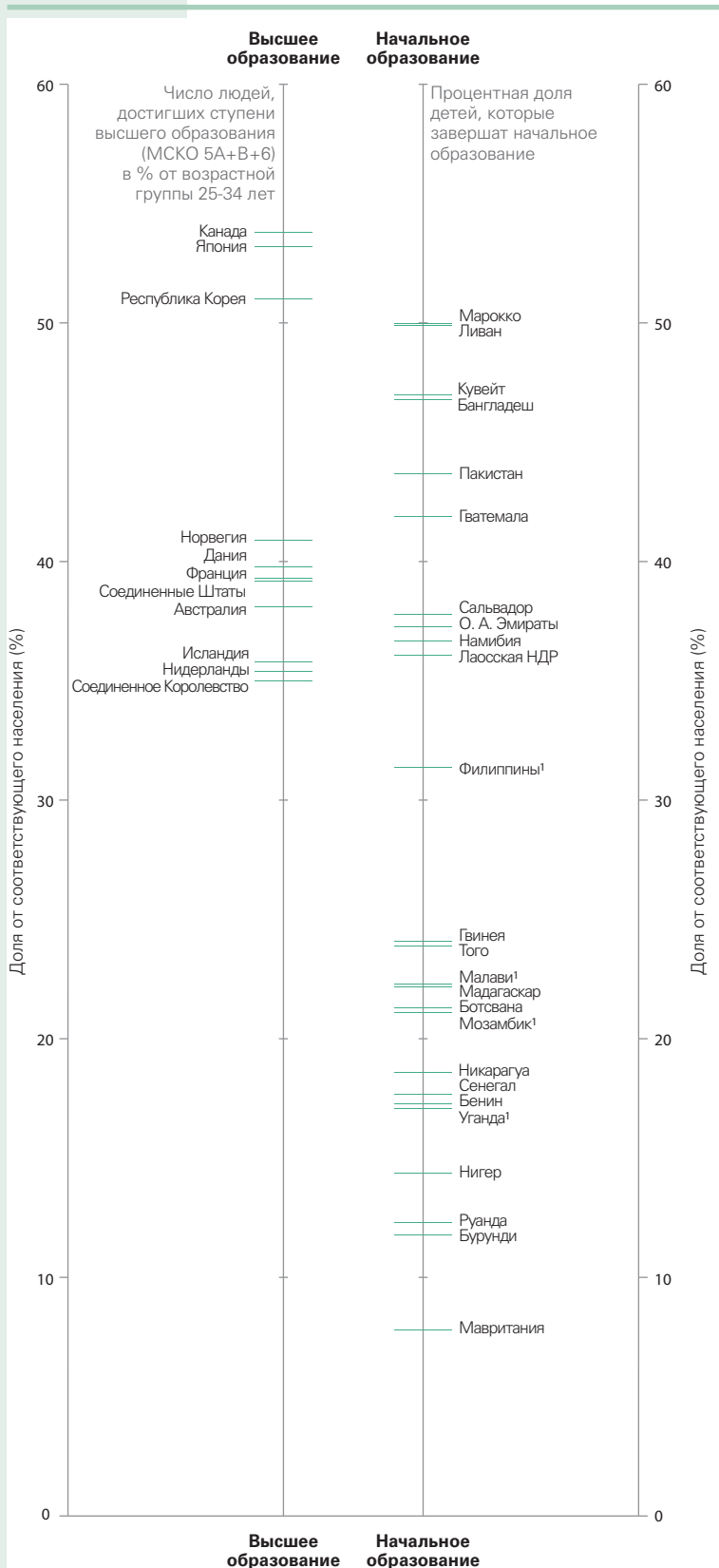
1. Страны включены в том случае, если имеющаяся информация указывает на то, что в 2006 г. у них насчитывалось более 500 000 детей, не охваченных школьным образованием.
 Источник: см. таблицу 2.5 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

При сохранении нынешних тенденций к 2015 г. в 134 странах, включенных в прогнозы, будет насчитываться немногим менее 29 миллионов детей, не охваченных школьным образованием

1. Бангладеш, Буркина-Фасо, Индия, Кения, Нигер, Нигерия, Пакистан и Эфиопия.

2. В 2006 г. в 134 странах, охваченных прогнозами, проживало около двух третей (48 миллионов) из 75 миллионов детей всего мира, не охваченных школьным образованием.

Диаграмма 5. Неравенство возможностей: число людей, достигших ступени высшего образования в странах ОЭСР, и шансы завершить начальное образование в развивающихся странах



1. Данные по этим странам касаются процентной доли доучившихся до последнего класса начальной школы, которая всегда будет больше процентной доли школьников, завершающих обучение, или равна ей.

Источник: см. диаграмму 2.19 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

Прохождение обучения в начальной школе: отсев, второгодничество и низкие показатели доли детей, продолжающих обучение

Во многих развивающихся странах нормальное прохождение обучения в начальной школе является скорее исключением, чем правилом. Повсеместно отмечаются высокие уровни второгодничества. Из 31 страны Африки к югу от Сахары, по которым имеются данные, в 11 уровни второгодничества превышают 20% в первом классе, а в девяти во втором классе. В Бурунди, Камеруне и на Коморских Островах уровень второгодничества в первом классе превышает 30%. Второгодничество представляет собой весьма существенное бремя расходов для правительств. Согласно оценкам, на второгодничество расходуется 12% бюджета образования в Мозамбике и 16% в Бурунди. Правительства стран Латинской Америки и Карибского бассейна ежегодно расходуют в результате второгодничества около 12 млрд долл. Кроме того, второгодничество увеличивает бремя, ложащееся на домохозяйства, особенно бедные домохозяйства, и повышает вероятность отсева учащихся.

Для достижения ВНО страны должны расширить охват образованием и добиться лучших результатов в плане полного прохождения учебных программ. Двойная задача заключается в том, чтобы обеспечить посещение детьми школы и прохождение ими полного цикла начального образования. После 2000 г. некоторые страны значительно расширили охват образованием, но это не всегда сопровождалось увеличением доли детей, продолжающих обучение. Мадагаскар добился значительного прогресса в обеспечении всеобщего охвата образованием, но в то же время там отмечается резкое уменьшение доли детей, доучившихся до последнего класса начальной школы. В отличие от этого Непалу удалось быстро расширить охват образованием и одновременно резко увеличить долю детей, продолжающих обучение. Достижение последнего класса, однако, не означает автоматически его успешное завершение. В Сенегале только 30% детей начального школьного возраста завершают полный цикл обучения в начальной школе.

Разрыв в плане имеющихся возможностей

Между богатыми и бедными странами существуют большие различия в плане имеющихся возможностей. В богатых странах, таких как Канада и Япония, более половины населения в возрасте 25-34 лет получают высшее образование. В отличие от этого, половина детей в бедных странах, таких как Бангладеш и Гватемала, не могут окончить даже начальную школу. Дети во Франции имеют в два раза больше шансов приступить к высшему образованию, чем шансы детей в Бенине или Нигере окончить начальную школу (диаграмма 5).



Вставка 3 Достижение ВНО – опыт успешных стран

Хотя и нет рецепта для ускорения прогресса на пути к ВНО, в настоящем докладе определяется пять общих уроков, которые можно извлечь из опыта успешных стран:

- поставить амбициозные цели, подкрепленные политической приверженностью и эффективным планированием;
- серьезно подходить к обеспечению справедливости и сокращать структурное неравенство, сказывающееся на детях из бедных семей и других групп, находящихся в неблагоприятных условиях;
- повышать качество образования, расширяя доступ к нему и уделяя особое внимание нормальному прохождению обучения и достижению учебных результатов;
- укреплять более широкие обязательства по борьбе с нищетой и оказывать поддержку бедным домохозяйствам;
- укреплять управление во всех секторах, связанных с решением проблем обеспечения справедливости.

Различия внутри самих стран, вызванные такими факторами, как уровень дохода, местонахождение, язык, гендерные особенности или принадлежность к этнической группе, также могут предопределять возможности для образования и сдерживать прогресс на пути к обеспечению ВНО:

- **Неравенство, обусловленное различиями в уровне дохода.** Во многих беднейших странах мира, таких как Вьетнам, Индонезия, Перу и Филиппины, наиболее богатые домохозяйства уже достигли всеобщего охвата образованием, тогда как наиболее бедные далеки от этой цели. Поразительной особенностью, о которой свидетельствуют данные, является то, что, независимо от среднего уровня благосостояния страны или общего уровня посещаемости школ, для детей, относящихся к 20% наиболее богатых домохозяйств, отмечаются схожие уровни посещаемости. Например, в Индии и Нигерии уровни посещаемости для детей из 20% наиболее богатых семей одинаковы, хотя средний национальный показатель для Нигерии значительно ниже. Поскольку более высокая доля детей, не охваченных школьным образованием, приходится на беднейшие семьи, любые попытки достичь Дакарскую цель должны быть ориентированы именно на эту группу.
- **Неравенство людей, живущих в городе и в сельской местности.** Во многих странах для детей, живущих в сельской местности, по сравнению с городскими детьми вероятность посещения школы меньше, а вероятность отсева больше. В Сенегале вероятность посещения школы у городских детей вдвое выше, чем у сельских. Это в значительной мере объясняется бедностью, в том числе ее воздействием на детский труд и недостаточное питание.
- **Неравенство, с которым сталкиваются обитатели трущоб.** Как правило, в районах трущоб отмечаются высокие уровни бедности, слабое здоровье детей и

ограниченная посещаемость учебных заведений. В Бенине и Нигерии уровни посещаемости среди обитателей трущоб почти на 20 процентных пунктов ниже, чем среди других городских детей. В шести странах, включая Бангладеш и Гватемалу, уровни посещаемости школы у детей в трущобах были даже ниже, чем у детей в сельских районах.

- **Неравенство, связанное с языком.** Существуют значительные различия в посещаемости школы и завершении цикла обучения среди различных языковых групп. Недавние исследования показывают, что обучение на родном языке может улучшить школьную посещаемость.

Три барьера на пути к ВНО: детский труд, слабое здоровье и инвалидность

Каждая страна сталкивается с четким рядом собственных проблем на пути к достижению ВНО. Три наиболее общие из них:

- **Детский труд.** Прогресс в деле достижения всеобщего охвата начальным образованием и его завершения связан с решением проблемы ликвидации детского труда. В 2004 г. насчитывалось около 218 миллионов работающих детей³, из которых 166 миллионов были дети в возрасте от 5 до 14 лет. Использование детского труда является нарушением права на образование, а также международных конвенций о детском труде.

3. Международная организация труда определяет детский труд как работу, выполняемую в течение всего рабочего дня детьми в возрасте менее 15 лет, которая препятствует им в получении образования или опасна для их физического и умственного развития.

В Сенегале вероятность посещения школы у городских детей вдвое выше, чем у сельских

Детский труд сопровождается задержками с поступлением в школу, снижением школьной посещаемости и ранним отсевом. Причины детского труда имеют комплексный характер: удаленность от школы, наличие платы за обучение, низкое качество образования и бедность домохозяйств могут заставить детей работать. Для решения этой проблемы необходимы практические меры, такие как отмена платы за обучение и реализация программ школьного питания, а также создание финансовых стимулов. В таких странах, как Гана, Камерун, Кения и Объединенная Республика Танзания, отмена платы за школьное обучение помогла сократить масштабы использования детского труда.

■ Препятствия для ВНО, связанные со здоровьем.

Во всем мире миллионы детей страдают от последствий голода, нехватки питательных микроэлементов и распространения инфекций, и все эти факторы сказываются на посещаемости, процессе обучения и шансах окончить школу. Почти 60 миллионов детей школьного возраста страдают от дефицита йода, что ограничивает их когнитивное развитие. Около 200 миллионов детей страдают анемией, что сказывается на концентрации их внимания. Положение могут изменить государственные программы здравоохранения, ориентированные на школы. В Кении проведение на базе школ массовой кампании по выведению кишечных глистов позволило уменьшить распространение инфекционных заболеваний и на одну четверть сократить пропуски школьных занятий. Кампании в области государственного здравоохранения способствуют также профилактике ВИЧ/СПИДа, распространение которых является серьезным препятствием для прогресса на пути к ВНО.

■ **Учащиеся-инвалиды.** Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, вступившая в силу в мае 2008 г., является новейшим правовым инструментом, поддерживающим права инвалидов на образование. Тем не менее, дети-инвалиды по-прежнему относятся к числу наиболее маргинализованных и имеют наименьшие шансы для посещения школы. Различия в уровнях школьной посещаемости между детьми в возрасте 6-11 лет, имеющими инвалидность, и нормальными детьми варьирует от 10 процентных пунктов в Индии до почти 60 в Индонезии. Для детей-инвалидов расстояние до школы, расположение и планировка школьных зданий и нехватка подготовленных учителей могут быть препятствиями для посещения школы. Серьезным препятствием является также негативное отношение к инвалидам. Руководителям государственных учреждений необходимо сделать их более доступными и изменить отношение

в обществе к инвалидам. Одним из положительных примеров является Уганда, где права человека в случае инвалидов закреплены в Конституции, а язык знаков признан в качестве официального языка. Дети с дефектами слуха посещают местные школы, получая надлежащую поддержку в учебе.

Среднее и последующее образование: некоторые достижения

В целом, охват средним образованием расширяется. В 2006 г. во всем мире в средние школы было зачислено около 513 миллионов учащихся, что представляет увеличение этого показателя на 75 миллионов с 1999 г. Среднемировой НКО в среднем образовании увеличился с 52% до 58%, хотя это скрывает значительные вариации внутри регионов и стран.

В то время как развитые страны и большинство стран с переходной экономикой приближаются к обеспечению всеобщего охвата образованием, в развивающихся регионах положение имеет намного более противоречивый характер. В 2006 г. НКО для среднего образования в странах Африки к югу от Сахары составлял всего 25%, а в Южной и Западной Азии – 45%. Переход от первого ко второму этапу среднего образования является во многих системах образования тем моментом, когда происходит значительный отсев учащихся. Особенно это характерно для стран Восточной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, арабских государств и стран Африки к югу от Сахары. На глобальном уровне средний БКО в 2006 г. был значительно более высоким для первого этапа среднего образования (78%), чем для его второго этапа (53%).

В рамках самих стран различия в среднем образовании носят даже еще более явно выраженный характер, чем между странами. Охват средним образованием и показатели продолжительности обучения отличаются диспропорциями, связанными с такими факторами, как уровень дохода и язык обучения. В большинстве развивающихся стран вероятность завершения среднего образования наиболее низкая для учащихся из самых бедных семей. В Мозамбике 43% людей в возрасте от 16 до 49 лет, которые говорят на португальском языке, имеют образование по крайней мере на уровне первого класса средней школы, а среди тех, кто говорит только на местном языке, такое образование получают лишь от 6% до 16%.

После Дакарской конференции быстро расширился охват высшим образованием. В 2006 г. во всем мире в высшие учебные заведения было зачислено

144 миллиона учащихся, что приблизительно на 51 миллион больше, чем в 1999 г. Значительное большинство новых мест в учреждениях высшего образования было создано в развивающихся странах, где общее число учащихся высшей школы возросло с 47 миллионов в 1999 г. до 85 миллионов в 2006 г. Однако даже при таком быстром росте сохраняются значительные глобальные диспропорции. БКО в высшем образовании варьирует с 70% в Северной Америке и Западной Европе до 32% в Латинской Америке, 22% в арабских государствах и 5% в странах Африки к югу от Сахары. Кроме того, эти большие диспропорции отражают лишь количественную сторону проблемы. Важно учитывать также качественный разрыв. В долларовом эквиваленте Франция расходовала в 2004 г. на одного студента университета в шесть раз больше, чем Перу или Индонезия.

Грамотность взрослых: проблема, которой по-прежнему уделяется мало внимания

Цель 4: Повышение к 2015 г. на 50% уровня грамотности взрослых, особенно женщин, и предоставление всем взрослым равного доступа к базовому и непрерывному образованию.

Умение читать и писать имеет важнейшее значение для жизни в современном мире. Это ключевые навыки для обучения на протяжении всей жизни, которые открывают также путь к снижению детской смертности, улучшению здоровья и расширению возможностей трудоустройства. Тем не менее, цели в области грамотности по-прежнему уделяется мало внимания. Согласно оценке, 776 миллионов взрослых – 16% взрослого населения мира – по-прежнему лишены права на приобретение навыков грамотности; почти две трети из них – женщины. Подавляющее большинство неграмотных взрослых живет в странах Южной и Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары.

Данные о глобальном прогрессе в области распространения грамотности не являются обнадеживающими. В период между 1984-1994 гг. и 2000-2006 гг. число взрослых, не обладающих навыками грамотности, уменьшилось почти на 100 миллионов, главным образом благодаря значительному сокращению неграмотности в Китае. Однако в странах Африки к югу от Сахары, арабских государствах и странах Тихого океана число неграмотных взрослых увеличивалось по мере роста численности населения. Глобальный прогресс замедлился в последние годы. При сохранении нынешних тенденций к 2015 г. базовыми навыками грамотности не будут обладать более 700 миллионов взрослых (диаграмма 6).

В абсолютных цифрах 80% неграмотных взрослых всего мира живут только в 20 странах, а половина

Вставка 4 Удовлетворение потребностей молодежи и взрослых в обучении на протяжении всей жизни

Цель 3: Обеспечение того, чтобы образовательные потребности всех молодых людей и взрослых удовлетворялись на основе равного доступа к соответствующим программам обучения, приобретения жизненных навыков.

Цель 4: Повышение к 2015 г. на 50% уровня грамотности взрослых, особенно женщин, и предоставление всем взрослым равного доступа к базовому и непрерывному образованию.

Ощущается большая неудовлетворенная потребность в учебных программах для взрослых. Во всем мире миллионы молодых людей, не охваченных школьным образованием, и более 776 миллионов взрослых не обладают базовыми навыками грамотности и не имеют или почти не имеют возможностей для обучения на протяжении всей жизни или выработки необходимых навыков. Правительства многих стран в своих стратегиях и политике просто не уделяют приоритета неформальному образованию, не предпринимают больших усилий по координации существующих программ и выделяют мало средств на государственное финансирование учебных программ для взрослых.

Такие понятия, как «обучение взрослых», «жизненные навыки» и «неформальное образование», зачастую имеют неопределенный характер и толкуются по-разному. В Докладе по мониторингу ОДВ за 2008 г. подробно рассматриваются около 30 систем неформального образования и выявляются существенные различия по странам. Некоторые страны, такие как Мексика, Непал и Сенегал, рассматривают неформальное образование в основном как образование взрослых. Другие страны, такие как Бангладеш и Индонезия, принимают более широкую точку зрения, которая подчеркивает необходимость гибкости и разнообразия программ для дополнения формального образования. Применение различных подходов делает систематический мониторинг достижения этой цели трудной задачей.

Необходимо решительно добиваться более четкой постановки цели, улучшения потока данных и проявления более сильной политической приверженности задаче обеспечения обучения на протяжении всей жизни. В качестве первого шага к более эффективному сбору данных и мониторингу необходимо получить лучшую информацию о том, как различные заинтересованные стороны определяют потребности обучения взрослых, какие группы являются целевыми, какие виды навыков вырабатываются, как осуществляются программы и носят ли они устойчивый характер при использовании нынешних источников финансирования.

из них приходится на Бангладеш, Индию и Китай. Хотя после периода 1985-1994 гг. достигнуто значительное уменьшение числа неграмотных в Алжире, Египте, Индии, Индонезии, Исламской Республике Иран, Китае и Турции, прогресс в других странах был не столь многообещающим.

В период между 1985-1994 гг. и 2000-2006 гг. глобальный уровень грамотности взрослых увеличился с 76% до 84%. Значительный рост отмечался среди развивающихся стран – с 68% до 79%, причем этот показатель улучшился почти во всех регионах. Однако в Африке к югу от Сахары, Южной и Западной Азии, в арабских государствах и в Карибском бассейне региональные показатели грамотности взрослых остаются ниже ее среднего уровня в развивающихся странах.

Согласно оценке, 776 миллионов взрослых по-прежнему лишены права на приобретение навыков грамотности; почти две трети из них – женщины

В абсолютных цифрах 80% неграмотных взрослых всего мира живут только в 20 странах, а половина из них приходится на Бангладеш, Индию и Китай

В 45 из 135 стран, по которым имеются данные, главным образом в странах Африки к югу от Сахары и в странах Южной и Западной Азии, уровни грамотности взрослых ниже среднего показателя для развивающихся стран (79%). В 19 странах этой группы уровни грамотности очень низкие – менее 55%. В 13 из этих стран распространена крайняя нищета и не менее трех четвертей населения живут менее чем на 2 доллара в день. При нынешних тенденциях лишь немногие из этих 45 стран достигнут цели в отношении грамотности взрослых к 2015 г.

Во всем мире число молодых людей (в возрасте 15-24 лет), не обладающих навыками грамотности, сократилось с 167 миллионов в 1985-1994 гг. до 130 миллионов в 2000-2006 гг. Их абсолютное число уменьшилось в большинстве регионов, за исключением Африки к югу от Сахары, где число неграмотных молодых людей увеличилось на 7 миллионов в результате высокого роста численности населения и постоянно низких уровней охвата школьным образованием и показателей его завершения. Глобальный уровень грамотности молодежи повысился за этот период с 84% до 89% при его заметном росте в Южной и Западной Азии, в Африке к югу от Сахары, в Карибском бассейне и в арабских государствах.

Проблемы неграмотности и низких уровней грамотности существуют не только в бедных странах. В Нидерландах около 1,5 миллиона взрослых относятся к категории функционально неграмотных, причем примерно 1 миллион из них – это представители

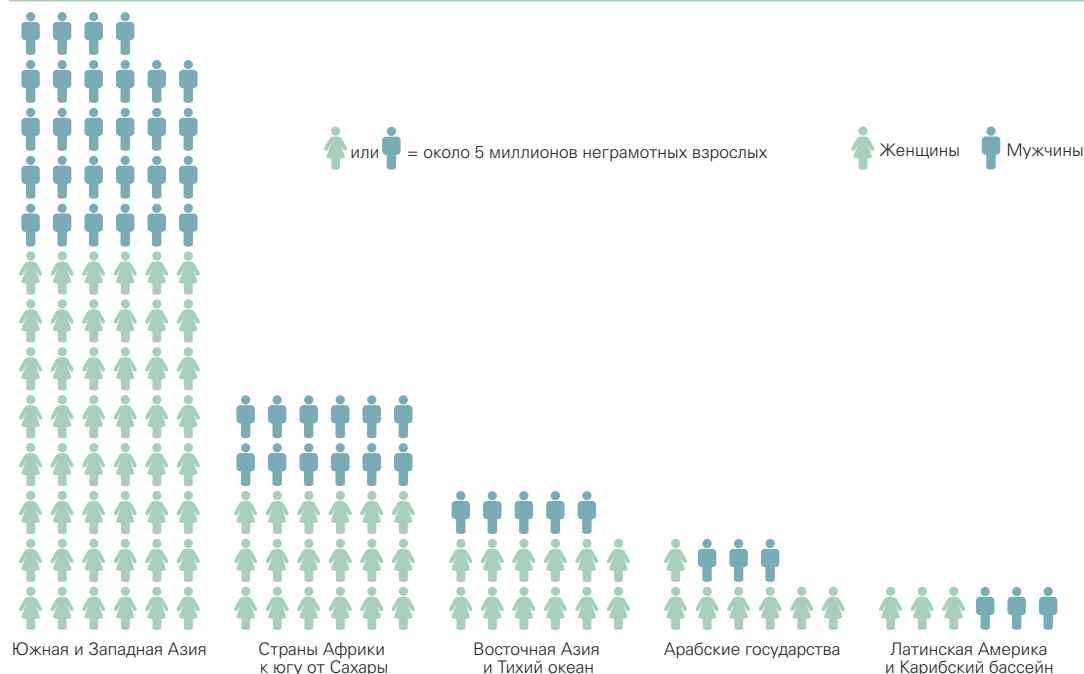
местного населения, говорящие на голландском языке. Одна четверть местных жителей, говорящих на голландском языке, почти полностью неграмотны. Во Франции (в метрополии) 9% взрослых трудоспособного возраста (18-65 лет) – более чем 3 миллиона человек – посещали французские школы, но, согласно оценке за 2004-2005 гг., имеют проблемы с грамотностью. Около 59% из них – это мужчины. Большинство людей во Франции, имеющих проблемы с грамотностью, – это люди старше 45 лет, и половина из них живет в сельских или слабо заселенных районах.

Грамотность, неравенство и социальная отчужденность

Национальные уровни грамотности скрывают значительные диспропорции внутри стран. В этом случае также различия в уровнях грамотности могут увеличиваться в силу действия таких факторов, как гендерные особенности, нищета, место жительства, этническая принадлежность и языковая группа:

- Различия в уровнях грамотности, вызванные **гендерными факторами**, весьма широко распространены, особенно в странах с наиболее низкими уровнями грамотности. Гендерные факторы и нищета часто взаимно усиливают свое воздействие: в Гамбии уровни неграмотности варьируют от 12% среди крайне бедных женщин до 53% среди более богатых мужчин.
- В семи странах Африки к югу от Сахары с особенно низкими уровнями грамотности взрослых разрыв в

Диаграмма 6. Прогностическая оценка числа неграмотных взрослых (в возрасте 15 лет и старше) в 2015 г. в разбивке по полу и по регионам



Источник: см. таблицу 2.11 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

Поддержка и похвала из уст учителя (начальная школа в Джибути)

© Giacomo Pinazzi/PANOS



грамотности между **наиболее бедными и наиболее богатыми** домохозяйствами составляет свыше 40 процентных пунктов. В Индии уровни грамотности являются самыми низкими в наиболее бедных штатах.

- Уровни грамотности почти всегда более низкие в **сельских** общинах и районах, чем в городских. В Эфиопии региональные различия в уровнях грамотности варьируют от 83% в районе Аддис-Абебы до 25% в сельском районе Амхары.
- Среди **коренного** населения, как правило, отмечаются более низкие уровни грамотности, чем среди некоренного.

Оценка гендерных диспропорций и неравенства в образовании

Цель 5: Ликвидация к 2005 г. разрыва между мальчиками и девочками в начальном и среднем образовании и достижение к 2015 г. равенства мужчин и женщин в области образования с уделением особого внимания предоставлению девочкам полного и равного доступа к высококачественному базовому образованию и обеспечению его завершения.

В мире отмечается дальнейший прогресс в деле достижения гендерного паритета, однако многим

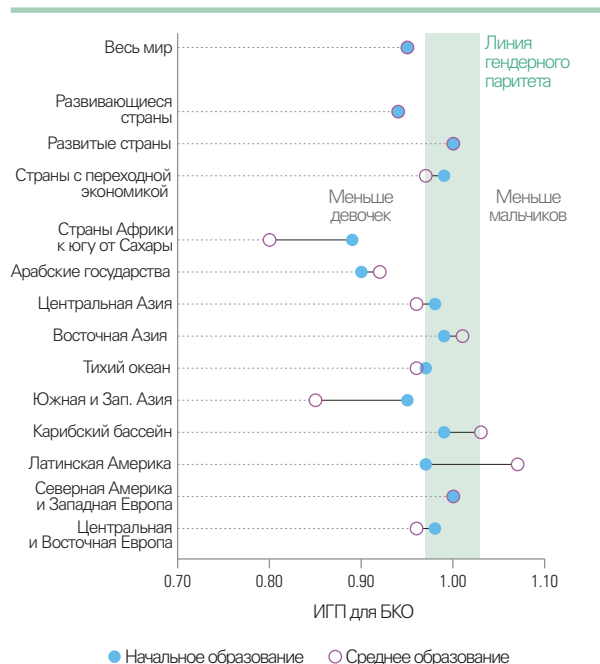
странам еще предстоит пройти долгий путь. В 2006 г. только 59 из 176 стран, по которым имеются данные, достигли паритета⁴ как в начальном, так и в среднем образовании. Хотя это на 20 стран больше, чем в 1999 г., тот факт, что более половины стран не достигли паритета, вызывает озабоченность.

Начальное образование: существенный прогресс, но некоторые страны еще далеки от гендерного паритета

Около двух третей из 187 стран, по которым имеются данные, достигли гендерного паритета на ступени начального образования к 2006 г., а большинство из остальных 71 страны добились прогресса после 1999 г. (диаграмма 7). Отмечался значительный прогресс во многих странах Южной и Западной Азии, где ИГП для БКО увеличился в период 1999-2006 гг. с 0,84 до 0,95 (другими словами с 84 до 95 девочек на 100 мальчиков, зачисленных в учебные заведения). Бутан, Индия и Непал достигли гендерного паритета в начальном образовании или близки к этой цели. Однако в Пакистане на ступени начального образования на 100 мальчиков все еще приходится только 80 девочек. Прогресс в деле достижения гендерного паритета в странах Африки к югу от Сахары был медленным и неравномерным. Среднее региональное значение ИГП возросло с 0,85 в 1999 г. до 0,89 в 2006 г. Однако в Кот-д'Ивуаре, Нигере, Мали, Центральноафриканской

Более половины стран в Африке к югу от Сахары, Южной Азии и регионе арабских государств еще не достигли гендерного паритета в 2006 г.

Диаграмма 7. Гендерные диспропорции в брутто-коэффициентах охвата начальным и средним образованием в развитии по регионам, 2006 г.



Источники: см. диаграмму 2.33 и Приложение, статистическая таблица 5, во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

4. Определяется индексом гендерного паритета (ИГП), представляющим собой соотношение числа лиц мужского пола к числу лиц женского пола, охваченных образованием. Считается, что паритет достигнут, если на 97-103 девочки, зачисленных в учебные заведения, приходится 100 мальчиков (значение ИГП для НКО составляет от 0,97 до 1,03).

В Мали для девочек из наиболее богатых домохозяйств вероятность посещения начальной школы в четыре раза выше, чем для девочек из наиболее бедных семей

Республике и Чаде на каждых 100 учащихся мальчиков приходится менее 80 девочек. С другой стороны, паритет в начальном образовании достигнут во многих странах, включая Гану, Кению и Объединенную Республику Танзанию. Несмотря на этот прогресс, более половины стран Африки к югу от Сахары, Южной и Западной Азии и арабских государств еще не достигли гендерного паритета в 2006 г., и многие из них относятся к числу стран, наиболее далеких от этой цели.

Во многих странах девочки, посещающие начальную школу, учатся лучше мальчиков: для них меньше вероятность остаться на второй год, больше вероятность доучиться до последнего класса и окончить начальную школу. В 114 из 146 стран, по которым имеются данные за 2006 г., в числе второгодников девочек было меньше, чем мальчиков. В Афганистане, где в 2005 г. среди поступивших в школу детей на каждые 100 мальчиков приходилось менее 70 девочек, процентный показатель второгодников в начальных школах был на уровне 14% для девочек и 18% для мальчиков. В 63 из 115 стран, по которым имеются данные, в 2005 г. до последнего класса доучивалось равное число девочек и мальчиков. В 36 из остальных 52 стран, где сохраняются гендерные диспропорции, показатель числа доучившихся до последнего класса был лучше для девочек.

Гендерные диспропорции в среднем и высшем образовании: различные масштабы, различные структурные особенности

Охват средним образованием увеличился, а гендерные диспропорции сократились почти во всех регионах, за исключением Африки к югу от Сахары. Однако только 37% стран, по которым имеются данные, достигли гендерного паритета в среднем образовании к 2006 г. Во всем мире число стран, в которых гендерные диспропорции складываются в пользу девочек, равно числу стран, где эти диспропорции в пользу мальчиков.

Развитые страны и страны с переходной экономикой в целом достигли паритета на ступени среднего образования, тогда как в развивающихся странах, рассматриваемых как группа, этот показатель все еще ниже среднемирового уровня и в 2006 г. на 100 учащихся мальчиков в них приходилось 94 девочки. В арабских государствах, странах Южной и Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары низкий коэффициент охвата средним образованием сочетается с низкими значениями ИГП. В отличие от этого, во многих странах Латинской Америки и Карибского бассейна в средних учебных заведениях учится больше девочек, чем мальчиков, особенно на втором этапе среднего образования. В Латинской Америке к числу причин того, что мальчики не посещают школу, отно-

сятся социально-экономический контекст, практикуемый род занятий и гендерная идентичность в школе.

На страновом уровне гендерные диспропорции на ступени среднего образования уменьшились более чем в половине из 142 стран, по которым имеются данные. Впечатляющий прогресс достигнут во многих странах. ИГР вырос более чем на 20% в Бенине, Гамбии, Гвинее, Йемене, Камбодже, Непале, Того, Уганде и Чаде. В Бангладеш государственная политика и реформы сыграли ключевую роль в содействии достижению страной цели ОДВ в отношении гендерного паритета раньше намеченных сроков (вставка 5). Тогда как показатели участия девочек в среднем образовании в некоторых странах ухудшились, гендерные диспропорции в пользу девочек в отдельных странах увеличились, в том числе в Аргентине, Грузии, Республике Молдова, Сальвадоре и Тунисе.

Во всем мире все чаще больше женщин, чем мужчин зачисляется в высшие учебные заведения. Глобальный ИГП увеличился с 0,96 в 1999 г. до 1,06 в 2006 г. Существуют значительные различия между регионами. В развивающихся странах положение выглядит по-разному: более высокие уровни участия женщин в Карибском бассейне (1,69) и в регионе Тихого океана (1,31) и значительно более низкие показатели участия женщин в высшем образовании в регионе Южной и Западной Азии (0,76) и в странах Африки к югу от Сахары (0,67). В некоторых странах в 2006 г. среди учащихся высших учебных заведений на каждые 100 мужчин приходилось менее 30 женщин.

Гендерные диспропорции внутри стран

Существует сильная взаимосвязь между бедностью и гендерными диспропорциями в начальном образовании, а еще в большей степени в среднем образовании. В Мали, например, для девочек из наиболее богатых домохозяйств вероятность посещения начальной школы

Вставка 5 Триумф Бангладеш: достижение гендерного паритета к 2005 г.

Бангладеш относится к числу немногих стран, которые достигли гендерного паритета в начальном и среднем образовании к 2005 г., и является единственной страной, помимо Шри-Ланки, добившейся таких результатов в Южной и Западной Азии. Важную роль сыграло надлежащее управление. Этому способствовали также программы стипендий, которые позволили увеличить посещение школы девочками. Повышение уровней среднего образования среди девочек оказывает позитивное воздействие на другие области жизни общества, позволяя снизить детскую смертность, улучшить питание и обеспечить больше и лучше оплачиваемых рабочих мест для женщин.

в четыре раза выше, чем для девочек из наиболее бедных семей, а средней школы – в восемь раз.

Диспропорции в уровнях дохода сочетаются с действием более широких социальных, экономических и культурных факторов, неблагоприятным для девочек. Согласно результатам сквозных страновых исследований принадлежность к группе коренного населения, этнического меньшинства, низкой касты или географически изолированной группе населения может усугубить неблагоприятное положение. В Гватемале для девочек, относящихся к коренному населению, вероятность поступления в учебное заведение меньше, чем для девочек из других демографических групп: среди таких девочек в возрасте 7 лет только 54% посещали школу, по сравнению с 75% девочек из других групп, не относящихся к коренному населению. Преодоление такого неравенства требует принятия особых мер в пользу девочек, подкрепленных приверженностью политических лидеров и законодательством.

Гендерное равенство в образовании: более трудно достижимая цель

Наряду с задачей ликвидации к 2005 г. гендерных диспропорций в начальном и среднем образовании гендерная цель ОДВ предусматривает достижение гендерного равенства в образовании к 2015 г. с уделением особого внимания обеспечению полного и равного доступа к базовому образованию хорошего качества, особенно для девочек, и возможностей его успешного получения. Это значительно более сложная задача, чем достижение гендерного паритета, о чем свидетельствуют исследования, касающиеся учебных результатов и школьной практики.

Учебные результаты и выбор предметов: гендерные различия сохраняются. Девочки и мальчики достигают неодинаковых результатов в школе не только в плане общей успеваемости, но и по отдельным предметам. Оценки успеваемости учащихся показывают значительные гендерные различия. При всем разнообразии этих различий выявляются четыре отдельные формулы. Во-первых, девочки продолжают опережать мальчиков в навыках чтения и в языковых предметах в самых разных странах. Во-вторых, хотя исторически мальчики достигают лучших результатов, чем девочки в математике на ступени как начального, так и среднего образования, недавние оценки показывают, что девочки догоняют или даже опережают мальчиков по этому предмету. В-третьих, несмотря на то, что мальчикам все еще лучше девочек дается изучение естественно-научных дисциплин, эти различия все чаще оказываются незначительными. Наконец, в высшем образовании некоторые предметы остаются уделом мужчин, особенно естественные и инженерные

науки. В половине стран, по которым имеются данные, женщины составляют более двух третей учащихся в таких областях, издавна считавшихся «женскими», как образование, здравоохранение и благосостояние.

Почему в тестах по успеваемости девочки показывают иные результаты? Причины различий учебных результатов мальчиков и девочек имеют сложный характер. Определенную роль для объяснения гендерных различий в обучении играет то, как организованы системы образования и что происходит в классной комнате. Если учителя относятся к девочкам и мальчикам по-разному, то это может повлиять на развитие и укрепление гендерных стереотипов. Такое же влияние могут оказывать учебники. Во многих странах учебники по-прежнему в гендерном отношении не сбалансированы, девочкам и женщинам в них уделяется недостаточное внимание и роль лиц обоих полов показана на основе сильно укрепившихся стереотипов. Прогресс в этой области происходит медленно, и, хотя наиболее явные случаи сексизма в целом устранены, учебные материалы, формирующие пренебрежительное отношение к женщинам, все еще сохраняются.

Обеспечение справедливости и качества обучения

Цель 6: Повышение качества образования во всех его аспектах и обеспечение хорошей успеваемости для всех, с тем чтобы каждый мог достигать признанных и поддающихся оценке результатов обучения, особенно в отношении грамотности, счета и важнейших жизненных навыков.

Конечной целью ОДВ является приобретение детьми базовых навыков, которые необходимы им для того, чтобы их жизнь стала богаче, чтобы они могли расширить свои возможности и участвовать в деятельности общества. Ключевую роль играет качество образования, которое они получают.

Учебные результаты: различия между странами

Недавние международные, региональные и национальные оценки успеваемости учащихся показывают, что во многих странах дети оканчивают школу, получая лишь самые базовые навыки. Уровни обучения наиболее низкие в развивающихся странах. В результате обследования, проведенного в Индии в 2007 г., было установлено, что менее половины детей в третьем классе могут прочитать простой текст и только 58% имеют навыки вычитания и деления. Результаты оценки САКМЕК II⁵ показывают, что менее 25% учащихся 6 класса достигают «желаемого» уровня навыков чтения в Ботсване, Кении, Свазиленде

Во многих странах дети оканчивают школу, получая лишь самые базовые навыки

5. Подробные данные о различных международных и национальных оценках успеваемости учащихся и их полные названия приводятся в главе 2 Всемирного доклада по мониторингу ОДВ за 2009 г.

Для достижения целей ОДВ правительствам необходимо обеспечить набор и подготовку учителей в широких масштабах

и Южной Африке и менее чем 10% в Замбии, Лесото, Малави, Мозамбике, Намибии и Уганде. Столь же тревожными являются оценки ряда более сложных навыков. Тесты, проведенные в рамках недавней оценки успеваемости CEPSE в Латинской Америке, выявили, что более половины учащихся 3 класса в Гватемале, Доминиканской Республике и Эквадоре имеют навыки чтения на самом низком уровне.

Контраст между развитыми и развивающимися странами поразительный. Результаты ПМОУ за 2006 г. в отношении достижений в изучении естественно-научных дисциплин показывают, что 60% учащихся в Бразилии, Индонезии и Тунисе имеют самые низкие оценки, тогда как в Канаде и Финляндии учащиеся с такими оценками только 10%. Оценка Международного исследования, посвященного развитию навыков чтения и письма (PIRLS) за 2006 г. выявила, что у учащихся четвертых классов в странах со средним и низким уровнями дохода вне Европы навыки чтения значительно ниже среднего международного уровня. Эти оценки успеваемости учащихся охватывают только школьников – включение результатов для детей, не охваченных школьным образованием, еще более усилило бы эти диспропорции.

Что скрывается за средними национальными показателями? Значительное неравенство в учебных результатах

Диспропорции в учебных результатах наиболее четко проявляются внутри стран и часто связаны с бедностью и другими неблагоприятными факторами. Неравенство существует на каждом уровне: между регионами, общинами, школами и учебными классами. Исследование ПИРЛС за 2006 г. показывает, что в Южной Африке у 5% самых успешных учащихся четвертых классов результаты по навыкам чтения были в пять раз лучше, чем у 5% самых плохих учеников. Диспропорции в учебных достижениях в рамках отдельно взятой страны могут объясняться подготовкой учащихся, особенностями системы образования и школьным контекстом:

- **Подготовка учащихся.** Помимо индивидуальных способностей, достижения учащегося являются следствием воздействия социальных, экономических и культурных обстоятельств, таких как гендерные факторы, язык, на котором говорят в семье, занятие и образование родителей, размер семьи и иммигрантский статус. Эти факторы в значительной мере определяют тот объем знаний, который учащиеся приобретают в школе.
- **Система образования.** Значительное влияние на учебные результаты оказывает организация системы образования. К числу соответствующих факторов

относятся политика в отношении перевода в следующий класс, объединение учащихся в группы по их способностям, преподавание в классах, сформированных из учащихся разного уровня обучения, и проведение выпускных экзаменов. Например, политика, направленная на расширение охвата ВОДМ и повышение школьной автономии, может способствовать достижению большей справедливости, тогда как другая практика, например, селективное распределение учащихся по параллельным классам, может привести к увеличению диспропорций.

- **Школьный контекст.** Эффективная учебная среда формируется благодаря наличию базовой инфраструктуры, профессионального руководства, мотивированных учителей, достаточного времени и ресурсов для обучения, использования повышающих результативность мониторинга и оценки, а также адекватного финансирования. Многие важнейшие ресурсы, воспринимаемые как само собой разумеющееся в развитых странах, такие как электричество, парты, учебные доски и учебники, являются дефицитными в развивающихся странах. В шести странах Африки к югу от Сахары половина учащихся шестых классов находятся в таких условиях, когда в классе нет ни одного учебника. Во многих развивающихся странах ключевые школьные ресурсы распределены неравномерно между городами и сельскими районами. В Латинской Америке и в других регионах велика вероятность того, что дети из бедных семей будут посещать школы, не имеющие надлежащего оборудования, что увеличивает существующее неравенство.

Наличие и качество подготовки учителей

Прежде всего, именно учителя обеспечивают качественное образование. Для достижения учащимися успешных результатов необходимо обеспечить наличие хорошо подготовленных и мотивированных учителей и разумное соотношение числа учащихся и числа учителей (СУУ).

Во всем мире в 2006 г. в начальных школах работало более 27 миллионов учителей, 80% из них – в развивающихся странах. За период 1999-2006 гг. их число увеличилось на 5%, причем наибольший прирост отмечался в странах Африки к югу от Сахары. Число учителей увеличилось также в Латинской Америке и Карибском бассейне. С 1999 г. во всем мире число учителей средних школ увеличилось на 5 миллионов и достигло 29 миллионов в 2006 г.

Для достижения целей ОДВ правительствам необходимо обеспечить набор и подготовку учителей

в широких масштабах. Во всем мире, согласно оценке, к 2015 г. потребуется дополнительно 18 миллионов учителей начальных школ, при этом наиболее острая потребность в дополнительных учителях (1,6 миллионов) будет ощущаться в странах Африки к югу от Сахары. Если учитывать выход учителей на пенсию, то эта цифра возрастет до 3,8 миллионов. Странам Восточной Азии и Тихого океана требуется 4 миллиона учителей, а странам Южной и Западной Азии – 3,6 миллиона, учитывая также выход на пенсию и другие факторы.

Существует широкий консенсус в отношении того, что для создания учебной среды хорошего качества в классе должно быть не более 40 учеников на одного учителя (СУУ 40:1). В сокращении значительных национальных и региональных диспропорций в показателях СУУ, в частности в Южной и Западной Азии и в странах Африки к югу от Сахары, не удалось достичь существенного прогресса. В некоторых странах, включая Афганистан, Кению, Объединенную Республику Танзанию и Руанду, наблюдается особенно резкое увеличение СУУ. В Афганистане, Мозамбике, Руанде и Чаде национальные показатели СУУ в начальных школах превышают 60:1. В отличие от этого в Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в Северной Америке и Западной Европе СУУ в начальном образовании сократилось в результате уменьшения контингента учащихся и/или увеличения числа учителей. В среднем образовании наиболее высокие показатели СУУ также отмечаются в странах Африки к югу от Сахары и в Южной и Западной Азии.

Нехватка подготовленных учителей ощущается во многих странах. В начальном образовании медианное значение доли подготовленных учителей в общей численности учительских кадров варьировало в 2006 г. от 68% в Южной и Западной Азии до 100% в арабских государствах. Почти в половине из 40 стран, по которым имеются данные, в период 1999-2006 гг. процент подготовленных учителей увеличился. Багамские Острова, Мьянма, Намибия и Руанда увеличили долю подготовленных учителей более чем на 50%. Однако более чем у трети стран, включая Бангладеш, Непал и Нигер, процент подготовленных учителей сократился.

Национальные показатели СУУ часто маскируют значительные диспропорции внутри стран, которые также связаны с местонахождением, уровнем дохода и типом школы. В Нигерии в штате Байельса СУУ был в пять раз выше, чем в Лаосе. Дети из более богатых семей часто посещают школы, имеющие лучшие показатели СУУ и более высокий процент подготовленных учителей. Показатели СУУ зависят также от того, какое финансирование имеет школа – государственное или иное. В Бангладеш, например,

в государственных школах среднее значение СУУ составляет 60:1, тогда как в негосударственных школах 40:1.

К числу других факторов, влияющих на качество преподавания и обучения, относятся абсентеизм учителей, их низкий моральный настрой (связанный с низким уровнем заработной платы и плохими условиями работы), а также воздействие ВИЧ/СПИДа на уровни смертности среди учителей.

Образование для всех: измерение общих достижений

Хотя каждая цель ОДВ имеет важное значение, в конечном счете важен прогресс по всем направлениям. Индекс развития ОДВ (ИРО) позволяет оценить общий прогресс в достижении ОДВ. Он сосредоточен на четырех целях, наиболее легко поддающихся количественной оценке: ВНО, грамотность взрослых, гендерный паритет и равенство, качество образования. Для последнего доклада ИРО может быть исчислен в отношении 129 стран, по которым имеются данные, по всем четырем целям за учебный год, закончившийся в 2006 г. Среди многих невключенных стран большинство так называемых уязвимых государств, в том числе находящихся в конфликтной или постконфликтной ситуации.

Из 129 охваченных стран:

- 56 – на пять стран больше, чем в 2005 г. – либо достигли этих четырех целей, либо приближаются к ним и имеют средние значения ИРО на уровне 0,96 или выше. Большинство из этих стран с высокими достижениями находится в развитых регионах.
- 44 страны, главным образом в регионах Латинской Америки и Карибского бассейна (18), арабских государств (9), Африки к югу от Сахары (9), а также Восточной Азии и Тихого океана (5), находятся на полпути до достижения ОДВ, и значения ИРО у них варьируют от 0,80 до 0,94. Хотя охват начальным образованием в этих странах может быть высоким, отставание в других областях, таких как грамотность взрослых и качество образования, снижают уровень их общих достижений.
- 29 стран – больше одной пятой из числа стран, для которых рассчитывался ИРО, – отстают от остальных, имея значения ИРО ниже 0,80. В этой группе больше всего стран Африки к югу от Сахары со значениями ИРО ниже 0,60 в Буркина-Фасо, Мали, Нигере, Чаде и Эфиопии. В эту категорию входят также страны в других

регионах, включая четыре арабских государства и пять из шести стран в Южной Азии. Большинство из этих стран имеют низкие показатели по всем четырем целям, для которых они измерялись.

Изменения в ИРО за период 1999-2006 гг. могут быть проанализированы только для 45 стран. В 31 из них отмечалось увеличение – в отдельных случаях значительное. Даже несмотря на то, что в Мозамбике, Непале и Эфиопии абсолютные значения ИРО остаются низкими, они увеличились более чем на 20%. В 14 странах ИРО сократился. Наибольшее падение этого показателя отмечалось в Чаде, который в 2006 г. занимал по уровню ИРО последнее место, далеко отставая от других стран.

Основным фактором улучшения ИРО было расширение охвата школьным образованием. Общий нетто-коэффициент охвата начальным образованием⁶ в 45 странах вырос в среднем на 7,3%. Для большинства из 14 стран, где ИРО сократился, важным фактором было низкое качество образования.

Существуют значительные диспропорции в общих достижениях в области ОДВ между группами с разными уровнями дохода почти во всех 35 охватываемых странах

Общие достижения в области ОДВ: неравенство внутри стран, как правило, сохраняется

Рассматривавшийся выше стандартный ИРО дает общую картину на основе средних национальных показателей. Однако он не отражает вариации внутри стран. Для устранения этого недостатка был разработан новый, инновационный индекс образования – индекс неравенства в области ОДВ по группам с различными уровнями дохода (ИНОГД), который применялся в отношении 35 развивающихся стран с использованием данных обследования домохозяйств (диаграмма 8). Он позволяет рассматривать распределение общих достижений в области ОДВ внутри стран с учетом таких факторов, как благосостояние и местоположение (город или сельская местность). Этот индекс отражает следующее:

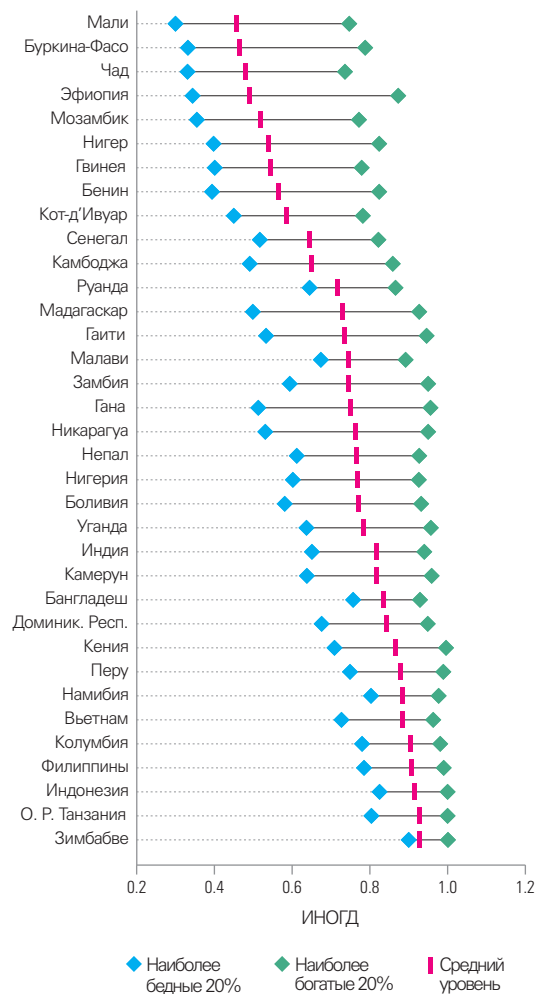
- Существуют значительные диспропорции в общих достижениях в области ОДВ между группами с разными уровнями дохода почти во всех 35 охватываемых странах. Различия внутри стран почти столь же велики, как и между странами. Диспропорции особенно заметны в Бенине, Буркина-Фасо, Мали, Мозамбике, Нигере, Чаде и Эфиопии; в этих странах значение ИНОГД для наиболее богатой группы вдвое выше уровня наиболее бедной группы.

- Страны с лучше функционирующими системами образования не только отличаются более высокими

достижениями в области ОДВ, но и меньшим неравенством.

- Прогресс в плане общих достижений ОДВ приносит пользу беднейшим слоям населения в большинстве стран. Различия между наиболее богатой и наиболее бедной пятыми частями населения сократились в трех четвертях из 35 стран. В Бенине, Непале и Эфиопии разница между самыми богатыми и самыми бедными уменьшилась на 15% и более.
- Общие достижения в области ОДВ выше в городах, чем в сельских районах, независимо от группы, определяемой по уровню дохода. В Буркина-Фасо, Мали, Чаде и Эфиопии городской ИНОГД вдвое превышает уровень, отмечаемый в сельских районах.

Диаграмма 8. Индекс неравенства в области ОДВ в разбивке по квинтилям благосостояния для отдельных стран за последний год, в отношении которого имеются данные



Источник: см. диаграмму 2.44 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

6. Процентная доля детей начального школьного возраста, охваченных начальным или средним образованием.

Глава 3. Повышение качества и обеспечение справедливости: важная роль управления

Кадлежащее управление в образовании не является абстрактной концепцией. Речь идет об обеспечении детям доступа к хорошо финансируемым школам, реагирующим на местные потребности и имеющим штат подготовленных и мотивированных учителей. Управление касается распределения полномочий в принятии решений на всех уровнях системы образования, начиная от министерства до школы и общины. В главе 3

основное внимание уделяется тому, как правительства осуществляют политику и реформы в четырех ключевых областях управления: финансирование образования; выбор, конкуренция и «голос» в школьном обучении; учителя и мониторинг; планирование образования и стратегии сокращения масштабов нищеты. Предпринимается попытка определить, позволяет ли управление образованием повысить качество и уменьшить неравенство и каким образом это достигается.



© Gurrinder Osany/AP/ISIPA

Они живут в разных мирах: школьницы и беспризорники в Нью-Дели

Для ускорения прогресса стран в деле достижения целей ОДВ необходимо уделять больше внимания справедливости реформы управления

Управление образованием: Дакарские рамки и другие ориентиры

Реформа в области управления является неизменной частью повестки дня ОДВ. Дакарские рамки действий устанавливают общие принципы, которые включают создание гибких, подотчетных и партисипативных систем образования. Не преследуя цели создания единой, подходящей для всех модели надлежащего управления, Дакарские рамки пропагандируют децентрализацию и поощряют участие в принятии решений вплоть до низового уровня для придания системам образования более справедливого характера.

Страны располагают широким опытом реформ в области управления, а имеющиеся сведения свидетельствуют о смешанных результатах. Можно выделить две широкие проблемы: тенденцию применять «шаблоны», которые не подходят для местных условий, и недостаточное внимание обеспечению справедливости. Кроме того, во многих случаях стратегии сокращения масштабов нищеты и устранения неравенства не являются центральным элементом реформы. Для ускорения прогресса стран в деле достижения целей ОДВ необходимо уделять больше внимания справедливости реформы управления.

В результате рассмотрения четырех аспектов управления образованием и того, каким образом они позволяют решать проблему неравенства, в докладе делается четыре основных вывода:

- **Финансирование образования.** При всей важности децентрализации центральное управление должно по-прежнему играть сильную роль в сбалансировании распределения финансовых средств для образования.
- **Управление школами.** Передача ответственности общинам, родителям и частным провайдером образовательных услуг не отменяет важности создания государственных систем базового образования.

- **Учителя и мониторинг.** Правительства должны укрепить набор и мотивацию учителей, создать стимулы для совершенствования подотчетности, повышения справедливости и улучшения обучения и разработать политику мониторинга, сопровождаемого оказанием поддержки школам.

- **Планирование и борьба с нищетой.** Необходимо интегрировать образование в более широкие стратегии преодоления нищеты и крайнего неравенства.

Финансирование образования для обеспечения равенства

Для того, чтобы мир достиг целей, поставленных в Дакаре, необходимы дополнительные финансовые средства. Однако увеличение финансирования является лишь одним из компонентов более широких задач, стоящих перед политикой в области образования. Для достижения целей ОДВ странам следует повысить эффективность и увеличить объем финансовых ресурсов, а также разработать стратегии для устранения неравенства в вопросах финансирования образования.

Правительственные расходы на образование

Доля национального дохода, выделяемая на образование, значительно варьирует между регионами и группами стран с разными уровнями дохода (таблица 1). Среди стран с низкими уровнями дохода в Африке к югу от Сахары и в Западной Азии, где проживают около 80% детей, не охваченных школьным образованием, наблюдается тенденция инвестировать в образование наименьшую долю ВВП. В Африке к югу от Сахары 11 стран из 21 страны с низкими уровнями дохода, по которой имеются данные, расходуют на образование менее 4% ВВП. В Южной Азии Бангладеш направляет на нужды образования только 2,6% своего национального дохода, Индия – 3,3% и Пакистан – 2,7%. Эти показатели в рамках группы

Таблица 1. Общие государственные расходы на образование в % от ВВП и в % от общих правительственных расходов в разбивке по регионам, 2006 г.

Страны Африки к югу от Сахары	Арабские государства	Центральная Азия	Восточная Азия и Тихий океан	Южная и Западная Азия	Латинская Америка и Карибский бассейн	Северная Америка и Западная Европа	Центральная и Восточная Европа
Общие государственные расходы на образование в % от ВВП							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
Общие государственные расходы на образование в % от общих правительственных расходов							
18	21	15	15	12	13

Источник: см. таблицу 3.2 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

стран с низкими уровнями дохода заметно различаются: Центральнаяафриканская Республика расходует на образование 1,4% ВВП, а Эфиопия – 6%.

В большинстве стран, по которым имеются данные, правительственные расходы после Дакарского форума увеличились. В некоторых странах значительное увеличение расходов сопровождалось существенным прогрессом в направлении достижения целей ОДВ. Кения, Мозамбик, Сенегал и Эфиопия резко увеличили долю ВВП, направляемую на нужды образования, в результате чего в каждой из этих стран число детей, не охваченных школьным образованием, значительно сократилось.

Однако в 40 странах из 105 стран, по которым имеются данные, доля национального дохода, расходуемая на образование, в период 1999-2006 гг. сократилась. В 12 странах она уменьшилась более чем на один процентный пункт. В эту группу входят несколько стран, характеризующихся относительно большим числом детей, не охваченных школьным образованием (Конго и Индия). В других странах в Южной и Западной Азии и в Африке к югу от Сахары государственные расходы остались прежними. В свете низкого уровня сегодняшних инвестиций этим странам необходимо обеспечить повышение уровня, эффективности и равноправного характера государственных расходов на образование.

Неравенство в отношении доходов в целом находит свое отражение в неравном характере расходов на образование. В 2006 г. расходы на одного учащегося начальной школы составляли от менее чем 300 долл. во многих странах Африки к югу от Сахары до более чем 5 000 долл. в большинстве развитых стран (в постоянных долларах). В регионе Африки к югу

от Сахары проживает 15% населения мира в возрасте от пяти до 25 лет, однако на него приходится лишь 2% общих государственных расходов на образование. На Южную и Западную Азию приходится более четверти населения в этой возрастной группе и 7% расходов (диаграмма 9).

Повышение эффективности и ограничение масштабов коррупции

Рост финансирования должен сопровождаться повышением финансовой эффективности и укреплением финансового управления. Дать количественное определение эффективности финансирования образования в различных странах непросто, однако об этой эффективности могут свидетельствовать сравнительные данные, касающиеся финансовых вложений и таких конкретных результатов, как охват образованием, его завершение и учебная успеваемость. Например, в 2006 г. Эфиопия и Сенегал характеризовались одинаковыми показателями охвата начальным образованием (71%), однако расходы Сенегала из расчета на одного учащегося в два раза превышали аналогичные расходы Эфиопии. Это дает возможность предположить, что система образования Эфиопии отличалась большей эффективностью в вопросах использования финансовых средств для обеспечения образования, однако не позволяет судить о том, различается ли качество образования в этих странах.

Коррупция оказывает далеко идущее отрицательное воздействие на образование. Во многих странах недобросовестное использование средств на различных уровнях означает, что школы не получают значительной доли предназначенных им ресурсов. Исследование, проведенное в 2003 г. в Мексике, показало, что родители потратили почти 10 млн долл. – в среднем 30 долл. на семью – на взятки, чтобы их детей приняли в государственные школы, которые по закону являются бесплатными. В первую очередь от коррупции страдают обездоленные слои населения, поскольку они больше других зависят от государственной системы, имеют ограниченный доступ к средствам правовой защиты и располагают меньшими возможностями для осуществления «неформальных» выплат. В качестве примера национальной инициативы по борьбе с коррупцией можно назвать индонезийскую программу грантов, предназначенных повысить эффективность школьной работы; в рамках этой программы институциональные структуры предприняли совместные усилия для совершенствования управления и сдерживания коррупции.

Стратегии укрепления равенства в области финансирования. Государственное финансирование образования обладает потенциалом борьбы с неравенством, но может и усугублять его. Более богатые регионы

Диаграмма 9. Распределение общих государственных расходов на образование в развивке по регионам, 2004 г.



Источник: см. диаграмму 3.4 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

В нескольких странах Африки к югу от Сахары отмена платы за школьное обучение дала возможность учиться большему числу детей из бедных семей

и привилегированные группы зачастую получают больше средств, чем более бедные регионы и обездоленные слои населения. В некоторых случаях диспропорции в финансировании связаны с этническим признаком. В бывшей югославской Республике Македонии, например, школы с учащимися албанского происхождения получают из расчета на одного ученика почти на 20% средств меньше, чем школы с учащимися македонского происхождения, а в сельских районах этот разрыв достигает 37%.

Правительства разрабатывают различные подходы в интересах укрепления равенства. В нескольких странах Африки к югу от Сахары финансирование обрело более равный характер после отмены платы за школьное обучение, благодаря чему больше детей из бедных семей получили возможность учиться. Например, в Замбии, Объединенной Республике Танзании, Сенегале и Уганде решение политических лидеров отменить плату за обучение и одновременно увеличить финансирование образования начальной ступени обеспечило большее равноправие в вопросах государственного финансирования и существенным образом сказалось на росте охвата образованием.

Другой подход состоит в предоставлении школьных грантов путем перечисления центральными властями средств местным общинам и школам. Это может вести к уменьшению неравенства благодаря предоставлению дополнительных ресурсов обездоленным и социально незащищенным учащимся. В Гане программа школьных грантов позволила резко повысить уровень охвата образованием. В частности, увеличился охват образованием детей из обездоленных районов.

Децентрализация: потенциальный фактор неравенства

Все больше стран идут по пути передачи ответственности за финансирование и руководство более низким уровням государственного управления, местным общинам и провайдерам школьного обучения. Считается, что такая децентрализация, позволяющая принимать решения в непосредственной близости к общинам, дает системам образования возможность в большей степени учитывать местные потребности и предоставляет бедным слоям населения более широкое право голоса.

Однако для вопросов равенства децентрализация финансирования имеет неоднозначные последствия. Данные по многим странам – включая Индонезию, Китай и Филиппины – заставляют предположить, что передача финансовой ответственности может усугублять неравенство, когда более богатые регионы имеют больше возможностей для мобилизации ресурсов. В Нигерии самые богатые штаты и регионы,

характеризуемые самыми высокими уровнями охвата образованием, получили львиную долю федеральных ресурсов, подчас в пять раз превышающую долю более бедных районов. Ситуация еще больше ухудшилась в результате низкого уровня поступления налогов в более бедных регионах. Такая система еще больше усилила диспропорции в области финансирования образования.

Основным средством, позволяющим избежать такой ситуации, является активная роль центрального правительства в вопросах перераспределения ресурсов в интересах более бедных регионов и обездоленных групп населения. В различной степени так обстоит дело в Бразилии, Вьетнаме, Эфиопии и Южной Африке. Децентрализация сама по себе с точки зрения равенства не является ни плохой, ни хорошей. Основной вопрос состоит не в том, нужна ли децентрализация, а в том, как ее проводить и что именно децентрализовать. Стратегии проведения децентрализации в интересах обеспечения равенства включают:

- разработку четких руководящих принципов для мобилизации децентрализованных средств, включая положения, запрещающие субнациональным органам власти взимать плату за предоставление базового образования;
- разработку подходов по принципу равноправного финансирования, при котором финансовые перечисления центрального правительства местным органам власти устанавливаются с учетом показателей нищеты, образования и здоровья населения и отражают сметные расходы, необходимые для достижения национальных целей ОДВ;
- установление четких целей в области политики, отражающих решительную приверженность национальным задачам сокращения масштабов нищеты и Дакарским рамкам действий.

Выбор, конкуренция и право голоса: реформа школьного управления и ОДВ

В чем состоит роль правительств, родителей, общин и частных провайдеров в вопросах управления школами и их финансирования? Нижеследующий раздел посвящен трем направлениям реформы школьного управления: передача полномочий школам и местным общинам; расширение возможностей выбора школы и конкуренции между школами; рост числа частных школ с низкой платой за обучение. Насколько эти реформы обеспечивают право голоса бедных слоев населения и расширение их выбора?

Управление на базе школы: широкий диапазон подходов и результатов

Понятие управления на базе школы относится к целому ряду реформ, которые предоставляют учителям, родителям и общинам более высокий уровень самостоятельности в вопросах принятия решений в школах. Сторонники этого подхода утверждают, что управление на базе школы позволяет школам в большей степени учитывать местные потребности, предоставляет родителям реальное право голоса и содействует участию, мотивации и подотчетности учителей.

В ряде случаев реформы управления на базе школы привели к улучшению учебной успеваемости и укреплению равенства. Например, в Сальвадоре учащиеся школ, охваченных программой EDUCO, демонстрируют более высокую успеваемость по математическим и языковым дисциплинам, чем их сверстники в других школах. Однако тесты, проведенные в рамках аналогичных программ в Гондурасе, не выявили существенных отличий в знаниях учащихся по сравнению со знаниями учеников традиционных школ. Преподавательская практика в Латинской Америке и других регионах заметных отличий также не имела.

Неоднозначный характер носят и последствия этих реформ для «права голоса». Децентрализация принятия решений может расширить возможности родителей и общин для участия в этом процессе путем создания таких официальных структур, как ассоциации родителей и учителей и школьные советы управляющих. Однако это не означает автоматического устранения неравенства, имеющего более широкий характер. В Непале, например, комитетами школьного управления в основном руководят представители высших каст; в Австралии и Новой Зеландии в школьных советах недостаточно представлены группы меньшинств. Существующие формы социального неравенства и такие факторы, как нищета, подрывают попытки, направленные на усиление равенства путем расширения участия.

Выбор и конкуренция в обеспечении образования

Почти во всех странах ответственность за систему школьного образования в конечном счете несет государство. Его роль может быть различной: от непосредственного предоставления образования до управления деятельностью частных провайдеров, включая ее регламентирование. Расширение возможностей родителей в вопросах выбора школы принято считать ключевым фактором повышения качества. В некоторых странах партнерские связи

между государственным и частным секторами, в рамках которых правительство обеспечивает финансовую поддержку частных провайдеров, являются основной движущей силой для расширения возможностей выбора школы и усиления конкуренции.

Как в развитых, так и в развивающихся странах вопросы выбора школы и конкуренции являются предметом дискуссий, участники которых подчас придерживаются диаметрально противоположных точек зрения. Ведет ли расширение возможностей выбора школы родителями к улучшению результатов обучения и укреплению равенства? Имеющиеся свидетельства представляются неубедительными. Оценки в рамках программы ПМОУ не говорят о том, что конкуренция между школами в заметной степени влияет на результаты обучения. В Соединенных Штатах развитие системы чартерных школ и использование программ ваучеров не привели к очевидному улучшению учебной успеваемости или к уменьшению неравенства. То же самое относится к Чили: эту страну часто приводят в качестве примера ролевой модели реформы управления на основе выбора и конкуренции, тогда как достигнутые ею результаты являются разочаровывающими. Частные школы, получающие государственные субсидии, не демонстрируют никаких преимуществ по сравнению с муниципальными школами после проведения корректировок с учетом социально-экономического статуса.

Опыт США и Чили не служит убедительным подтверждением того, что выбор школы и конкуренция между школами ведут к повышению качества образования и укреплению равенства. Более позитивный характер носит опыт Швеции. С начала 1990-х годов эта страна предоставляет родителям возможность выбора негосударственных провайдеров для обучения и использования для этого государственного финансирования. Эта система пользуется в Швеции широкой поддержкой. Однако открытым остается вопрос о том, насколько эта модель применима к другим государствам, ведь такая конкуренция была введена в стране, где государственная система предоставляет выбор хорошего образования всем детям и где неравенство находится на низком уровне. Государство также располагает широкими возможностями для регулирования и мониторинга деятельности частных провайдеров. Такие условия отсутствуют во многих развитых странах, не говоря уже о развивающихся.

Если правительство расширяет возможности выбора школы, не обеспечивая при этом предохранительных мер по защите обездоленных слоев населения, школьная система может стать источником неравенства. Всеобъемлющий приоритет, особенно в наиболее бедных странах, состоит в обеспечении

Ведет ли расширение возможностей выбора школы родителями к улучшению результатов обучения и укреплению равенства? Имеющиеся свидетельства представляются неубедительными

такого положения, при котором должным образом финансируемая государственная система имеет общедоступный характер.

Частные начальные школы с низкой платой за обучение: симптом несостоятельности государственной системы

Частные начальные школы, взимающие низкую плату за обучение, получили в последние годы быстрое развитие в таких странах, как Гана, Индия, Кения, Нигерия и Пакистан. Важными факторами этого развития являются низкое качество государственного образования и нехватка государственных школ. Такие частные школы имеют различную распространенность, однако представляется, что они наиболее часто встречаются в районах проживания наиболее обездоленных групп населения, включая детей, живущих в трущобах.

Некоторые рассматривают такие школы в качестве эффективной альтернативы государственному образованию и утверждают, что готовность родителей платить за обучение детей в этих школах свидетельствует о том, что последние отвечают реальным потребностям, являются экономически доступными и предоставляют в распоряжение родителей реальный выбор.

Имеющиеся свидетельства этого во многом не подтверждают. Беднейшие представители общества зачастую могут платить за учебу в этих школах лишь тогда, когда идут на огромные жертвы в других областях. Качество обучения в таких школах может быть низким. Спрос на них в ряде случаев объясняется

элементарным отсутствием государственных школ. Например, жители некоторых трущоб в кенийской столице Найроби не имеют возможности выбрать для обучения своих детей государственные школы по той причине, что таковых просто нет.

Предпринимаются некоторые экспериментальные попытки по интеграции недорогостоящих частных школ в систему партнерских связей между государством и частным сектором. Одна из таких наиболее заметных инициатив была предпринята в Пакистане. В условиях низкого уровня охвата образованием в целом и очень широко распространенных гендерных диспропорций была введена программа ваучеров и школьных субсидий (схожая с программами в США и Швеции) с целью оказания поддержки частным провайдерам, предоставляющим образовательные услуги по низким ценам. Это дало некоторые положительные результаты, однако в условиях ограниченных возможностей государства и зависимости от внешнего финансирования встают вопросы, касающиеся стабильности этой программы. Еще более серьезной проблемой является сохраняющаяся зависимость бедных семей от образования, обеспечиваемого государством.

Быстрое распространение недорогостоящих частных школ может обеспечивать удовлетворение реальных потребностей, однако недостаточно свидетельств того, что они действительно предоставляют возможность выбирать разумное с точки зрения затрат, доступное и высококачественное образование. Частным финансовым источникам и частным провайдерам надлежит играть свою роль, а правительству с этой целью следует обеспечить разработку соответствующих национальных стратегий и их надлежащую реализацию. Однако, когда дело касается базового образования, особенно в беднейших странах, частные финансовые источники и провайдеры не являются альтернативой государственной системе, которая обеспечивала бы всеобщую возможность образования необходимого качества.

Укрепление руководства в области преподавательских кадров и мониторинг

Многим школьным системам не по силам обеспечить образование, которое отвечало бы даже самым базовым стандартам качества и равенства. В результате этого миллионы детей остаются без основополагающих навыков грамотности и счета даже после обучения в школе. В нижеследующем разделе рассматриваются два аспекта, имеющие важнейшее значение для повышения и сохранения уровня качества образования: преподавательские кадры и мониторинг.

Когда дело касается базового образования, частные финансовые источники и провайдеры не являются альтернативой государственной системе хорошего качества



Преданный своему делу учитель знакомит юные умы с волнующими тайнами и богатством образования (сельская школа в Мали)

Вопросы найма, распределения и мотивации

Обеспечение достаточного числа квалифицированных учителей и их распределение по районам, где они нужны больше всего, является одним из главных вопросов политики в области образования. В докладе рассматриваются четыре темы, связанные с преподавательскими кадрами: зарплата и уровень жизни, наем, распределение и мотивация.

Зарплата и уровень жизни. При установлении зарплаты учителей правительство сталкивается с дилеммой создания стимулов для найма и мотивации при сохранении сбалансированности между расходами на учителей и расходами по другим статьям в области образования.

В рамках последних обследований, посвященных мотивации учителей, отмечается, что их зарплата в некоторых странах не покрывает базовых расходов домашних хозяйств на жизнь. Во многих странах в Африке к югу от Сахары и в Южной Азии уровень зарплаты учителей находится в опасной близости к черте бедности или даже ниже ее. Низкая зарплата и задержки в ее выплате затрудняют наем квалифицированных преподавательских кадров, а также подрывают моральный дух учителей и вынуждают их работать одновременно на других работах, чтобы сводить концы с концами. Все это сказывается на качестве образования. Такое явление, как учителя, дающие частные уроки ради дополнительного заработка, широко распространено и подтверждено документами в большинстве стран Центральной Азии.

Учителя, работающие по контрактам: увеличение преподавательского контингента за счет качества и равенства? Проблему нехватки учителей некоторые страны решают путем найма новых учителей на контрактной основе, в обход механизмов гражданской службы. Такой подход позволил увеличить число учителей во многих странах, особенно в Западной Африке – в Гвинее, Нигере и Того более трети всех учителей работает по контрактам.

Есть некоторые свидетельства того, что использование таких учителей может иметь отрицательные последствия. В Того, где 55% преподавательского контингента государственных начальных школ сегодня составляют учителя, работающие по контрактам, учащиеся в их классах не продемонстрировали успеваемость, которую показали их сверстники в классах, где работают учителя, состоящие на гражданской службе.

В Индии работающих по контрактам учителей привлекают для увеличения числа преподавательских кадров в изолированных сельских районах. Поскольку они зачастую не имеют квалификации и опыта учителей, находящихся на гражданской службе, эта ситуация вызывает озабоченность относительно обеспечения одинакового качества образования по всей стране.

С точки зрения ОДВ, увеличение преподавательского контингента за счет снижения стандартов качества является экономической ошибкой. Однако правительства, чей бюджет ограничен, не располагают большими возможностями для маневра. В наиболее бедных странах для удовлетворения потребностей в учителях может понадобиться большой объем помощи наряду с наращиванием национальных усилий.

Решение проблем, связанных с распределением учителей. Нехватка квалифицированных учителей зачастую ощущается в изолированных и бедных районах, а также в районах проживания детей, относящихся к маргинальным слоям. Когда у учителей есть выбор, они могут предпочесть работу в ином месте, а не в далекой деревне с относительно тяжелыми условиями жизни. Низкая доля квалифицированных и опытных учителей в сельских школах является особенно серьезным фактором неравенства. В Намибии, например, доля квалифицированных учителей составляет 40% в сельских школах на севере страны и 92% в столице.

Перспективные стратегии привлечения учителей к работе в таких районах включают обеспечение финансовых стимулов и активизацию найма на местной основе наряду с введением в определенных случаях квот для подготовки учителей из недостаточно представленных групп. Преимущества найма на местной основе состоят, в частности, в увеличении преподавательского контингента в районах, где ощущается его нехватка, в повышении уровня мотивации учителей и в более пристальном мониторинге их работы со стороны родителей. Однако на практике организация привлечения учителей из недостаточно представленных групп является непростым делом. Правительства Камбоджи и Лаосской Народно-Демократической Республики добились привлечения к получению педагогической подготовки большего числа представителей групп этнических меньшинств, однако сталкиваются с проблемами обеспечения такого положения, при котором прошедшие эту подготовку учителя возвращались бы на работу в свои родные районы. В Бразилии для оказания поддержки подготовке и найму учителей в бедных районах центральное правительство использует механизмы перераспределения финансовых ресурсов.

С точки зрения ОДВ, увеличение преподавательского контингента за счет снижения стандартов качества является экономической ошибкой

Уязвимые государства, пострадавшие в результате конфликтов, в вопросах распределения учителей испытывают особенно острые проблемы, о чем свидетельствует пример Афганистана (вставка 6).

Вставка 6 Распределение учителей в уязвимом государстве: опыт Афганистана

В условиях массового увеличения охвата образованием, происходящего в Афганистане, и большего числа детей школьного возраста, по-прежнему не охваченных школьным образованием, важнейшее значение имеют быстрая подготовка учителей, их наем и целенаправленное распределение. В связи с этим правительство создало систему педагогической подготовки на базе 38 училищ. Однако они по-прежнему распределяются в основном по городским районам, причем на столицу страны Кабул приходится свыше 20% студентов педагогических учебных заведений, а если говорить о студентках – почти 40%.

Для выправления этого дисбаланса министерство образования разработало политику интеграции общинных школ в государственную систему. Осуществляется крупная инициатива, в рамках которой учителя, которым раньше платили общины, причем в основном на временной основе, переводятся на государственное содержание. Важнейшую роль в выполнении этой задачи играют коллективные усилия министерства образования и четырех неправительственных организаций.

Ограничения подхода по принципу оплаты труда в зависимости от достигнутых результатов. Выплата вознаграждения учителям на основе успеваемости их учеников служит одним из подходов, направленных на решение проблем слабой мотивации учителей и их недостаточной подотчетности. Такой подход зачастую является непростым с точки зрения политики и чрезвычайно спорным. Его противники утверждают, что мотивация по принципу зависимости от улучшения результатов тестов может дать обратные результаты, такие как уменьшение диапазона изучаемых дисциплин и исключение слабо успевающих учеников.

Лишь немногие государства применили такой подход в своих системах образования, причем собранные свидетельства являются неубедительными как в развитых, так и развивающихся странах. В Соединенных Штатах исследования не выявили причинно-следственной связи между оплатой труда в зависимости от успеваемости и эффективностью работы учителя. Кроме того, увязка преподавания с результатами тестов может иметь отрицательные последствия в плане равенства. В Чили, например, в рамках программы выплат поощряются те школы, которые уже хорошо работают, а не те, которые стали

лучше работать, но должны еще больше повысить эффективность своей деятельности. Маломасштабные эксперименты в Индии и Кении показали, что улучшение результатов тестов отражает тенденцию учителей готовить учащихся к таким тестам, зачастую за счет других учебных дисциплин, включенных в учебную программу, причем основное внимание учителя уделяют лучшим ученикам. В Кении был сделан вывод, что улучшение успеваемости носит краткосрочный характер.

Повышение оплаты труда учителя при условии улучшения успеваемости учащихся является сложным вопросом, поскольку это улучшение успеваемости зависит от совокупного действия многих факторов. Кроме того, в гораздо большей степени, чем финансовые стимулы, на мотивацию учителей могут влиять такие моменты, как удовлетворение, получаемое от работы, принадлежность к государственному сектору и условия труда.

Мониторинг систем образования для повышения уровня качества и равенства

В интересах улучшения мониторинга образования применяются две стратегии широкого характера: более активное использование крупномасштабных оценок успеваемости и реформа надзора за школами и инспекционных служб.

Оценки успеваемости: расширение охвата, но слабая связь с планированием. Наблюдающийся в последнее время рост числа крупномасштабных оценок успеваемости служит показателем более пристального внимания, уделяемого результатам обучения. В период 2000-2006 гг. около половины стран мира, включая все большее число развивающихся стран, провели по крайней мере одну национальную оценку учебной успеваемости.

Большинство недавних оценок направлено на количественное определение эффективности систем образования в целом. Другие оценки, которые часто проводятся в виде выпускных школьных экзаменов, призваны определить эффективность работы учащихся и учителей. Результаты позволяют предположить, что учащиеся средней ступени демонстрируют самую высокую успеваемость в тех странах, где существует стандартная система выпускных экзаменов по окончании средней школы.

Использование мониторинга в целях улучшения процессов разработки политики. Результаты крупномасштабных оценок успеваемости могут играть существенную роль в качестве информационного обеспечения при разработке политики. Нижеследующие примеры позволяют выявить ряд важных областей.

■ **Установление контрольных показателей для минимальных стандартов обучения.** В Лесото и Шри-Ланке национальные оценки успеваемости используются для установления минимальных стандартов обучения, в соответствии с которыми в каждой провинции осуществляется мониторинг успеваемости учащихся.

■ **Информационное обеспечение реформы учебной программы.** В Румынии низкие результаты оценок успеваемости, полученные в рамках исследования ТИМСС, прозвучали сигналом тревоги. В связи с этим правительство внесло изменения в учебную программу по математическим и естественно-научным дисциплинам и разработало новые пособия для учителей и материалы для преподавания.

■ **Пересмотр политики.** В Сенегале оценки за период 1995-2000 гг. выявили отрицательные последствия второгодничества для результатов обучения в начальной школе. В связи с этим правительство запретило оставлять учащихся на второй год в некоторых классах начальной школы.

■ **Вклад в планирование образования и его реформу.** Замбия, Занзибар, Зимбабве, Маврикий и Намибия использовали результаты оценок успеваемости, проведенных консорциумом САКМЕК, для разработки реформ сектора и подсекторов образования.

Правительствам надлежит обеспечить разработку и надлежащее финансирование эффективных систем мониторинга прогресса в вопросах качества и равенства и использовать результаты оценок при разработке политики и ее осуществлении.

Сочетание национальных оценок с мониторингом на уровне школы

Поскольку школа является единственным непосредственным институциональным звеном между учебным классом и министерством образования, надзор за ее работой имеет важнейшее значение для управления системой образования. Посещая школы, инспекторы имеют возможность информировать лиц, принимающих решения, о реалиях школьной жизни и одновременно обеспечивать мониторинг и поддержку осуществления официальной политики в школах. Исследования, посвященные системам надзора за школами в развивающихся странах, имеют ограниченный характер, однако построенные на отдельных наблюдениях свидетельства позволяют говорить о том, что они перегружены до предела. Некоторые страны уделяют приоритетное внимание слабым школам. В Чили инспекторы теперь не стремятся контролировать много учебных

заведений, а работают с гораздо меньшим числом школ и оказывают им поддержку. Чтобы в большей степени ориентировать инспекторов на задачи оказания поддержки школам, эта инициатива включает разработку новых описаний должностных обязанностей, подготовку и создание новых рабочих мест.

Комплексный подход к образованию и сокращению масштабов нищеты: отсутствующее звено

В Дакаре правительства призвали к тому, чтобы политика в области ОДВ была четким образом увязана с целостными стратегиями развития и искоренения нищеты. В какой степени образование вписывается в более широкие стратегии, направленные на преодоление нищеты и неравенства, особенно в рамках документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН)?

Планирование образования: повышение эффективности, но пока что в недостаточной степени

Правительства определяют свои цели, приоритеты и стратегии, а также финансовые обязательства для их реализации при помощи национальных планов. После 2000 г. планирование образования улучшилось во многих странах и теперь включает в себя более четкие измеримые результаты, более активные общесекторальные подходы и большее число среднесрочных и долгосрочных планов.

Однако при всех этих достижениях проблемы системного планирования образования сохраняются по крайней мере в четырех областях. Во-первых, взаимосвязь между стратегиями и бюджетами носит слабый характер, а планы не опираются на реальные бюджетные ассигнования. Во-вторых, в документах по планированию часто не учитываются социальные или политические условия. В-третьих, во многих планах игнорируются важнейшие области ВОДМ. В-четвертых, планы в недостаточной степени увязываются с другими областями, влияющими на образование, такими как охрана здоровья и питание ребенка. Эти проблемы подрывают возможности образовательного планирования по достижению стоящих перед ним задач, связанных с обеспечением доступности и качества образования для всех.

Стратегии сокращения масштабов нищеты: новое поколение, старые проблемы

В документах по стратегии сокращения масштабов нищеты устанавливаются широкие приоритетные задачи правительств, связанные с развитием,

Правительствам надлежит обеспечить разработку и надлежащее финансирование эффективных систем мониторинга прогресса в вопросах качества и равенства образования

Решение проблем неравенства, сохраняющегося в образовании, требует проведения практической политики, выходящей далеко за рамки сектора образования

и частично определяются рамки оказания международной помощи. Оперативные ДССН разработаны в настоящее время для 54 стран, большинство из которых составляют страны с низкими уровнями дохода, причем более половины из них расположены в Африке к югу от Сахары. В настоящем докладе приводится анализ по 18 странам, для которых разработаны первый и второй ДССН. За исключением нескольких успешных примеров, во многих ДССН предпринимаются лишь половинчатые попытки решения вопросов образования в интересах наиболее обездоленных слоев населения. В более конкретном плане, ДССН не касаются образования в следующих четырех основных областях: связь с повесткой дня в области ОДВ, постановка задач, более широкие правительственные реформы и межсекторальная интеграция.

Слабая связь с повесткой дня в области ОДВ.

В большинстве ДССН гораздо больше внимания уделяется достижению количественной цели ВНО к 2015 г., чем другим целям ОДВ. Более широкие цели ОДВ либо сглаживаются, либо рассматриваются в отрыве от более широкой программы сокращения масштабов нищеты. Как ВОДМ, так и проблематика грамотности требуют координации со стороны многих секторов, однако связи между ними, как ни удивительно, в ДССН отсутствуют. В качестве примера успешного подхода можно привести мадагаскарскую программу неформального образования, где сведены воедино тесное сотрудничество между государственными учреждениями и учреждениями Организации Объединенных Наций и сильный компонент грамотности в рамках национального ДССН. Однако примеров такой увязки крайне мало.

Проблемы, связанные с постановкой задач. Для ДССН, наряду с нереальной и непоследовательной постановкой задач, характерны расхождения между ними, стратегиями и финансовыми обязательствами. Например, в Камбодже заявленные цели планирования явно не соответствуют имеющемуся бюджету. Кроме того, лишь немногие страны ставят конкретные задачи мониторинга равенства в образовании. Задачи формулируются более четко в отношении гендерной проблематики, но не в отношении других областей, где распространены формы проявления неравенства, таких как этническая принадлежность и нищета.

Отсутствие связи между образовательными стратегиями и реформой управления. ДССН часто включают национальные обязательства, связанные с широкими реформами управления, однако последствия таких реформ для вопросов равенства редко рассматриваются подробным образом, даже в отношении реформ, имеющих серьезные

потенциальные последствия. Одним из ярких примеров является децентрализация. В более общем плане можно отметить, что лишь в немногих ДССН устанавливаются практические стратегии для обеспечения того, чтобы реформы управления вели к укреплению взаимосвязи между планированием образования и более широкими усилиями по сокращению масштабов нищеты.

Отсутствие вопросов образования в рамках межсекторальных подходов. Решение проблем глубоко укоренившегося неравенства, сохраняющегося в образовании в связи с такими факторами, как нищета, гендер, место проживания и культурная маргинализация, требует проведения практической политики, выходящей далеко за рамки сектора образования. Анализ ДССН говорит о слабых или вообще нулевых связях в таких областях, в которых важнейшее значение для достижения целей ОДВ имеют инициативы вне рамок образования: гендерные проблемы, плохое питание детей, ВИЧ/СПИД, инвалидность, маргинализация и конфликты.

Комплексная социальная защита бедных и уязвимых групп населения

Несмотря на то, что ДССН в целом не обеспечивают соответствующих комплексных рамок, существует и позитивный опыт, который можно использовать. Существенный вклад в образование вносят программы социальной защиты путем решения проблем в областях здравоохранения, питания и детского труда. Особенно успешными представляются программы целенаправленного перечисления денежных средств в таких странах Латинской Америки, как Бразилия, Мексика, Чили и Эквадор. Например, программой Bolsa Familia в Бразилии охвачены около 11 миллионов семей, многие из которых относятся к беднейшей группе населения. В рамках этой программы бедная семья, в которой есть дети, получает денежные переводы в размере до 35 долл. в месяц при условии, что дети посещают школу и регулярно проходят медицинский осмотр. Недавно проведенное в Южной Африке исследование показало, что дети, которые на протяжении длительного времени были охвачены программой оказания такой поддержки, питались лучше своих сверстников. Эта программа также существенным образом повлияла на рост охвата школьным образованием.

Такого рода программы оказались настолько успешными, что одна из них была организована на пилотной основе в Соединенных Штатах (вставка 7). Есть все основания для того, чтобы рассмотреть вопрос увеличения государственных ассигнований и помощи для проведения подобных межсекторальных программ и в других условиях.

Вставка 7 Нью-Йорк перенимает опыт мексиканской программы Oportunidades

Нью-Йорк проводит эксперимент с моделью, в основу которой легла мексиканская программа Oportunidades. Город разработал пилотную программу, охватывающую немногим более 5 000 семей в районах, которые в непропорционально большой степени страдают от нищеты и безработицы. Эту рассчитанную на два года программу с бюджетом в 53 млн долл. финансируют Фонд Рокфеллера и другие частные доноры. Охваченные программой семьи могут получать значительные средства в размере от 4 000 до 6 000 долл. в год при условии, что они будут выполнять требования, связанные с охраной здоровья, подготовкой в целях получения работы и образованием. Связанные с образованием цели включают регулярное посещение школы, участие родителей в родительских собраниях и получение абонементной карточки для библиотеки. Общий подход заключается в том, чтобы предоставлять финансовые средства не просто для решения насущных финансовых проблем, но и для создания стимулов к изменению поведения.

роль в вопросах мобилизации помощи для бедных и обездоленных групп населения, хотя непосредственное привлечение последних к разработке этих планов они могут осуществлять лишь в ограниченной степени. Оценки стратегий по сокращению масштабов нищеты с широким участием заинтересованных сторон, направленных на более прямое привлечение обездоленных групп, во многих странах стали компонентом процесса консультаций по ДССН и позволили по-новому взглянуть на основополагающие факторы нищеты и социальной незащищенности. В Уганде собранные свидетельства непосредственно повлияли на установление приоритетов в рамках национальной стратегии по сокращению масштабов нищеты. Также предпринимаются попытки по обеспечению более широкой доступности ДССН (например, в Непале это делается путем их публикации на национальных языках).

Такой консультационный процесс можно только приветствовать, однако он имеет свои пределы. Привлечение бедных и маргинальных слоев сталкивается с немалыми трудностями, которые объясняются многими причинами, включая проблемы грамотности и слабого организационного потенциала. Проведение реальных консультаций, которые позволили бы учесть потребности бедноты и отразить их в правительственной реформе, зависит от настойчивой политической воли вкупе с приверженностью делу национального чувства причастности и равенства.

Оценки масштабов нищеты с широким участием заинтересованных сторон позволили по-новому взглянуть на основополагающие факторы нищеты и социальной незащищенности

Укрепление планирования на основе широкого участия в интересах наиболее обездоленных

Организации гражданского общества и национальные коалиции таких организаций, опираясь на Дакарские рамки действий и на процесс ДССН, оказывают все большее влияние на разработку национальных планов в области образования. Они также играют активную

Мексиканская программа Oportunidades ориентирована на бедные слои и коренное население



Глава 4. Увеличение помощи и улучшение управления

Когда мир в 2000 г. поставил перед собой цели в области образования, развивающиеся страны взяли на себя обязательство обеспечить укрепление национального планирования в области образования, борьбу с неравенством и усиление подотчетности. Богатые страны взяли обязательство обеспечить такое положение, при котором отсутствие средств не помешает достичь этих целей ни одной стране, разработавшей серьезный национальный план. Увеличение и более эффективное предоставление помощи имеет важнейшее значение для достижения целей ОДВ. Соблюдают ли доноры свои обязательства?

В докладе содержится обзор самых последних данных о помощи образованию и базовому образованию и рассматриваются инициативы, предпринятые донорами и странами для улучшения путей оказания этой помощи.

Помощь образованию

Общие объемы помощи: доноры не выполняют своих обязательств

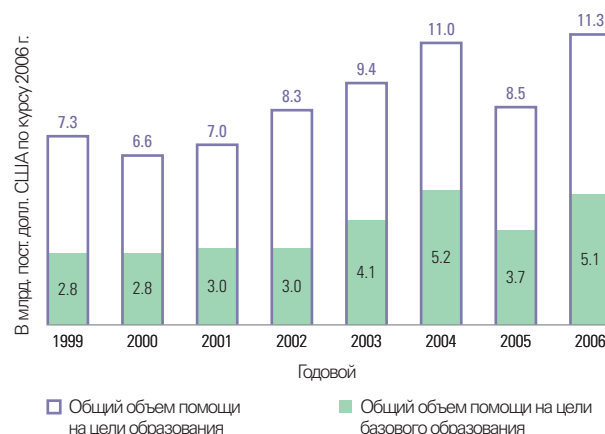
Международная помощь играет решающую роль в оказании поддержки политике, способствующей расширению доступа, укреплению равенства и повышению качества образования. В Объединенной Республике Танзании полученная помощь была направлена на оказание поддержки стратегии сектора образования, благодаря которой число детей, не охваченных школьным образованием, после 1999 г. сократилось на три миллиона. В Эфиопии в условиях поддержки в виде внешней помощи доля бюджета, выделяемого на нужды образования, за период 1999-2006 гг. возросла с 3,6% ВВП до 6%, а число детей, не охваченных школьным образованием, сократилось с семи миллионов до 3,7 миллиона. При отсутствии помощи гораздо больше детей либо остались бы вне стен школы, либо были бы вынуждены учиться в еще более переполненных классах, где нет ни учебников, ни парт.

Несмотря на важнейшее значение помощи для многих

стран в вопросах достижения целей ОДВ и более широких ЦРТ, глобальные тенденции ее предоставления вызывают серьезную обеспокоенность. Большинство доноров не до конца соблюдают свои собственные обязательства относительно увеличения официальной помощи на цели развития (ОПР) и должны будут увеличить ее в беспрецедентных масштабах для выполнения тех задач, которые они сами поставили на 2010 г.

В 2005 г., когда помощь характеризовалась тенденцией к росту, доноры обязались увеличить ее с суммы в 80 млрд долл., которую она по оценкам составила в 2004 г., до 130 млрд долл. в 2010 г. (в ценах 2004 г.). ОПР возрастала на 8% в год в период 1999-2005 гг. и достигла 110 млрд долл. Затем, однако, она уменьшалась два года подряд и сегодня составляет менее 97 млрд долл. Проведенная ОЭСР оценка, посвященная будущим планам оказания помощи, содержит вывод, что запланированный рост ОПР далеко не соответствует тому уровню, который необходим для соблюдения обязательств доноров, взятых на 2010 г. Соблюдение этих обязательств потребует дополнительно 30 млрд долл. (в ценах 2004 г.).

Диаграмма 10. Общий объем обязательств по оказанию помощи на цели образования и базового образования, 1999-2006 гг.



Источник: см. диаграмму 4.3 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

Самые последние данные говорят о замедлении потоков помощи образованию, причем в особенности это касается базового образования



© Ami Vitale/PANOS

Расширение прав и возможностей местных общин: собрание женщин из низшей касты, на котором можно обменяться информацией и поделиться своими проблемами (штат Уттар-Прадеш, Индия)

Помощь образованию характеризуется стагнацией

Когда развитые страны в 2000 г. поставили свои подписи под Дакарскими рамками действий, они обязались предоставить странам дополнительную финансовую поддержку, необходимую для оказания содействия в вопросах достижения целей ОДВ. Впоследствии они несколько раз подтверждали свои обещания. Однако самые последние данные говорят о замедлении потоков помощи образованию, причем в особенности это касается базового образования.

Объем обязательств в отношении помощи для сектора образования в целом отражает общие тенденции

помощи. Обещанная образованию помощь значительно выросла в период 1999-2004 гг. (с 7,3 до 11 млрд долл.), однако в 2005 г. сократилась на 23%. Такая же тенденция характеризовала объем обязательств, касающихся базового образования: увеличение до 5,2 млрд долл. к 2004 г. и последующее сокращение до 3,7 млрд долл. в 2005 г. Объем обязательств вновь увеличился в 2006 г., однако остался несколько ниже уровня 2004 г. (диаграмма 10). В докладе за 2007 г. были приведены расчеты, говорящие о том, что для оказания поддержки достижению в странах с низкими уровнями дохода только трех целей ОДВ – ВНО, грамотность взрослых и ВОДМ – потребуется 11 млрд долл. в год. Сегодняшние объемы обязательств не обеспечивают этих средств и для достижения необходимого уровня должны быть увеличены в три раза.

Предоставление помощи, то есть объем помощи, реально выделяемой странам в тот или иной год, отражает обязательства, взятые в предыдущие годы. Помощь, предоставленная образованию в 2006 г., достигла 9,0 млрд долл., увеличившись по сравнению с 2002 г. (5,5 млрд долл.). Предоставление помощи базовому образованию росло такими же темпами – 3,5 млрд долл. в 2006 г. по сравнению с 2,1 млрд долл. в 2002 г. Однако существует опасность того, что замедление роста объема обязательств после 2004 г. вскоре найдет свое отражение в замедлении роста или даже в стагнации предоставляемой помощи.

Выделение помощи тем, кто в ней больше всего нуждается: насколько усиливается равенство?

Предоставляется ли помощь именно тем странам, которым для достижения целей ОДВ она нужна больше всего? В 2006 г. 68 стран с низкими уровнями дохода получили 6,4 млрд долл. помощи образованию и 75% от общего объема помощи, предоставленной на цели базового образования – самые высокие показатели, зарегистрированные с 2000 г. (за исключением 2004 г.). Несмотря на эти позитивные тенденции, две пятых помощи образованию и свыше четверти помощи базовому образованию получили развивающиеся страны со средними уровнями дохода. Что же касается 50 наиболее бедных стран, их доля в общей помощи на нужды базового образования практически осталась на прежнем уровне: 45% в период 2000-2002 гг. и 46% в период 2003-2005 гг.

Помощь на нужды образования особенно необходима странам, которые принято называть уязвимыми государствами. Однако в 2006 г. эти 35 стран получили 1,6 млрд долл. в виде помощи на образование, из которых 0,9 млрд долл. были предназначены для базового образования. Их доля помощи на нужды образования из расчета на душу населения практически не превышает доли всех других стран с низкими уровнями дохода.

Направляется ли больше помощи тем странам, которые используют ее более эффективно? Есть определенные свидетельства, позволяющие предположить, что помощь все чаще целенаправленно предоставляется тем, кто в ней больше всего нуждается и кто ее использует наиболее эффективно, однако эта взаимосвязь остается слабо выраженной, а ведь есть, судя по всему, все основания для увеличения помощи странам с наибольшими потребностями и тем, кто демонстрирует прогресс.

Эффективность работы доноров: неоднозначные результаты

Далеко не все доноры рассматривают достижение целей ОДВ в качестве своей приоритетной задачи

в рамках своих собственных программ или в связи с оказанием поддержки Каталитическому фонду Инициативы ускоренного продвижения (ИУП). Объем помощи базовому образованию с 2005 г. по 2006 г. действительно возрос, однако это в большей степени является результатом деятельности очень немногих доноров, чем широких усилий международного сообщества.

В 2006 г. общее финансирование образования в основном обеспечивала небольшая группа доноров: Франция (1,9 млрд долл.), Германия (1,4 млрд долл.), Нидерланды (1,4 млрд долл.), Соединенное Королевство (1,2 млрд долл.) и Международная ассоциация развития Всемирного банка (МАР, 1,0 млрд долл.). Если говорить о помощи базовому образованию, то половину всех обязательств взяли на себя всего три донора: Нидерланды, Соединенное Королевство и МАР. Крупнейшим донором в области базового образования являются Нидерланды – 1,1 млрд долл., или почти четверть от общего объема помощи. Нидерланды, Соединенное Королевство и МАР также обеспечивают 60% всей помощи на нужды базового образования, предоставляемой странам с низкими уровнями дохода. С другой стороны, Франция из общего объема своей помощи на цели образования выделяет базовому образованию только 17%, Германия – всего лишь 11%; основной объем их помощи получают студенты высших учебных заведений. Эти страны, а также Япония не уделяют серьезного внимания базовому образованию в странах с низкими уровнями дохода, которые испытывают в нем наибольшую потребность (в диаграмме 11 показаны среднегодовые значения за 2005-2006 гг.).

Хотя в 2006 г. большинство двусторонних доноров увеличило свой общий объем помощи образованию, помощь на нужды базового образования заметным образом расширили лишь семь доноров из двадцати одного. Существенного роста помощи со стороны нескольких доноров было недостаточно для компенсации значительного уменьшения ее объема в 2005 г. Тот факт, что основной объем помощи базовому образованию обеспечивают лишь немногие доноры, ставит серьезные вопросы о том, насколько вся группа доноров готова к выполнению обязательств, взятых в Дакаре.

Поддержку образованию в развивающихся странах также оказывают двусторонние доноры, не входящие в Комитет по оказанию помощи в целях развития (КПР) ОЭСР. Помощь базовому образованию поступает от частных фондов, таких как фонды Хьюлетта и Гейтса, которые предоставляют гранты на сумму до 60 млн долл. на цели повышения качества начального и среднего образования. Дубайский благотворительный фонд вместе с такими организациями, как «Спасти детей» и ЮНИСЕФ, собрал 1 млрд долл. для охвата детей образованием.

Тот факт, что основной объем помощи базовому образованию обеспечивают лишь немногие доноры, ставит серьезные вопросы о том, насколько вся группа доноров готова к выполнению обязательств, взятых в Дакаре

Диаграмма 11. Приоритет, предоставляемый основными донорами странам с низкими уровнями дохода и базовому образованию, – обязательства по оказанию помощи, 2005-2006 гг. (среднегодовые показатели)



Источник: на основе диаграммы 4.13 во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2009 г.

Инициатива ускоренного продвижения: неоправдающиеся надежды

Каталитический фонд ИУП сам по себе стал серьезным источником финансирования ряда стран с низкими уровнями дохода. Однако он не сумел мобилизовать достаточно средств и сталкивается с серьезным дефицитом. Семнадцать доноров обязались предоставить в 2004–2011 гг. 1,3 млрд долл., однако большинство этих средств обещаны Нидерландами, Соединенным Королевством, Европейской комиссией и Испанией. Соглашения заключены лишь на 329 млн долл. из этой общей суммы, а по состоянию на конец февраля 2008 г. страны получили только 270 млн долл. Самые крупные гранты получили лишь пять стран⁷, тогда как другим тринадцати государствам достались суммы, не превышающие 10 млн долл.

При сохранении сегодняшних темпов прогнозируемые потребности просто не могут быть удовлетворены. С учетом восьми стран, присоединившихся к тем 35 странам, которые уже охвачены ИУП, потенциальный дефицит составляет 1 млрд долл. для тех стран, чьи планы уже были одобрены. К 2010 г., когда ИУП охватит еще 13 стран, эта цифра может достичь 2,2 млрд долл. Если исходить из предположения, что Каталитический фонд сумеет покрыть 40%-50% этого дефицита, то нехватка все равно составит около 1 млрд долл. Если эти тревожные прогнозы сбудутся, помощь, поступаю-

щая сегодня нескольким странам, прекратится, а другие страны вообще могут ничего не получить.

Управление и эффективность при оказании помощи

Характер оказания помощи столь же важен, как и ее объем. Непредсказуемая помощь, неоправданное разрастание числа малых доноров, слабая координация – эти проблемы преследуют как реципиентов, так и доноров. Признав, что они сами являются частью проблемы, доноры вместе со странами-реципиентами приняли новую концепцию управления помощью, нашедшую свое воплощение в Парижской декларации об эффективности помощи (2005 г.). В соответствии с этой концепцией, основными принципами которой являются национальная ответственность, согласование и гармонизация, члены ОЭСР-КПР согласились с задачами увеличения предсказуемости помощи, использования национальных учреждений и систем и уменьшения операционных расходов путем координации работы доноров.

Прогресс был различным во всех областях. Благодаря недавно проведенному обследованию ОЭСР были четко выявлены серьезные проблемы, сохраняющиеся в связи с предоставлением помощи.

Четыре подхода к повышению эффективности управления помощью

В докладе рассматриваются четыре области реформы управления помощью и их последствия для помощи образованию.

Перенос акцента с индивидуальных проектов на общесистемные программы. Считается, что, когда доноры совместно работают над предоставлением помощи в рамках широких секторальных программ, это повышает уровень национальной ответственности и улучшает результаты на местах. В Парижской декларации поставлена цель добиться того, чтобы к 2010 г. до двух третей помощи оказывалось в виде объединенной бюджетной поддержки и предоставлялось в рамках общесекторальных подходов (ОСП). В отношении образования доля такой помощи на основе широких программ возросла с 33% в 1999-2000 гг. до 54% в 2005-2006 гг. Такой перенос акцентов был наиболее заметен в странах с низкими уровнями дохода, которые зависят от внешней помощи больше других, и не столь очевиден в других группах стран: страны со средними уровнями дохода, как правило, предпочитают договариваться с отдельными донорами, а уязвимые государства зачастую не располагают потенциалом для руководства такой деятельностью.

7. Гана, Йемен, Кения, Мадагаскар и Никарагуа.

Согласование помощи с планами сектора образования и национальными системами управления способно давать положительные результаты

Есть немало примеров успешного применения общесекторальных подходов (ОСП) в образовании, таких как значительное увеличение охвата образованием в ряде стран, которые стали использовать эту модель (Буркина-Фасо, Замбия, Индия, Непал, Объединенная Республика Танзания, Уганда и Эфиопия). Однако серьезные проблемы сохраняются, и этот подход далеко не носит прямолинейного характера. Для успешной реализации ОСП они должны основываться на твердом политическом руководстве и соответствующем потенциале государственных ведомств.

Национальная ответственность. Повышение уровня национальной ответственности основывается на таких партнерских связях между национальными правительствами и донорами, которые работают в обе стороны. В теории государство возглавляет разработку и осуществление национальных стратегий развития, а доноры признают его руководящую роль и обеспечивают укрепление его потенциала. Однако на практике условия для реализации такой руководящей роли весьма различны, как об этом свидетельствует противоположный опыт Индии и Мозамбика. Индия, которая характеризуется низким уровнем зависимости от внешней помощи, развитыми государственными структурами и мощными национальными учреждениями для обеспечения развития потенциала, твердо контролировала процесс установления приоритетов и осуществления своей национальной программы по достижению ВНО. В Мозамбике только что закончилась гражданская война, административные структуры были ослаблены, и отсутствовали возможности для того, чтобы играть в этом процессе руководящую роль. Подготовка его сегодняшних ОСП в рамках образования заняла более трех лет и послужила проверкой способности правительства и доноров прийти к соглашению. Несмотря на разочарование, которое испытывали обе стороны, ОСП со временем расширили возможности правительства Мозамбика в деле руководства национальной программой в области образования.

Согласование помощи с национальными приоритетами и использование правительственных систем. Новая повестка дня в области помощи призывает доноров следовать приоритетам и системам стран-реципиентов, а не навязывать их. Эти процессы носят непростой характер, однако согласование помощи с планами сектора образования и национальными системами управления способно давать положительные результаты, включая улучшение целостности секторальной работы, надзора за деятельностью доноров и финансовой гибкости, в том числе в отношении помощи как на цели развития, так и на покрытие текущих расходов. В Камбодже переход к осуществлению Стратегического плана развития образования в 2001 г. ознаменовал установление более тесного сотрудни-

чества между правительством и донорами. Этот план выступает в качестве фактора секторальной целостности и способствовал тому, что министерство образования смогло лучше понять деятельность доноров и оказывать на нее воздействие.

В Буркина-Фасо направление помощи через государственные управленческие структуры привело к повышению эффективности бюджетных процессов и представлению финансовой отчетности министерством базового образования, увеличению предсказуемости помощи и, со временем, к росту числа доноров, готовых работать в рамках общего механизма финансирования. Некоторые доноры, включая Канаду, Нидерланды и Соединенное Королевство, стремятся направлять помощь через национальные системы, не закрывая в то же самое время глаза на их слабые стороны. Другие доноры (Австралия, Португалия и Соединенные Штаты Америки) предпочитают выжидать до тех пор, пока деятельность национальных систем не улучшится.

Для эффективного управления помощью странам необходимо знать, сколько они получают и когда. Прогресс в отношении улучшения предсказуемости помощи носит ограниченный характер. Краткосрочная предсказуемость находится на высоком уровне, однако переход к общесекторальной бюджетной поддержке не повлек за собой улучшения предсказуемости краткосрочной или долгосрочной помощи. Отчасти это объясняется слабой работой государственных структур развивающихся стран, отчасти – слабой работой доноров. Такие недавние инициативы, как контракты Европейской комиссии в области ЦРТ и Корпорация США по вызовам тысячелетия, направлены на решение этих проблем путем обеспечения многолетних обязательств.

Улучшение координации работы между донорами.

В Парижской декларации указываются несколько основных областей для улучшения координации работы между донорами в целях уменьшения неэффективности операционных расходов.

■ **Увеличение числа совместных миссий.**

Совместные миссии доноров в ту или иную страну позволяют уменьшить операционные расходы и дают правительству возможность более эффективно использовать своих сотрудников руководящего звена. В 2007 г. только 20% всех донорских миссий были проведены на совместной основе, что гораздо ниже запланированного уровня, составляющего 40%. Тем не менее, в секторе образования прогресс, судя по всему, более заметен, чем в других областях. В Гондурасе, например, в 2007 г. 73% всех миссий доноров, работающих в области образования, носили совместный характер.

■ **Создание донорских групп.** Во многих странах формируются донорские группы и назначается донор, руководящий работой по сектору образования. Такие группы были созданы во всех странах, получающих средства от Каталитического фонда ИУП, за исключением одной страны. Однако доноры неоднородны и работают различными темпами. Например, Нидерланды, Соединенное Королевство и некоторые скандинавские страны подают пример другим, обеспечивая гармонизацию своей работы с другими, тогда как Соединенные Штаты и Япония предпочитают и далее работать в рамках параллельных структур.

■ **Рационализация предоставления помощи.**

Предоставление большим числом доноров малых сумм помощи ведет к значительным операционным расходам и является попросту неэффективным. Однако усилия доноров в том, чтобы каждый из них предоставлял больше помощи меньшему числу стран, пока что носят ограниченный характер. В 2005-2006 гг. в области базового образования 18 стран приходилось работать по меньшей мере с 12 донорами каждой. С 2002 г. по 2006 г. большинство доноров увеличили число своих реципиентов с одновременным повышением уровня помощи базовому образованию. Некоторые доноры, включая Австрию, Грецию, Ирландию, Испанию и Японию, увеличили число стран-реципиентов быстрее, чем объем помощи, что на практике привело к уменьшению помощи из расчета на одну страну. Совершенно иным путем пошли Нидерланды и Соединенное Королевство, которые увеличили предоставление помощи на нужды базового образования более, чем вдвое, сократив при этом число стран-реципиентов.

Содействие надлежащему управлению посредством помощи

Доноры в настоящее время вкладывают более крупные средства в «надлежащее управление». Растущая роль вопросов управления в рамках программ помощи находит свое отражение в объемах финансовых средств, которые направляются на их решение: в 2006 г. доноры выделили 9% общего объема секторальной помощи на «управление и гражданское общество» – самый высокий секторальный показатель.

В 2006-2007 гг. несколько крупных доноров стали использовать новые стратегии в отношении управления. В поощрении надлежащего управления посредством своих программ оказания помощи особенно активную роль стали играть Всемирный банк и Европейская комиссия, уделяя, среди прочего, пристальное внимание таким вопросам, как

государственное финансовое управление, децентрализация, прозрачность и подотчетность, а также занятость в государственном секторе. Доноры также стремятся обеспечивать количественную оценку состояния механизмов управления в той или иной стране, например, посредством методики анализа странового управления, разработанной Департаментом международного развития Соединенного Королевства.

В какой степени повышение интереса стран-доноров к вопросам управления сказалось на политике и программах сектора образования в странах-реципиентах? Обзор последних образовательных проектов Всемирного банка и его программ в поддержку базового образования говорит о росте интереса к более подробной разработке повестки дня в сфере управления. Эти вопросы находят отражение в поощрении более активного участия общин в такой работе, как школьная деятельность (Гондурас), наем, распределение и мониторинг работы учителей (Индонезия), управление на базе школы (Филиппины), причем эти примеры можно было бы продолжить. ОСП направлены на разработку еще более перспективной программы действий в области управления в таких странах, как Бангладеш, Кения и Пакистан, в том числе с уделением особого внимания проблематике учителей, более широкому участию общины и привлечению частного сектора.

Существует опасность того, что доноры будут стремиться сами определять характер и приоритеты надлежащего управления в образовании на основе подходов, существующих в странах-донорах и необязательно являющихся актуальными или оптимальными для бедных стран. Несмотря на то, что надлежащее управление является одним из приоритетов в образовании, доноры не обладают монопольным правом судить о том, в чем именно такое управление состоит.

В целом следует отметить, что в условиях, когда уровни помощи на нужды образования и базового образования характеризуются стагнацией, нехватка финансовых средств, необходимых для достижения целей ОДВ, сохраняется и вряд ли будет восполнена. Можно говорить о том, что доноры и страны выявили пути для совершенствования управления помощью, однако улучшение ситуации носит медленный характер. Ускорение прогресса в направлении достижения целей ОДВ будет невозможно без упрочения международных обязательств относительно общего увеличения помощи и повышения уровня ее эффективности.

Существует опасность того, что доноры будут стремиться сами определять характер и приоритеты надлежащего управления в образовании на основе подходов, существующих в странах-донорах

Глава 5.

Выводы и рекомендации в отношении политики

Всестороннее достижение целей, установленных в Дакарских рамках действий, потребует твердой политической воли и изменений на многих уровнях. Правительствам, среди многих задач, надлежит расширить возможности ВОДМ, привести в школу и удержать в ней десятки миллионов детей, повысить стандарты обучения и расширить учебные возможности молодежи и взрослых. Для достижения успеха важнейшее значение имеет реформа управления.

В докладе рассматривается опыт, накопленный в ходе мониторинга продвижения к целям ОДВ и осуществления подходов к реформам управления. В этой заключительной главе приводятся выводы общего характера и рекомендации в отношении политики.

Долгий путь к образованию: дорога в школу, которая пролегает через пустыню (Йемен)



Прогресс достижения целей ОДВ

Мониторинг продвижения к целям ОДВ дает смешанную картину. Некоторые из беднейших стран мира продемонстрировали выдающиеся успехи, улучшив доступ к образованию, сделав быстрый скачок в направлении ВНО и сократив гендерные диспропорции. Однако общий прогресс остается слишком медленным и неравнозначным, чтобы можно было говорить о выполнении Дакарских обязательств.

Прогрессу в образовании и в достижении более широких целей развития препятствуют высокие уровни неравенства. Серьезная приверженность правительствам целям ОДВ потребует от них укрепления их обязательств в отношении вопросов равенства и инклюзивного образования. В докладе освещаются основные приоритетные области.

Воспитание и образование детей младшего возраста

Прогресс в этой области носит разочаровывающий и в высшей степени неравномерный характер, задерживая прогресс в образовании в целом. В докладе обращен призыв к правительствам и к предоставляющим помощь донорам:

- **укреплять взаимосвязи** между планированием образования и охраной здоровья ребенка путем использования программ перечисления наличных средств, целенаправленных мер в области здравоохранения и более равноправного государственного финансирования секторов, связанных с охраной здоровья;
- **уделять приоритетное внимание воспитанию и образованию детей младшего возраста** в рамках планирования образования в интересах всех детей и обеспечивать стимулы в целях охвата уязвимых и обездоленных;
- **проявлять более твердую приверженность широким мерам по борьбе с нищетой** путем решения проблем плохого питания детей и совершенствования систем охраны здоровья, а также использования инновационных программ социального обеспечения в интересах бедных семей.

Всеобщее начальное образование

Политическое руководство является ключом к ускорению прогресса в направлении ВНО. В докладе на основе успешного национального опыта сформулированы рекомендации по трем широким областям работы:

- **устанавливать серьезные долгосрочные цели**, опираясь на реалистичное планирование и достаточный объем среднесрочного и долгосрочного финансирования в интересах обеспечения прогресса в вопросах доступа к начальному образованию, посещения начальной школы и ее окончания;
- **оказывать поддержку равенству** в интересах девочек, обездоленных групп и недостаточно охваченных регионов путем постановки четких задач по уменьшению диспропорций, опираясь при этом на стратегии практического характера, которые способны обеспечить образование на основе равенства. Такие практические стратегии включают отмену платы за обучение и увеличение государственных расходов в тех областях, где это необходимо в первую очередь;
- **повышать качество образования и одновременно расширять доступ к нему** путем сосредоточения на вопросах последовательного перехода учащихся из класса в класс и улучшения результатов обучения, расширения обеспечения учебниками и повышения их качества, укрепления подготовки и поддержки учителей, а также формирования таких классов, размеры которых благоприятствуют обучению.

Качество образования

Национальным органам власти, официальным представителям общин и местным руководителям школ необходимо совместно работать над решением проблем образования и обеспечением такого положения, при котором все дети, независимо от их социальной среды или места жительства, будут заканчивать школу, получая те навыки и знания, которые им необходимы для всесторонней реализации их возможностей. В докладе названы пять важнейших областей деятельности:

- **укреплять обязательства в отношении политики**, направленной на повышение качества образования и создание эффективной учебной среды для всех учащихся, включая необходимую инфраструктуру, квалифицированных учителей, актуальную учебную программу и четко определяемые учебные результаты. Главное внимание в рамках этих обязательств должно уделяться учителям и обучению;
- обеспечивать такое положение, при котором все дети, посещающие начальную школу на протяжении по меньшей мере четырех-пяти лет, **приобретали бы базовые навыки грамотности и счета**, необходимые им для развития их потенциала;

- расширять возможности, связанные с **измерением, мониторингом и оценкой качества образования**, включая условия обучения (инфраструктура, учебники, размеры классов), процессы (язык, учебное время), результаты и диспропорции между регионами, общинами и школами;

- обеспечить пересмотр существующей политики и положений для того, чтобы предусмотреть **достаточный объем учебного времени** для всех детей и сведение всеми школами к минимуму разрыва между установленным и реальным объемом учебного времени;

- принимать участие в сопоставительных региональных и международных **оценках успеваемости** и учитывать полученные результаты в национальной политике; осуществлять разработку национальных оценок, оптимальным образом отражающих конкретные потребности и цели каждой страны.

Преодоление неравенства – опыт национальных реформ в области управления

Надлежащее управление образованием является ключом к достижению целей ОДВ, улучшению учебной успеваемости учащихся и обеспечению равенства возможностей. Однако во многих странах реформы управления страдают двумя основными недостатками: недостаточным вниманием к вопросам равенства и тенденцией к навязыванию моделей, в частности путем попыток использования опыта частного сектора для решения проблем государственного сектора. Необходимы новые подходы к управлению образованием. В докладе рассматриваются области, в которых необходимы соответствующие действия со стороны правительства:

- **обеспечивать приверженность деятельности по уменьшению диспропорций**, обусловленных уровнем жизни, местом проживания, полом и другими факторами, сказывающимися на положении обездоленных слоев. Правительствам надлежит разрабатывать четкие задачи для уменьшения диспропорций и обеспечивать мониторинг хода их выполнения;

- **играть устойчивую политическую руководящую роль** в деле выполнения задач в области образования и борьбы с неравенством на основе четких целей политики и повышения уровня координации деятельности в рамках государственных и других структур (гражданского общества, частного сектора, маргинальных групп);

- **укреплять политику в интересах сокращения масштабов нищеты** и глубоко укоренившегося социального неравенства, препятствующих достижению целей образования для всех. Правительствам надлежит интегрировать планирование образования в более широкие стратегии сокращения масштабов нищеты;

Надлежащее управление образованием является ключом к достижению целей ОДВ, улучшению учебной успеваемости учащихся и обеспечению равенства возможностей

Страны-доноры должны увеличить помощь на цели базового образования, особенно для стран с низкими уровнями дохода

- **обеспечить повышение стандартов качества образования** и уменьшение диспропорций в области учебной успеваемости между регионами, общинами и школами;
- **увеличить расходы на национальное образование**, особенно в развивающихся странах, где в него хронически вкладываются недостаточные средства;
- **сделать вопросы равенства сутью стратегий финансирования**, с тем чтобы охватить обездоленных детей более точными оценками расходов, необходимых для уменьшения диспропорций, наряду с разработкой стимулов для охвата наиболее маргинализованных слоев населения;
- **добиться, чтобы приверженность делу равенства была неотъемлемым компонентом децентрализации**, путем финансирования таких моделей, которые обеспечивают взаимосвязь между ресурсами и уровнями нищеты и обездоленности в области образования;
- **признать, что конкуренция между школами и возможность выбора школы**, а также партнерские связи между государством и частным сектором не являются панацеей. Если государственная система образования работает плохо, первоочередная задача состоит в устранении ее недостатков;
- **укрепить деятельность по набору, распределению и мотивации учителей** для обеспечения достаточным числом квалифицированных учителей всех регионов и школ, особенно в изолированных и недостаточно охваченных общинах.

Доноры: выполнение взятых обязательств

Основную ответственность за достижение целей ОДВ несут правительства развивающихся стран. Развитые страны могут оказывать им в этом поддержку путем увеличения своих финансовых обязательств, совершенствования процессов оказания помощи и обеспечения того, чтобы эта помощь использовалась в интересах решения национальных приоритетных задач. В докладе предлагается деятельность в ряде основных областей:

- **увеличить помощь на цели базового образования**, особенно для стран с низкими уровнями дохода, путем предоставления примерно 7 млрд долл. для покрытия сегодняшнего финансового дефицита в приоритетных областях ОДВ;
- **расширить состав группы стран-доноров**, занимающихся предоставлением помощи базовому образованию, для обеспечения устойчивого характера финансовой поддержки целей ОДВ;

- **обеспечить приверженность вопросам равенства в рамках предоставления помощи образованию** путем выделения странам с низкими уровнями дохода большего объема средств на цели базового образования. Нескольким донорам, включая Францию и Германию, надлежит в срочном порядке пересмотреть свои формы предоставления помощи;
- **сплотиться вокруг Инициативы ускоренного продвижения** и ликвидировать ожидаемый дефицит финансовых средств для стран с утвержденными планами, уровень которого к 2010 г. оценивается в 2,2 млрд долл. в год;
- **повысить эффективность помощи** и уменьшить операционные расходы, как это предусмотрено в Парижской декларации, путем большего согласования помощи с национальными приоритетами, улучшения координации, расширенного использования национальных систем финансового управления и повышения уровня предсказуемости потоков помощи.

Неправительственные структуры: важная роль

В докладе обращается особое внимание на важнейшее значение руководящей роли правительства и государственной политики в области образования. Это не означает занижения роли негосударственных структур. Достижение целей ОДВ требует партнерских связей на разных уровнях – между школами и родителями, между организациями гражданского общества и органами управления, между государственными и частными провайдерами. Организациям и коалициям гражданского общества надлежит:

- **и далее представлять интересы тех, кто лишен возможности высказать свое мнение** – маргинальных групп, жителей трущоб, работающих детей, низших каст и коренных народов, – в усилиях по обеспечению всеобщего охвата образованием;
- **требовать отчета у правительств** и оказывать поддержку предоставлению образовательных услуг и созданию потенциала.

Надлежащее управление в целях преодоления неравенства может и должно составлять суть любой государственной политики. Оно играет жизненно важную роль в деле развития систем образования более инклюзивного и гибкого характера, способных удовлетворять потребности всех детей, в особенности тех, кто находится в наиболее обездоленном положении. Создание таких систем образования, которые способствуют равенству, будет иметь важнейшее значение для достижения человечеством целей ОДВ к 2015 г.

Преодоление неравенства: важная роль управления

Образование – это одно из основных прав человека. И тем не менее, неравенство в области образования проявляется в огромных масштабах по всему миру. В его основе лежат такие факторы социальной обездоленности, как низкий уровень жизни, гендерные проблемы, место проживания, языковая принадлежность и другие. Неравенство грозит подорвать усилия по достижению шести целей образования для всех (ОДВ), которые правительства более чем 160 стран мира согласовали в 2000 г. Если стратегии обеспечения большей справедливости в образовании не станут сутью программы действий в области ОДВ, миллионам детей, молодых людей и взрослых будет отказано в праве на получение образовательных возможностей, которые им необходимы для того, чтобы реализовать свой потенциал, вырваться из нищеты и принять всестороннее участие в жизни общества.

Настоящая публикация является кратким вариантом седьмого издания *Всемирного доклада по мониторингу ОДВ*, где документально подтверждается прогресс в достижении целей ОДВ. В докладе, в котором основное внимание уделяется сохраняющимся проблемам, рассматриваются сегодняшние подходы к реформе управления образованием и даются оценки того, насколько они содействуют улучшению доступа, качества, участия и подотчетности. В докладе также рассматриваются вопросы управления помощью на цели образования. Богатые страны дали обещание, что никакая национальная стратегия в области образования не будет обречена на неудачу из-за нехватки финансовых средств. Однако это обещание не выполняется.

Полный текст доклада, а также всеобъемлющие статистические данные и показатели в области образования и переводы доклада на другие языки представлены в онлайн-режиме по адресу www.efareport.unesco.org.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Издательство
ЮНЕСКО



Фотография на обложке

В отличие от многих его сверстников из бедных семей, этот индонезийский мальчик учится в школе.

© BODY PHILIPPE / HOA-QUI