


Финансирование образования – инвестиции и доходы

Анализ Международных Индикаторов Образования

Издание 2002 года

Краткий вариант доклада

ИНСТИТУТ СТАТИСТИКИ ИНСТИТУТ ЮНЕСКО

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ПРОГРАММЫ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНДИКАТОРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

ЮНЕСКО

Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) был принят на Лондонской конференции 20 странами в ноябре 1945 г. и вступил в силу 4 ноября 1946 г. Членами организации в настоящее время является 188 государств.

Главная задача ЮНЕСКО заключается в том, чтобы содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения, справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, для всех народов без различия расы, пола, языка и религии.

Для решения возложенных на нее задач ЮНЕСКО осуществляет пять следующих функций: 1) перспективные исследования в области образования, науки, культуры и коммуникации, посвященные миру будущего; 2) продвижение, передача и совместное использование научных знаний путем проведения научных исследований, подготовки и учебной деятельности; 3) нормотворческая деятельность с целью подготовки и принятия международных правовых актов и регламентирующих рекомендаций; 4) услуги экспертов в рамках технического сотрудничества с государствами-членами с целью разработки их политики и проектов; и 5) обмен специализированной информацией.

Штаб-квартира ЮНЕСКО находится в городе Париж, Франция.

Институт статистики ЮНЕСКО (ИСЮСИУ)

Институт статистики ЮНЕСКО (ИСЮ) является статистическим органом Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, в котором хранится информация в области образования, науки и технологии, культуры и коммуникации со всего мира, имеющаяся в распоряжении ООН.

Институт статистики был создан в июле 1999 г. в целях совершенствования статистической программы ЮНЕСКО для сбора, обработки и предоставления своевременных и точных статистических данных, необходимых для разработки политики в современных быстро меняющихся и становящихся все более сложными условиях. ИСЮ находится в городе Монреаль, Канада.

Организация экономического сотрудничества и развития

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 года и вступившей в силу 30 сентября 1961 года, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение устойчивости и высоких темпов роста экономики и занятости, а также повышения уровня жизни в странах-членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности, способствуя тем самым развитию мировой экономики;
- обеспечение здорового экономического роста в процессе экономического развития как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР;
- содействие расширению мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные штаты. Нижеперечисленные страны стали членами ОЭСР позднее, даты присоединения указаны в скобках: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Республика Словакия (14 декабря 2000 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

Фото: Corbis Paris

Copyright UNESCO-UIS/OECD 2003

За разрешениями на воспроизведение части настоящего издания в некоммерческих целях или для использования в учебном процессе обращаться по адресу: Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France/Франция, тел. (33-1) 44 07 47 70, факс (33-1) 46 34 67 19, для всех стран за исключением Соединенных Штатов Америки. В Соединенных Штатах Америки разрешение можно получить по адресу: Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA/США, или в Интернете: <http://www.copyright.com>. Все прочие заявки на воспроизведение или перевод настоящего издания или его части направляйте по адресу: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France/Франция, или UNESCO Publishing, Editorial and Rights Division, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, или 1, rue Miollis, 75732 Paris Cedex 15, France/Франция. Факс: (33-1) 45 68 57 39. Тел. (33-1) 45 68 49 92. Email: p.almeida@unesco.org

Используемые обозначения и представление материала в этом издании не подразумевают выражение чьего-либо мнения со стороны ЮНЕСКО и ОЭСР относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города, района или их органов власти, или же демаркации их границ.

Финансирование образования – инвестиции и доходы

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНДИКАТОРОВ ОБРАЗОВАНИЯ ИЗДАНИЕ 2002 ГОДА

Финансирование образования – инвестиции и доходы является третьей из серии публикаций, в которой анализируются показатели в области образования, разработанные в рамках программы Международные индикаторы образования (ПМИО), осуществляемой ОЭСР и ЮНЕСКО. В публикации рассматриваются вопросы инвестиций и экономических результатов в области образования, а также человеческого капитала. Она начинается с рассмотрения результатов специально предпринятого исследования о влиянии человеческого капитала на экономический рост в странах-участницах ПМИО. Исследование демонстрирует новые результаты, родственные полученным ранее в исследованиях стран ОЭСР. В публикации также описывается контекст, в рамках которого осуществляется развитие систем образования, а также степень участия государства и уровень расходов в странах-участницах ПМИО.

В отчете рассматривается финансирование образовательной системы через призму анализа расходов и инвестиционных стратегий в странах-участницах ПМИО с точки зрения государственного и частного секторов. Также в отчете рассматриваются основные характеристики государственных расходов, структура распределения государственных средств по уровням образования и роль частного сектора как поставщика образовательных услуг и как источника финансирования образования. Дополняют анализ национальные статистические обзоры, в которых приводятся общие и финансовые показатели в сопоставлении с данными по странам ОЭСР и ПМИО, а также развернутое приложение, содержащее статистические данные по странам ОЭСР и участницам ПМИО.

Странами-участницами программы ЮНЕСКО и ОЭСР ПМИО являются: Аргентина, Бразилия, Чили, Китай, Египет, Индия, Индонезия, Ямайка, Иордания, Малайзия, Парагвай, Перу, Филиппины, Российская Федерация, Шри-Ланка, Таиланд, Тунис, Уругвай и Зимбабве.

За более подробной информацией или с заявками на приобретение полной публикации просьба обращаться по следующим адресам:

www.unesco.org/publications	www.oecd.org/bookshop
UNESCO Publishing	OECD Publications
7, place de Fontenoy	2, rue André-Pascal
75352 PARIS 07 SP	75775 PARIS Cedex 16

France/Франция France/Франция



Краткий вариант доклада

Признание ключевой роли образования, в условиях глобализации, становления экономики, движимой знаниями, развития общества на основе прав человека, складывающихся демографических тенденций, растет во всем мире. Эти процессы особенно касаются стран-участниц ПМИО ЮНЕСКО и ОЭСР.

Сегодня становится очевидным, что образование является жизненно важным для экономического благосостояния не только отдельных людей, но и целых народов. Доступ к образованию и его получение являются ключевыми факторами накопления человеческого капитала и экономического роста. Результаты образования влияют не только на индивидуальный и национальный доход, но и распространяют свое влияние на многие другие стороны общественной жизни. Образование является той силой, которая формирует более разносторонних людей, делает их активными членами гражданского общества и повышает сплоченность и единство общества.

Между тем, потребность в получении образования растет во всех странах ПМИО – наблюдается устойчивая тенденция к продолжению обучения по окончании обязательного образования, связанная с ростом населения, более высокими показателями завершения начального образования, признанием выгод от продолжения обучения по программам среднего и высшего образования.

Однако, многие страны-участницы ПМИО сталкиваются с ограничениями, касающимися расходов на увеличение масштабов образования более высокого уровня. Расширение образовательных систем влечет за собой увеличение потребности в денежных средствах, но все чаще правительства оказываются не в состоянии обеспечивать необходимый рост финансирования. Это подчеркивает значимость политики направленной на расширение участия в образовательном процессе всех желающих, и в то же время обеспечивающей справедливость в распределении расходов и выгод от образования.

■ ВЛИЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ АКТИВНОСТЬ ОТДЕЛЬНЫХ ЛЮДЕЙ И ОБЩЕСТВ

Сегодня уже очевидно, что человеческий капитал является ключевым фактором экономического роста, появляются также очевидные свидетельства того, что он связан и с широким спектром внеэкономических выгод, таких как улучшение здоровья и благосостояния. Поэтому инвестирование в человеческий капитал, и косвенно образование, стали центральным элементом в стратегиях содействия экономическому процветанию, увеличению занятости и социального согласия. В результате, образование все чаще рассматривается как инвестирование в коллективное будущее обществ и наций, а не просто будущий успех отдельного человека.

Однако, для достижения результата от большего инвестирования в человеческий капитал требуются не только благие пожелания.

Необходимо хорошее понимание природы и роли человеческого капитала, знание методов и способов разработки специфических мер по увеличению его ресурсов. В настоящее время эти вопросы не совсем правильно понимаются и оцениваются с точки зрения накопления человеческого капитала в его различных формах, анализа его взаимосвязи с результатами для общества и личности, оценки формирования человеческого капитала, инвестиций в человеческий капитал и социально-экономических выгод.

До настоящего момента возможно было разрабатывать только ограниченные заменители показателей человеческого капитала для межстрановых сравнений – чаще всего в форме прямого сопоставления количества лет начального образования. Существующие международные данные доступны также только по показателям, отражающим результаты экономической деятельности. Назрела необходимость более активно разрабатывать способы оценки и анализа взаимосвязи между человеческим капиталом и всем спектром воздействий на личное, общественное и экономическое благополучие.

Несмотря на эти ограничения, оказалось возможным собрать все ключевые данные для анализа роли человеческого капитала и, следовательно, образования, в содействии экономическому благосостоянию как отдельных людей, так и общества в странах-участницах ПМИО.

Факты свидетельствуют, что у более образованных людей больше шансов найти работу и, если они экономически активны, меньше шансов остаться безработными. Во всех странах-участницах ПМИО, коэффициент занятости увеличивается в зависимости от уровня образования, полученного людьми. Чем выше квалификация, тем выше заработная плата человека. В некоторых странах ПМИО, как показано на Рис. 1, этот прирост уровня заработной платы очень высок, что указывает на более высокий уровень оплаты труда и, возможно, более высокие доходы при наличии определенных навыков. Обращает на себя внимание тот факт, что в то время, как в большинстве стран заработки равномерно увеличиваются с ростом уровня образования, в Бразилии, Чили и Парагвае получение полного среднего и, тем более, третичного образования дают скачок в уровне оплаты труда. Преимущество в заработках у мужчин, получивших третичное образование, по сравнению с теми, кто имеет полное среднее образование колеблется от 82 процентов в Индонезии до почти 300 процентов в Парагвае. В целом, в странах-участницах ПМИО в Латинской Америке существуют огромные различия в доходах в зависимости от уровня образования, в то время, как в Азии различия в заработках в зависимости от образования значительно меньше.

Одним из способов измерения влияния человеческого капитала на общие характеристики развития страны является оценка влияния различных факторов на рост валового внутреннего продукта. Ни сам ВВП, ни даже экономическое благосостояние, не могут адекватно отражать в полном объеме человеческое благополучие, которое включает обладание правами человека и гражданскими свободами, хорошее состояние здоровья, чистую окружающую среду и личную безопасность, но не стоит недооценивать роль экономического роста в этом комплексе. Экономический рост не только обеспечивает ресурсы для борьбы

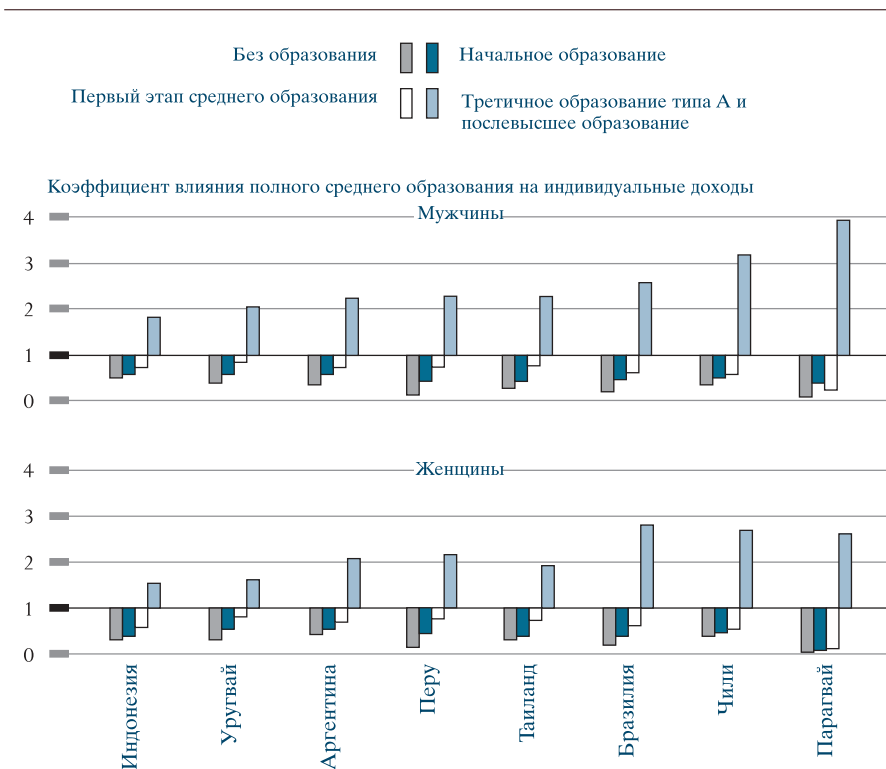
с бедностью, социальной исключенностью и плохим здоровьем, но также расширяет возможности выбора для человека. Экономическое благосостояние, обеспеченное экономическими результатами должно быть признано важной составляющей благополучия людей.

Как уже отмечалось, ВВП в качестве измерителя экономической производительности имеет значительные ограничения. Этот показатель охватывает текущее производство товаров и услуги инвестиции, которые отражаются в национальных счетах, но не включает нерыночную деятельность домохозяйств (например, воспитание детей) и деятельность, связанную с вкладом в будущее благосостояние общества, например, консервация природных ресурсов, и выражается в чистом приросте основного капитала общества. ВВП также включает товары и услуги, которые не способствуют благополучию, примером которых служат так называемые “негативные последствия”, возникающие в результате производства, такие как загрязнение окружающей среды или преступность. Тем не менее, ВВП определенно является важным компонентом экономического благосостояния и единственным показателем, который, как продемонстрировано в отчете, можно с уверенностью использовать как для межстрановых сравнений так и для сопоставлений во времени.

Взаимосвязь между человеческим капиталом и экономическим ростом можно оценить с помощью межстрановой регрессии данных, включающих

Рис. 1

Различия в заработках в зависимости от уровня образования, население в возрасте 25-64 года, 1999



Источник: ОЭСР/ЮНЕСКО ПМИО.

переменные физического капитала, образования, уровня доходов и, в некоторых случаях, показатели, характеризующие социальные и институциональные факторы. В некоторых исследованиях такой анализ осуществляется посредством совместного рассмотрения развивающихся и развитых стран. Это повышает значимость использованных статистических испытаний благодаря большей вариации основных факторов роста. Однако, такой подход однозначно предполагает общность факторов, определяющих рост в развивающихся и развитых странах. Часто это допущение сложно доказать.

Поэтому анализ в настоящем докладе проведен отдельно для стран-участниц ПМИО и для стран ОЭСР. Анализ продемонстрировал устойчивую положительную зависимость между улучшениями в наличии человеческого капитала и экономическим ростом в странах-участницах ПМИО, зависимость даже более сильную, чем та, что наблюдалась в странах ОЭСР. В среднем, улучшения в человеческом капитале обеспечивали около половины процентных пунктов ежегодного экономического роста почти во всех странах-участницах ПМИО в 1980-х и 1990-х по отношению к предыдущим десятилетиям. Среди стран ОЭСР подобного уровня достигли только Греция, Ирландия, Италия и Испания. В целом, результаты в странах ПМИО говорят о том, что ежегодному повышению среднего уровня образования взрослого населения соответствует увеличение на 3,7 процента показателей долгосрочного экономического роста.

В течение двух прошлых десятилетий связь между человеческим капиталом и экономическим ростом была наиболее сильной в Аргентине, Чили, Ямайке, Малайзии, Перу, Филиппинах и Уругвае, а в 1990-х – в Бразилии, Индонезии, Таиланде и Зимбабве. Влияние человеческого капитала на экономический рост было более ограниченным в Египте, Индии и Тунисе, которые начинали со значительно более низкими уровнями образования, чем другие страны ПМИО. Данная тенденция заставляет предположить, что человеческий капитал играет более значительную роль в процессе экономического роста, после того, как уровень человеческого капитала превышает определенное пороговое значение. В этом отношении сильная взаимозависимость между образованием и экономическим ростом в Аргентине, Чили, Малайзии и Уругвае говорит о том, что высокие показатели полного среднего и третичного образования важны для преобразования человеческого капитала в устойчивый экономический рост.

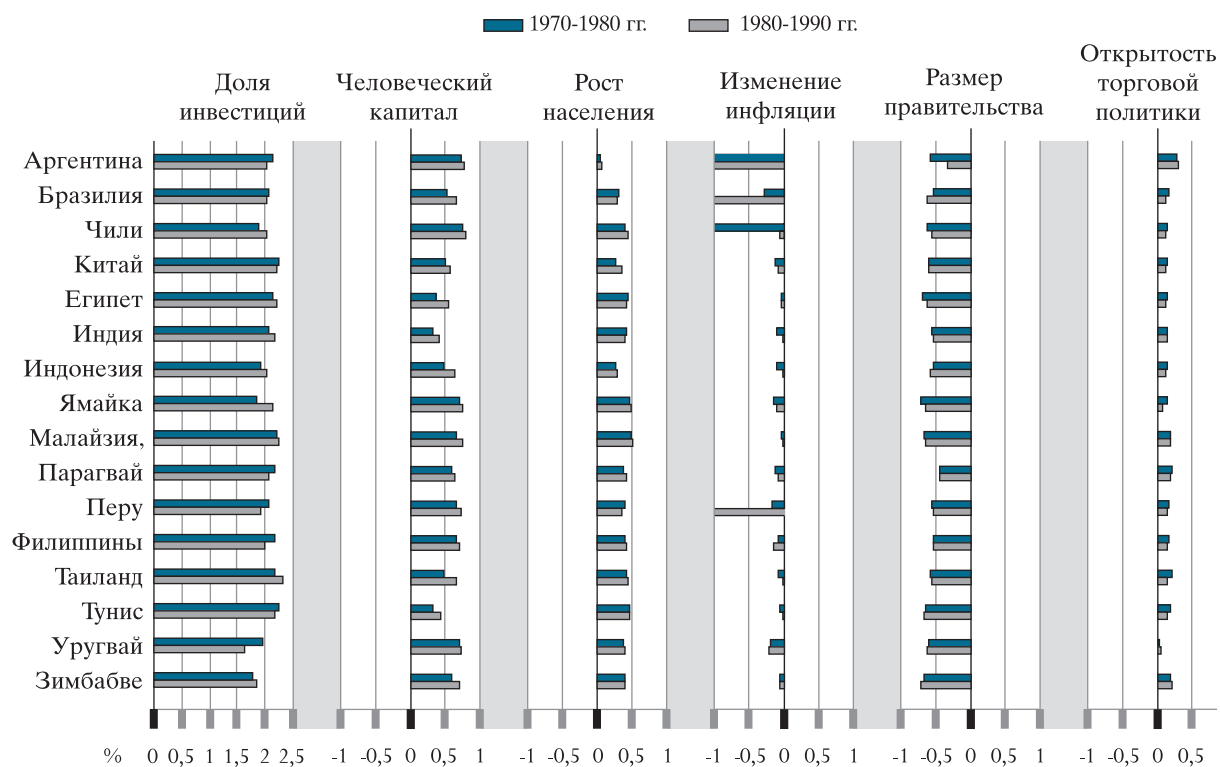
Сравнение моделей экономического роста, в странах-участницах ПМИО и ОЭСР, или между странами ПМИО на разных этапах индустриализации, показывает, что в то время, как финансовые инвестиции в большей степени связаны с ростом на ранних этапах индустриализации, роль человеческого капитала возрастает с индустриальным развитием и общим уровнем образования, и в конце концов становится наиболее сильной движущей силой экономического роста.

■ ГОТОВЫ ЛИ МЫ К БУДУЩЕМУ?

По мере того, как страны ПМИО движутся к экономикам, “основанным на знаниях”, значение человеческого капитала будет продолжать расти. В обозримом будущем работники, которые создают и используют знания,

Рис. 2

Декомпозиция изменений в среднем годовом темпе роста ВВП на душу населения в странах ПМИО по значимым переменным, за периоды 1970-1980 гг. и 1980-1990 гг.



Источник: Бен Абдалла и ОЭСР/EDU-IA, 2002.

чтобы добавить новую ценность товарам и услугам, будут составлять значительную и, возможно, доминирующую группу рабочей силы в некоторых странах ПМИО. Эти “работники знаний” окажутся как во всех экономических сферах – от информационных технологий до сельского хозяйства, так и во всех профессиях – от компьютерных программистов до учителей. У них будет высокая степень вертикальной мобильности, потому что знания потенциально доступны каждому. Их работа будет все более безграничной, потому что знания перемещаются с меньшей затратой усилий, чем даже деньги.

В некоторых прогнозах выдвигается предположение, что к 2020 году – тому моменту, когда на рынке труда проявятся результаты текущих реформ в образовании – промышленное производство во многих странах ПМИО увеличится, по крайней мере, в два раза, тогда как занятость в обрабатывающей промышленности, по крайней мере в наиболее экономически производительных странах, сократится, на 10-15 процентов от общей рабочей силы. Работа на производстве будет все чаще заменяться активной работой в области знаний, причем знания станут ключевым экономическим ресурсом. Без эффективного инвестирования в человеческий капитал этот ресурс будет дефицитным; с эффективным инвестированием, знания могут стать не только изобильными,

но и возобновляемыми и самовоспроизводящимися, что является отличительной чертой, которая отделит экономических победителей от менее успешных.

Готовы ли страны ПМИО к таким задачам? Один из способов анализа этого вопроса – рассмотреть текущие показатели результатов деятельности образовательных учреждений. Страны ПМИО достигли значительного прогресса в расширении доступа и степени участия в образовании за прошлое поколение. В Аргентине и Бразилии ожидаемый срок обучения 5-летнего ребенка – около 16 лет, в два раза выше значения этого показателя для взрослых, что подтверждает огромную перемену, которая может произойти за одно поколение. В семи из девятнадцати стран ПМИО, на данный момент образовательный процесс вовлечено 90 процентов молодежи в возрасте до 15 лет. Это такие страны, как Аргентина, Бразилия, Чили, Ямайка, Перу, Российская Федерация и Уругвай. Эти показатели охвата образованием приведут к значительному росту наличного человеческого капитала в этих странах, как только более образованные молодые люди пополнят ряды рабочей силы.

Показатели охвата образованием дают, однако, только часть картины. Превращение возрастающей доступности школьного образования в возрастающую доступность человеческого капитала в критической степени зависит от вовлеченности и успешного завершения образования более высоких уровней. Показатели выпуска на втором этапе среднего образования, который, как продемонстрировано в первой части отчета, тесно связан с индивидуальным экономическим успехом, варьируют от 30 процентов от численности населения соответствующего возраста в Индонезии и Тунисе, до более чем 60 процентов в Ямайке, Иордании, Малайзии и Филиппинах. Значительные отличия можно также наблюдать на третичном уровне. Показатель выпуска по университетским программам третичного уровня в Российской Федерации составляет 27 процентов от численности населения соответствующего возраста и достигает уровня стран ОЭСР. Другие страны ПМИО, имеющие высокие показатели выпуска по программам третичного уровня это Чили, Малайзия и Тайланд. Для сравнения, Бразилия, Китай, Парагвай, Тунис и Уругвай едва насчитывают 10 процентов населения которое получает третичное образование от численности соответствующих возрастных групп.

Несмотря на значительный прогресс, еще очень многое требуется осуществить в странах ПМИО для достижения того уровня образования, которое на данном этапе существует в странах ОЭСР. Огромный разрыв между ожидаемой продолжительностью обучения молодежи и фактическим уровнем образования взрослого населения показывает, что значительно больше усилий необходимо будет приложить для выхода за пределы общего образования и преодоления отсутствия определенных профессиональных навыков у взрослого населения.

Изменения в демографическом составе населения, которые произойдут во многих, хотя и не во всех странах ПМИО в ближайшие десятилетия, придадут этим задачам еще большее значение. Расчеты показывают, что в крайнем варианте – для Парагвая, Малайзии и Ямайки – чтобы достичь среднего для стран ПМИО показателя охвата полным средним образованием потребуются дополнительные инвестиции в образование в размере соответственно 2,6; 1,6 и 1,0 процентов от текущего уровня ВВП.

■ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ И ОПЛАТА ТРЕБУЕМЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

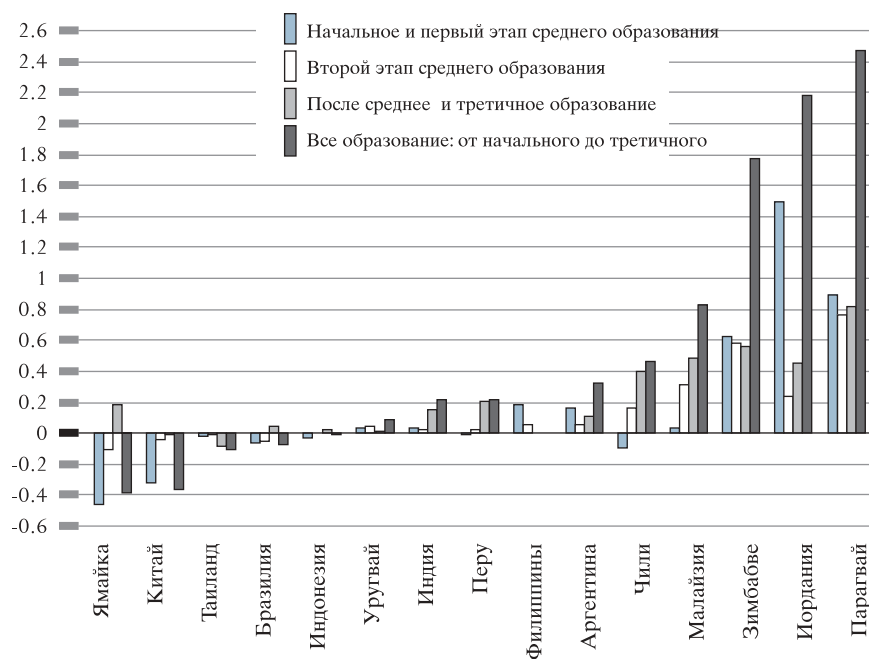
Скачок в расширении масштабов и, следовательно, выгод, получаемых от образования требует значительных финансовых затрат. Страны ПМИО с преимущественно средним доходом в большинстве своем достигли цели всеобщего начального образования и теперь пытаются расширить доступ и улучшить образовательные программы вторичного и третичного уровня. Однако, многие страны ПМИО встречаются с препятствиями в привлечении дополнительных государственных и частных ресурсов для покрытия высоких затрат на обучение после получения обязательного образования.

Правительства стран ПМИО активно участвуют в улучшении результатов в области образования, но очень часто они это делают в условиях высокого уровня общественного неравенства. Неравенство в доступе к образованию, особенно на уровне послесреднего образования, может фактически усилить социальное неравенство. Некоторые правительства приложили огромные усилия для ослабления влияния бедности и

Рис. 3

Изменение в расходах на образование относительно текущего ВВП как результат демографических факторов, по уровням образования 2000-2015

В процентах от % текущего ВВП



Источник: ОЭСР/ЮНЕСКО ПМИО.

социальной изолированности в системе образования, но многие проблемы по-прежнему остаются.

Эти проблемы включают и обеспечение равномерного распределения возможностей в области образования на всех уровнях обучения, и гарантию того, что расширение масштабов образования более высокого уровня будет происходить не за счет экономии на поддержании хорошего качества начального образования. Указанные проблемы должны определять направления инвестиций в образование, так как от этого зависят результаты. Экономические аргументы также подтверждают, что более равное распределение возможностей в области образования содействует устойчивому экономическому росту и что инвестиции во всеобщее начальное образование приносят значительные выгоды для общества.

Цели расширения масштабов образования и поддержания равного доступа к образованию неразрывно связаны с вопросами финансирования: сколько страны вкладывают в образование? Как правительства поддерживают образовательные учреждения? Какую роль играет частный сектор в обеспечении образования? Каким образом учащиеся и домохозяйства осуществляют вклад в финансирование образования? Возможно, самый главный вопрос: кто платит за образование в странах ПМИО? В последние десятилетия некоторые страны ПМИО достигли быстрого прогресса в области образования в результате активной, но часто дорогостоящей образовательной политики. В то же время, другие правительства инвестировали значительно меньше финансов в образование и прогресс в области образования проходил намного медленнее. Вопрос в том, требуют ли адаптации текущие модели финансирования, одинаковой для обеих групп стран.

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо рассмотреть состав государственных и частных заинтересованных лиц и структур, как распределяются между ними функции управления и ответственность за финансирование образования, и что лежит в основе действующего механизма финансирования.

Рисунок 4 демонстрирует, что уровень государственных и частных расходов на образование в странах ПМИО значительно варьирует – от 1,2 процентов ВВП в Индонезии до 9,9 процентов ВВП на Ямайке. Доля частного сектора в общих расходах на образование часто является значительной.

Структура расходов на образование дает некоторое представление о приоритетах образовательной политики страны. В Зимбабве и Филиппинах большинство ресурсов направлено на начальное образование, охватывающее наибольшее число учащихся. Фактически, Филиппины – это единственная страна ПМИО, где доля расходов на начальное образование превышает долю учеников начальной школы в общей численности учащихся. В общем, соотношения расходов и численности учащихся довольно близкие для начального и среднего уровней образования.

Однако, это совсем не характерно для третичного уровня образования, где доля государственных расходов не пропорциональна доле студентов. Это различие особенно велико в Зимбабве, где доля расходов на третичное

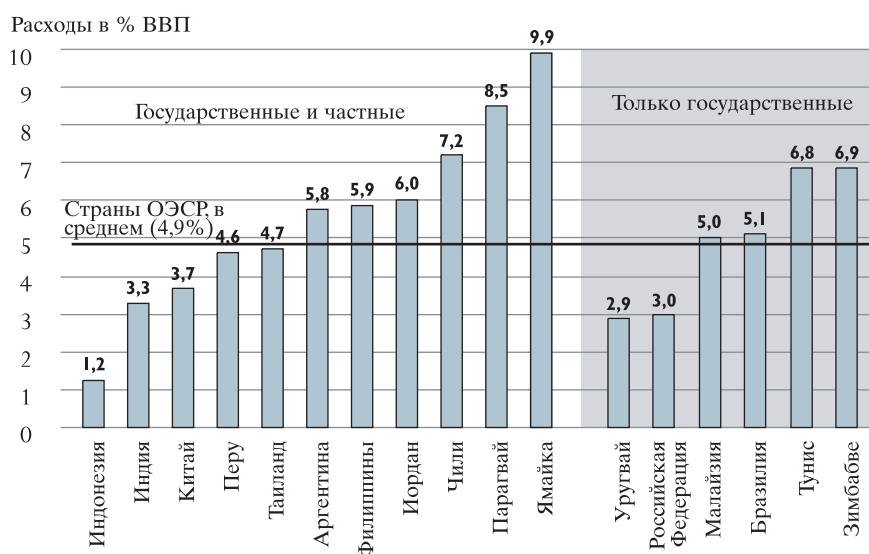
образование в общей сумме расходов на образование в 12 раз больше, чем доля студентов на этом уровне. Эти различия, хотя и в меньшей степени, наблюдаются также в Китае и Тунисе. В Перу и Филиппинах доля расходов на третичное образование почти в два раза больше доли учащихся соответствующего уровня.

Различия в расходах на одного учащегося в зависимости от уровня образования могут влиять на общее соотношение расходов и ограничивать возможности расширения охвата образованием. Например, в Малайзии расходы на одного учащегося начальной школы в два раза ниже, чем на ступени среднего образования и в восемь раз ниже, чем на уровне третичного образования. Относительные различия в расходах самые высокие в Китае, Бразилии и Индонезии, где расходы на студента третичного уровня образования в 12-16 раз больше расходов на ученика начальной школы. В Китае и Индонезии, расходы на одного учащегося на уровне среднего образования более чем в два раза больше, чем на одного учащегося начальной школы. Различия в расходах между начальным и другими уровнями образования более умеренные в Филиппинах, Уругвае и Перу.

В свете ограниченности возможностей государственного бюджетного финансирования часто утверждается, что расширение охвата средним и послесредним образованием может быть обеспечено только при большем участии негосударственных источников финансирования и более широком распространении оплаты образовательных услуг потребителем. Выдвигается также довод, что с позиции справедливости большее частное возмещение затрат должно осуществляться на более высоких уровнях образования, где экономическая отдача от образования для человека будет наивысшей. Некоторые возражают, что при таком подходе будет ущемлено равенство доступа к послесреднему образованию для более

Рис. 4

Расходы на образование в процентах ВВП, 1999



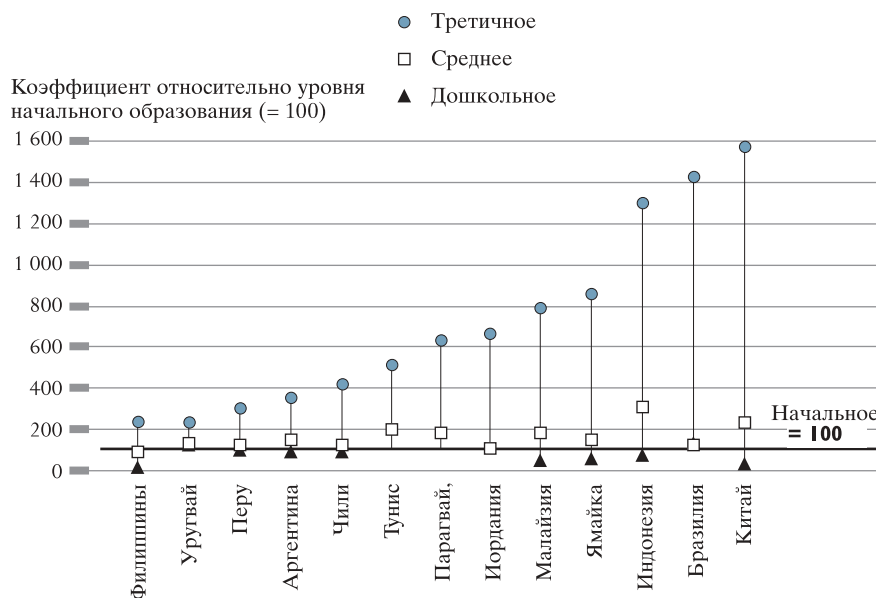
Источник: ОЭСР/ЮНЕСКО ПМИО.

бедных семей и отдельных людей. Беспокойство было высказано и по поводу того, что при повышении оплаты в системе образования будут созданы преграды для участия и нарушены гарантии предоставления равных возможностей в области образования; гарантии, которые также являются важными для национальной экономики и социальных целей. Поддержание баланса между этими двумя позициями часто становится сложной задачей для стран ПМИО.

Новые стратегии финансирования направлены не только на мобилизацию требуемых ресурсов из широкого спектра государственных и частных источников, но также на обеспечение более широкого диапазона возможностей в обучении и повышение эффективности образования. В большинстве стран ПМИО начальное и среднее образование, финансируемое из государственных источников, организуется и предоставляется государственными учебными заведениями. В значительной части стран ПМИО государственные средства перечисляются в частные учреждения или выдаются непосредственно семьям для оплаты образовательных услуг. В первом случае расходы и предоставление услуг в области образования могут рассматриваться как предмет контракта правительства с неправительственными учебными заведениями, тогда как в последнем случае студенты и их семьи сами выбирают тип учреждения, который в наибольшей степени соответствует их требованиям. Фактически в

Рис. 5

Различия в расходах на одного учащегося по уровням образования, 1999



Источник: ОЭСР/ЮНЕСКО ПМИО.

большинстве стран ПМИО часть государственного финансирования направляется в частные школы, в то же время значительные средства из частных источников поступают в государственные школы. Более существенными различиями между государственными и частными учебными заведениями, чем источники финансирования, являются такие как распоряжение собственностью и зданиями, контроль над учебными программами, условиями приема, назначением учителей и оплатой их труда, а также хозяйственными ресурсами.

Расходы домохозяйств в расчете на одного учащегося значительно различаются в странах ПМИО. В начальном и среднем образовании доля частных расходов колеблется от 2 процентов в Иордании до 30 процентов в Чили. Эти частные расходы на образование включают непосредственную оплату образовательным учреждениям, которая имеет несколько форм: плата за обучение; другие расходы на услуги в сфере образования; плата за жилье, питание, медицинское обслуживание и другие социальные услуги, которые образовательное учреждение предоставляет студентам. В то время как основная часть средств направляется на оплату обучения и других услуг в частных школах, определенная часть поступает и в государственные школы. На третичном уровне доля частных источников в общей сумме расходов на одного учащегося значительно выше. Самой большой эта часть является в Чили (73 процента), Индонезии (48 процентов) и Перу (45 процентов), несмотря на то, что уровень охвата третичным образованием в этих странах существенно различается.

Уровень расходов домохозяйств часто зависит от типа школы, так как оплата в государственных школах меньше, чем в зависимых от правительства или независимых частных школах. В Парагвае, например, учащиеся и семьи играют очень незначительную роль в финансировании образования в государственных школах. Родители делают добровольные взносы в начальных школах, чтобы обеспечить дополнительные денежные средства на содержание учебного заведения и хозяйственные нужды, которые не финансируются государственным бюджетом. На старшей ступени среднего образования семьи вносят ежегодную оплату за обучение и другие сборы, оплачиваемые непосредственно школе. С другой стороны, в зависимых от правительства частных школах Парагвая семьи вносят плату за обучение и другие сборы на всех уровнях, так как государство не оплачивает труд всех учителей. В независимых частных школах семьи вносят плату за обучение и покрывают все расходы образовательного учреждения, так как государство не финансирует независимые частные школы.

В некоторых странах ПМИО, таких как Индонезия, плата за обучение в государственных и частных школах устанавливается государством. В других странах уровень оплаты устанавливается только для государственного сектора и не регулируется в частном. В ряде стран ПМИО объединения родителей и преподавателей играют важную роль в установлении структуры платы за обучение, сборе платежей с семей и иногда распределении средств в начальных и средних школах. Средства родителей часто используются для поддержки школьных мероприятий, в первую очередь на занятия, выходящие за рамки обязательной программы и спортивные мероприятия.

Рис. 6

Распределение расходов на образования по
источникам финансирования, 1999



Источник: ОЭСР/ЮНЕСКО ПМИО.

На третичном уровне образования частные источники финансирования (и частные организации, предоставляющие образовательные услуги) играют в странах ПМИО гораздо более значительную роль, чем в странах ОЭСР. В то время как расширение масштабов третичного образования должно обеспечивать большее равенство доступа, чаще всего вместо этого происходит усиление механизмов исключения. Поэтому вопрос о равном доступе к среднему и высшему образованию необходимо рассматривать как относительно более важный в странах с высоким уровнем социальной дифференциации. Семьи с доходом ниже среднего не могут позволить себе расходы на образование повышенного уровня и это препятствие, по мнению некоторых, может отрицательно повлиять на стремления учащихся к достижению хороших результатов даже на уровне начального образования.

Частное образование, финансируемое из государственных, или частных источников, или из тех и других, возникло как реакция на различные ситуации. Одна из самых распространенных ситуаций, когда частные школы сталкиваются с избыточным спросом из-за нехватки ресурсов в государственном секторе. Частные школы появились также как ответ на дифференцированный спрос, то есть предлагая определенные возможности в области образования, которые не предоставляются государством. Этот ряд начинается элитными академиями и заканчивается религиозными школами, и теми, которые предоставляют образовательные

услуги учащимся, исключенным из государственных школ. Поэтому в странах ПМИО термин “частная школа” интерпретируется по-разному.

Распределение охвата образованием по типам образовательных учреждений отражает относительную важность частного сектора в образовании. В 9 из 16 стран ПМИО доля охвата начальным образованием, приходящаяся на частные школы, превышает 10 процентов. Зимбабве имеет наибольшую долю охвата начальным образованием, приходящуюся на частные школы – 9 из 10 детей, обучаются в зависимых от правительства частных начальных школах, которые управляются на уровне общин. Наименьшая доля обучающихся в негосударственных школах (0,4%) в Российской Федерации, где около десяти лет назад, при коммунистическом режиме, частные школы не могли существовать по закону. По сравнению со странами ОЭСР, страны ПМИО насчитывают большую долю учеников начального образования в частном секторе. В большинстве стран ОЭСР в среднем 1 из 10 учеников на уровне начального образования обучается в частной школе. На уровне среднего образования обучение в частных школах более распространено и доля таких учащихся в странах ПМИО близка к странам ОЭСР. Тем не менее, на каждом уровне образования доля учащихся в частных учебных заведениях почти во всех странах ПМИО превышает средний показатель стран ОЭСР.

Возникает интригующий вопрос о взаимосвязи между управлением образовательными учреждениями и качеством образования. Международные сопоставительные исследования, такие как *Primer Estudio Internacional Comparativo* (PEIC) и *Programme for International Student Assessment (PISA)* ОЭСР дают некоторые данные. Однако, результаты этих анализов остаются неоднозначными и часто не говорят о значительных результатах, связанных с управлением государственными или частными школами, если учитывать такие факторы, как различия в социально-экономическом составе учеников школ.

Софинансирование образования является дискуссионным вопросом во многих странах ПМИО и скорее всего приобретет еще большее значение в будущем. Этот вопрос особенно актуален на начальной и конечной ступенях образования – дошкольном и третичном уровнях – где полное или почти полное государственное финансирование менее распространено, чем на других ступенях. Расширение масштабов образовательной системы влечет за собой пропорциональное увеличение потребности в ресурсах, но все чаще правительства оказываются не в состоянии справиться с высокими расходами на развитие высшего образования.

По мере того, как широкий спектр образовательных программ будет охватывать все новые группы потребителей, и все новые возможности в области образования будут предоставляться растущим числом образовательных учреждений, правительствам необходимо будет продолжать поиски партнеров для мобилизации ресурсов необходимых для финансирования образования. Более того, задача выработки новой политики, которая позволит различным участникам и заинтересованным сторонам более активно участвовать в процессе образования и в равной мере нести расходы и получать выгоды, станет еще сложнее.

Важно еще раз подчеркнуть, что в то время, как расширение масштабов образования более высоких уровней должно обеспечивать более равный

доступ, чаще всего вместо этого происходит усиление механизмов исключения. Проблемы равенства доступа к среднему и третичному образованию необходимо рассматривать как относительно более важные в странах с высоким уровнем социального неравенства. По мере того, как изменяется роль частных источников в финансировании образования, необходимо уделять особое внимание тому, чтобы баланс между государственными и частными источниками не смещался настолько, чтобы создавать препятствия для потенциальных учащихся вместо того, чтобы открывать им двери возможностей.



■ **UNESCO PUBLISHING**

7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France/Франция

UIS Ref.: UIS/AP/02-02

ISBN: 92-9189-001-4

НАПЕЧАТАНО В КАНАДЕ

■ **OECD PUBLICATIONS**

2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France/Франция

OECD Code: (96 2003 01 1 P1)

ISBN: 92-64-19971-3 - n°52833 2003

www.unesco.org/statistics
www.unesco.org/publications

UNESCO Publishing
7, place de Fontenoy
75352 PARIS 07 SP
France

www.oecd.org
www.SourceOECD.org

OECD Publications
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France

