



Сеять разумное

Джоэл Е. Коэн и Дэйвид Е. Блум

В ПРОШЛОМ столетии предлагалось три подхода для того, чтобы избежать последствий широко распространенной бедности, быстрого роста населения, экологических проблем и социальной несправедливости. Подход, предусматривающий *увеличение общего объема ресурсов*, предлагает использовать технологические достижения для увеличения производства и устранения дефицита. Подход на основе *уменьшения количества пользователей* предлагает обеспечить доступ к противозачаточным средствам и услугам репродуктивной медицины с целью снизить излишнюю рождаемость и замедлить рост населения. Подход, направленный на *улучшение среды*, предлагает устранить насилие и коррупцию; улучшить систему торговли, функционирования рынков и предоставления общественных товаров государством; сократить нежелательные побочные эффекты потребления, такие как ущерб окружающей среде; а также добиться повышения социального и политического равенства между молодыми и пожилыми, мужчинами и женщинами, богатыми и бедными (Cohen, 1995).

Обеспечение детей всего мира высококачественным начальным и средним образованием — либо через формальное школьное образование, либо альтернативными методами — в принципе может способствовать реализации каждого из указанных трех подходов. Образование приносит экономические выгоды (см. статью «Почему качество образования так важно» на странице 15 настоящего выпуска), ведет к созданию прочного общества и государства и способствует улучшению здоровья населения. Образование также является, по общему признанию, гуманитарным обязательством правительств и одним из утвержденных на международном уровне прав человека.

Положительным фактом является то, что за последнее столетие произошло грандиозное расширение доступа к образованию, неграмотность резко сократилась, и значительно большая, чем когда-либо доля населения получает полное начальное, среднее или высшее образование. Однако сохраняются и огромные проблемы. На настоящий момент приблизительно 115 миллионов детей начального школьного возраста не записаны в школы. Почти все из них неграмотны и живут в абсолютной нищете, и большинство из них — девочки. Система образования в настоящее время не охватывает приблизительно 264 миллиона детей среднего школьного возраста. Существуют значительные различия в образовании в пределах отдельных стран и между странами. Качество школьного обучения часто очень низкое. Более того, демографические прогнозы указывают на то, что к 2025 году в раз-

вивающихся странах будет на 80 миллионов больше детей начального и среднего школьного возраста (обычно 6–17 лет), то есть их численность увеличится на 6 процентов и достигнет 1,35 миллиардов.

В 1990 году на Всемирной конференции по образованию для всех в Джомтьене, Таиланд, мировое сообщество приняло обязательство добиться всеобщего начального образования (ВНО) и существенно снизить уровень неграмотности к 2000 году. В 2000 году, когда эти цели не были достигнуты, обязательство было принято вновь, на этот раз на Всемирном форуме по образованию в Дакаре, Сенегал, где целевой датой был назван 2015 год. На Конференции ООН по вопросам развития на рубеже тысячелетия, прошедшей в 2000 году, обеспечение ВНО к 2015 году также было объявлено одной из целей, наряду с устранением к 2015 году гендерного неравенства в начальном и среднем образовании. Однако при текущих

темпах прогресса в этом направлении даже достижение скромной цели обеспечения ВНО к 2015 году представляется маловероятным. По оценкам, в 2015 году начального или среднего образования будет лишено 335 миллионов детей школьного возраста, в том числе 118 миллионов не будет охвачено начальным образованием. Приблизительно каждый пятый из этих детей никогда не поступит в школу или никогда не будет ее посещать.

Если учесть такой список недостижимых целей, то что же является практически достижимым? По оценкам, ВНО мож-

но обеспечить к 2015 году, если мировое сообщество будет выделять на эти цели дополнительно от 6 млрд до 35 млрд долларов в год, в дополнение к приблизительно 82 млрд долларов, которые развивающиеся страны уже расходуют ежегодно на начальное образование. В настоящей статье утверждается, что выделение этой суммы не только возможно, но и принципиально важно. Утверждается также, что цель ВНО является недостаточно масштабной: мир должен стремиться — и может этого добиться — к обеспечению высококачественного всеобщего среднего образования, по возможности, к 2015 году, и однозначно — к середине XXI века. На достижение этой цели может потребоваться еще от 27 млрд до 34 млрд долларов в год, начиная с настоящего момента, в дополнение к приблизительно 93 млрд долларов в год, которые развивающиеся страны уже расходуют на среднее образование. Однако для достижения этих целей существуют не только финансовые препятствия. Руководству стран следует разрабатывать и проводить меры политики, которые сделают обучение детей несомненно полезным в глазах и родителей, и всех остальных.

**Дать образование
всем детям — задача
не только неотложная,
но и разрешимая
в течение нескольких
последующих
десятилетий**

Состояние образования в настоящее время

Каковы достижения мирового сообщества в обеспечении большего охвата детей школьным образованием? Надежны ли данные об образовании и полезны ли они для проведения международных сопоставлений?

Позитивные аспекты. За последние сто лет был достигнут огромный прогресс в области формального школьного образования, особенно по показателю валового охвата начальным образованием (ВОНО), который представляет собой отношение числа детей, охваченных начальным образованием, независимо от возраста, к общей численности населения в возрастной группе, соответствующей начальному школьному возрасту в национальном определении.

- В 1900 году, по оценкам, показатели ВОНО были ниже 40 процентов во всех регионах, кроме северо-западной Европы, Северной Америки и англоязычных регионов бассейна Тихого океана, где этот коэффициент составлял 72 процента (Williams, 1997). А к 2000 году оценочное значение глобального коэффициента чистого охвата начальным образованием (ЧОНО) достигло 85 процентов. ЧОНО — отношение числа детей в начальном школьном возрасте, согласно официальному определению, зачисленных в начальные школы, к общей численности населения в возрастной группе, соответствующей начальному школьному возрасту. Это более высокий стандарт по сравнению с ВОНО, поэтому достигнутые результаты являются еще более впечатляющими.

- В развивающихся странах уровень грамотности в XX веке повысился в три раза, с 25 до 75 процентов, а за период с 1960 по 1990 год среднее число лет школьного обучения более чем удвоилось — с 2,1 года до 4,4 года (Bloom and Cohen, 2002). С 1990 года этот показатель повысился.

- За последние 50 лет количество зачисленных в средние школы увеличилось в десять раз, приблизительно с 50 миллионов до 500 миллионов.

Что касается качества данных, все большее число развивающихся стран участвует в международных программах оценки состояния образования. При этом разработано больше статистических показателей образования (например, чистые и валовые коэффициенты охвата, коэффициенты посещаемости, коэффициенты завершения полного курса обучения, среднее количество лет обучения, средняя ожидаемая продолжительность жизни школьников), чем может быть обеспечено надежными и комплексными данными, позволяющими проводить международные сопоставления. Наиболее качественные данные собирает и хранит Институт статистики ЮНЕСКО в Монреале (например, UNESCO, 2000, 2004).

Негативные аспекты. Несмотря на имеющиеся достижения, сохраняются и огромные недостатки.

- По приблизительным оценкам, 380 миллионов детей не записано в школы (28 процентов в возрастной группе от 6 до 16 лет).

- Более четверти этих детей не посещают начальную школу (а остальные — среднюю).

- Из числа детей школьного возраста, поступающих в начальные школы в развивающихся странах, более четверти бросает школу до получения грамотности (World Bank, 2002).

Кроме того, зачисление в школу не обязательно означает ее посещение, посещение не во всех случаях означает получение образования, а получение образования не всегда означает получение хорошего образования. Потому высокие показатели охвата могут давать неверное представление, что большая доля детей школьного возраста получает хорошее образование. Примерно 75–95 процентов детей мира проживает в странах, где качество образования ниже — чаще всего существенно

ниже — среднего качества в промышленно развитых странах при его оценке по результатам стандартизированных тестов. Возможно, используемый стандарт не применим ко всем странам. Однако не вызывает сомнений тот факт, что слишком часто качество образования является низким.

Что касается данных, показатели качества образования недостаточны. Хотя отмечается рост участия стран в международных и региональных программах оценки качества образования, вероятность участия в них стран, которые испытывают наибольшие потребности в улучшении ситуации, является минимальной.

Наиболее проблемные аспекты. Вопиющее неравенство в области образования между регионами, группами населения по уровню доходов и полами.

- Население, дальше всего отстоящее от достижения ВНО, как правило, относится к беднейшему населению мира. В странах Африки к югу от Сахары показатель ЧОНО по начальному образованию составляет лишь 63 процента, что существенно ниже уровня 96 процентов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (см. таблицу 1).

- В значительной части стран мира образование девочек отстает от образования мальчиков. Хотя иногда показатели охвата школьным обучением существенно не различаются, школу заканчивает значительно больше мальчиков, чем девочек, особенно на уровне начальных классов.

Пока не проведено систематического глобального анализа по регионам, с тем чтобы определить, насколько пол, проживание в городах или сельских районах, а также принадлежность к группам с высокими или низкими доходами сказывается на различиях в возможностях получения детьми образования и результатах их обучения, однако известно, что эти факторы взаимосвязаны. Например, в Индии в 1992–1993 годах среди детей из наиболее богатых семей коэффициент охвата школьным образованием мальчиков в возрасте 6–14 лет превышал соответствующий показатель для девочек на 2,5 процентных пункта, тогда как в случае беднейших семей эта разница в пользу мальчиков составляла 24 процентных пункта (Filmer, 2000). Девочки в бедных семьях находятся в менее благоприятном положении, чем мальчики. Показатели охвата школьным образованием для мальчиков из богатых семей на 34 процента выше, чем для мальчиков из бедных семей; этот разрыв в случае девочек в пользу девочек из богатых

Таблица 1

Поступающие в школу

Чистые показатели охвата начальным образованием повысились в большинстве развивающихся стран, но остаются низкими в странах Африки к югу от Сахары.

	1990	1998	2002
Весь мир	82	84	85
Страны с переходной экономикой	89	85	89
Развитые страны	96	97	96
Развивающиеся страны	80	82	83
Арабские государства	75	78	83
Центральная и Восточная Европа	90	87	89
Центральная Азия	85	89	90
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	96	96	92
Латинская Америка и Карибский бассейн	86	94	96
Северная Америка и Западная Европа	97	96	95
Южная и Западная Азия	73	79	83
Африка к югу от Сахары	55	56	63

Источник: Институт статистики ЮНЕСКО.

Примечание. Чистый показатель охвата начальным образованием (в процентах) определяется как отношение числа детей в группе официального начального школьного возраста, охваченных начальным обучением, к численности населения в начальном школьном возрасте.

семей составлял 55,4 процента. Разрыв в охвате школьным образованием вследствие уровня дохода существенно шире, чем разрыв, обусловленный гендерными различиями.

Развивающиеся страны существенно различаются по уровню расходов на начальное образование — от 46 долларов на одного учащегося в год в странах Южной Азии и 68 долларов в странах Африки к югу от Сахары до 878 долларов в Восточной Европе и Центральной Азии (см. таблицу 2). В расходах на одного учащегося в системе среднего образования отмечаются аналогичные расхождения — от 117 долларов на одного учащегося в год в странах Южной Азии и 257 долларов в странах Африки к югу от Сахары до 577 долларов в Латинской Америке и Карибском бассейне.

Выделение большего количества средств на образование обычно ведет к повышению его качества, однако существуют и исключения из этого правила, дающие полезную информацию. Исследование начального образования в Латинской Америке, проведенное в 2001 году, показало, что по результатам тестов на первом месте по коэффициентам прохождения полной программы обучения и уровню грамотности находится Куба. По сравнению со средними показателями по региону, худшая четверть кубинских учащихся показывала лучшие результаты в третьем и четвертом классе по математике и языку, хотя большинство стран этого полушария расходуют больше государственных средств на одного учащегося, чем Куба, где этот показатель составляет менее 1000 долларов (Marquis, 2001). Этот пример говорит о том, что политикам, которым очень хорошо известны взаимно конкурирующие потребности в отношении ресурсов, было бы полезно исследовать вопрос о том, как некоторым странам удается достичь столь высоких результатов, задействуя лишь скромные средства.

Финансовые препятствия

Сколько средств потребуется, чтобы обеспечить одновременно всеобщее начальное и среднее образование? На настоящий момент имеются в лучшем случае лишь приблизительные оценки, однако совокупная итоговая сумма оказывается между 34 млрд и 69 млрд долларов в год (см. вставку 1). Это огромная сумма денег, однако она наверняка не превышает возможности финансирования со стороны мирового сообщества. Если инвестиции в образование окажут ожидаемое положительное влияние на экономический рост в беднейших странах, доля дохода, выделяемого на начальное и среднее образование, должна будет сокращаться.

Какой объем средств страны могут себе позволить израсходовать на эти цели? По оценкам Всемирного банка, стра-

ны с низкими доходами и общим населением приблизительно в 2,4 млрд человек имели в 2000 году совокупный валовой национальный доход (ВНД) в размере почти 1 триллион долларов (среднегодовой доход на душу населения составлял 410 долларов). Дополнительные расходы в размере 34–69 млрд долларов в год составят 3–7 процентов от их ВНД, при условии что они должны будут самостоятельно нести все это бремя без какой-либо внешней помощи. Страны с низкими и средними доходами с численностью населения почти в 5,1 млрд человек имели совокупный ВНД приблизительно 6 триллионов долларов (среднегодовой доход на душу населения — 1160 долларов). Дополнительные расходы для этой группы в целом составят приблизительно 0,6–1,2 процента их ВНД.

Вставка 1

Оценка стоимости всеобщего образования

Если предположить, что образование будет в основном предоставляться через школы, обучение всех детей потребует выделения дополнительных денежных средств на школы, учителей, подготовку преподавателей, материалы и оборудование, административный аппарат, проведение оценок, выборочных оценок с использованием случайной выборки, а также на преодоление отрицательных экономических стимулов для семей.

По оценкам Всемирного банка, ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО, для достижения цели всеобщего начального образования (ВНО) к 2015 году потребуются ежегодные расходы в размере от 9,1 млрд долларов до 35 млрд долларов, однако недавнее детальное исследование Банка указывает на то, что на это может потребоваться всего лишь 6,5 млрд долларов в год. В центре внимания этих расчетов находится стоимость увеличения числа мест для учащихся в школах. Однако ограничивающим фактором часто является не число имеющихся мест в школах. Оценки будущих расходов должны учитывать издержки, связанные с другими усовершенствованиями, необходимыми для содействия посещаемости школ учащимися — в частности, предоставление питания, субсидии семьям на оплату обучения, повышение качества и надежности обучения и снижение численности детей, остающихся на второй год и не заканчивающих школу. Иными словами, реальные расходы на достижение ВНО будут включать издержки, связанные с проведением мер по стимулированию спроса на начальное образование, а в текущих оценках эти расходы не учитываются.

Расходы на обеспечение всеобщего среднего образования будут выше, чем в случае ВНО, поскольку на настоящий момент в данной возрастной группе больше детей, не посещающих школу, а само среднее образование обходится дороже в расчете на одного ученика. Если на период с настоящего времени до 2015 года будет принят постепенный подход, годовые дополнительные расходы на данные цели составят от 27 до 34 млрд долларов. Если будет поставлена задача резкого расширения среднего образования, то, согласно одному из недавних исследований, расходы составят от 28 до 62 млрд долларов в год, по крайней мере если будет продолжено проведение текущей политики (Binder, 2005). Однако эти расходы могут быть уменьшены до 47 млрд долларов, если политики утвердят методы, используемые в странах, которые добились наилучших результатов в расширении охвата детей школьным образованием, обеспечении посещаемости и получении школьниками знаний во время занятий в классе. При самом лучшем (хотя и маловероятном) сценарии, предусматривающем резкое уменьшение числа школьников, остающихся на второй год, дополнительные годовые расходы могут быть уменьшены до 28 млрд долларов. Наиболее значительное расширение среднего образования будет необходимо в беднейших странах, где среднегодовые расходы на одного учащегося составляют 126 долларов, по сравнению с 244 долларами в странах с низкими доходами и 884 долларами в более богатых странах группы со средними доходами.

Таблица 2

Большие различия

Текущие расходы на начальное образование существенно различаются по странам.

Регион	Гос. расходы в расчете на одного учащегося (в долл.)	Совокупные гос. расходы (в млн долл.)	Процент населения, охватываемый данными о гос. расходах ¹
Южная Азия	46	6 900	98
Африка к югу от Сахары	68	6 100	98
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	103	21 200	96
Латинская Америка и Карибский бассейн	440	28 200	90
Ближний Восток и Северная Америка	519	14 200	60
Восточная Европа и Центральная Азия	878	5 200	22
Развивающиеся страны	151²	81 800	88²

Источник: Glewwe and Zhao, 2005.

¹ Показатели государственных расходов являются более достоверными в тех регионах, где имеются данные о государственных расходах охватывают льстную долю населения.

² Средние значения, взвешенные по численности населения.

Безусловно, если часть этих расходов будет оплачена более богатыми странами, на бедные страны ляжет меньшее бремя. ВНД стран с высокими доходами составлял 25,5 трлн долларов — из 31,5 трлн долларов для мира в целом, — так что дополнительные 70 млрд в год составят менее 0,3 процента от их дохода. Официальная помощь на цели развития (ОПР) в 2003 году составляла 69 млрд. Это самый высокий показатель за всю историю как в номинальном, так и в реальном выражении. Однако эта сумма составила лишь 0,25 процента от совокупного ВНД стран-доноров. Более того, она была существенно меньше 0,33 процентов ОПР/ВНД, достигнутых в 1980–1992 годах, и целевого показателя ОПР ООН в 0,7 процента. Таким образом, дополнительные расходы в размере 34–69 млрд долларов в год могут поглотить всю сумму ОПР, если она останется на уровне последних лет.

Поскольку государственные средства ограничены, естественно хочется задать вопрос: «Является ли образование наилучшим направлением использования дополнительного доллара государственных расходов в развивающейся стране?» Следует ли потратить этот дополнительный доллар на образование, вместо здравоохранения, физической инфраструктуры или прикладных исследований? К сожалению, у нас нет убедительных ответов на эти вопросы, даже если «наилучшее направление использования» трактовать в узком смысле как экономически наиболее эффективное. Представляется, что на настоящий момент нет надежных моделей, чтобы оценить сравнительные выгоды вложения государственных средств в образование или другие сферы, которые принесли бы пользу человеческому благосостоянию. Такое же отсутствие фундаментальных знаний наблюдается и в отношении сравнительных выгод вложений в начальное и среднее или высшее образование. Однако сложность обеспечения всеобщего образования обуславливается значительно большим числом факторов, чем только деньгами.

Нефинансовые препятствия

Каковы нефинансовые препятствия для обеспечения всеобщего начального и среднего образования? Исследования показывают, что эти препятствия носят экономический, конкурентный, информационный, политический, культурный и исторический характер.

Отрицательные экономические стимулы. Миллионы детей имеют доступ к школьному образованию, но не посещают школы. Одно из объяснений заключается в том, что их семьи больше ценят время, которое эти дети проводят, занимаясь другими видами деятельности, например, работая за деньги или выполняя работу по дому, с тем чтобы другие члены семьи могли заниматься рыночной деятельностью. Тяжелое материальное положение семьи часто больше препятствует поступлению в школу, чем отсутствие доступа к школьному образованию. Например, в исследовании Всемирного банка по Гане было обнаружено, что почти половина родителей, отвечая на вопрос о том, почему их дети не посещают школу, отвечали «школа слишком дорога» или «ребенок нужен для работы дома». Еще 22 процента считали, что образование имеет слишком малую ценность. Из-за более низкой рыночной оплаты труда женщин рациональным экономическим решением для семьи может быть вложение средств скорее в обучение мальчиков, чем девочек.

Конкуренция потребностей. Образование конкурирует за дефицитные национальные ресурсы со многими другими полезными проектами, такими как строительство дорог, обеспечение медицинского обслуживания и укрепление национальной обороны. Ограниченность ресурсов может препят-

ствовать расширению образования во многих отношениях. Организованные группы особых интересов могут перенаправлять средства от образования на выгодные им самим цели. Когда социальные проблемы, такие как преступность, безработица или гражданская война, требуют времени и ресурсов правительства, граждане могут поддерживать направление ресурсов на преодоление этих проблем, а не на образование. Проблемы могут также возникать ввиду ограниченных возможностей по надзору за реализацией программ в области образования, а также низкого статуса министерств образования во многих правительствах. Конкурирующие потребности фирм и других работодателей могут ограничивать предложение кадров, имеющих достаточную квалификацию для работы в качестве учителей начальных и средних школ.

Недостаток информации. По многим аспектам начального и среднего образования отсутствуют надежные, сопоставимые на международном уровне и полезные данные. Например, нет подробной количественной (в отличие от качественной) информации о механизмах, препятствующих посещению школ детьми. Большинство регулярно собираемых данных относится к показателю «сидящих на стульях» (по образному выражению экономиста Всемирного банка Ланта Притчетта), таким как списочная численность, посещаемость и число окончивших школу. Иногда политические стимулы препятствуют точной отчетности. В Уганде показатели списочной численности традиционно занижались, поскольку школы были обязаны перечислять государству часть платы за индивидуальное обучение пропорционально представленному в отчетности числу учащихся. Когда школы были переведены на государственное финансирование, размеры которого определялись списочной численностью учеников, у школ появился стимул представлять в отчетности более высокую численность учащихся, в результате чего произошел скачок в официальных данных о списочной численности. Правительства могут также быть не склонны публиковать потенциально неслестные данные о своих системах школьного образования из страха перед политическими последствиями.

Политические препятствия. Политика может мешать расширению образования по другим причинам. Долгосрочный временной горизонт отдачи от образования существенно превышает короткий временной горизонт претендентов на политические должности. Когда политики выделяют средства на образование, финансовые средства иногда направляются их политическим сподвижникам, а не на программы и в регионы, особенно нуждающиеся в этих ресурсах.

Культурные барьеры. Получению образования может препятствовать дискриминация, особенно в отношении девочек, а также языковых, религиозных и этнических меньшинств. Словесное и физическое жестокое обращение; отсутствие функциональных и безопасных туалетов для девочек; большие расстояния от дома до школы могут мешать родителям отправлять своих дочерей в школы. Когда предполагается, что девочки должны заботиться о членах семьи и заниматься домашними делами, образование может считаться ненужным. Образование девочек может также иметь низкий приоритет, если после брака они покидают родительский дом.

Исторический контекст. Страны различаются с точки зрения исторически сложившихся моделей и стимулов в сфере образования. Решения, игнорирующие традиции образования в конкретной стране, как правило, менее действенны, чем подходы, учитывающие индивидуальные условия. Попытки децентрализовать образование в странах Латинской Америки в 1980-х годах не учитывали социальные и политические задачи школьного обучения в устранении существенной соци-

ально-экономической сегрегации. Децентрализация привела к росту частных школ и вновь обострившемуся разделению общества по социально-экономическим признакам, что усугубило социальное расслоение, которое была призвана преодолеть централизованная система школьного образования.

Оценка качества и эффективности

Недостаточная информация о качестве образования осложняет ситуацию. Без таких данных вряд ли повысится качество, что, в свою очередь, подрывает усилия по мобилизации средств и созданию стимулов для обеспечения высококачественного начального и среднего образования. Международные оценки, в значительной степени основанные на моделях ОЭСР, могут быть очень полезны, однако они не всегда оптимальны для всех стран. В некоторых странах национальные оценки, ориентированные на принятые в стране учебные планы или на региональные подходы, дают более полезную информацию, учитывая, что всякая оценка предполагает наличие заявленных или незаявленных целей образования, а такие цели весьма разнообразны.

Использование оценок образования. При надлежащем проведении такие оценки позволяют отдельным людям и обществу отслеживать качество школ и действующих систем. Если политики предоставляют общественности информацию о качестве образования в конкретных школах и об учебных планах, то учащиеся и их родители имеют больше возможностей выбирать между различными вариантами обучения и требовать образования более высокого качества. Южноафриканский консорциум по мониторингу качества образования представляет собой региональную исследовательскую программу по оценке качества обучения, созданную ЮНЕСКО и в настоящее время руководимую 14 участвующими правительствами стран юга Африки. Программа ставит целью выявлять расхождения в образовании внутри стран, с тем чтобы использовать полученную информацию для выявления областей, где может потребоваться вмешательство.

Подготовка надежных и полезных оценок требует институционального потенциала, технической квалификации и денежных средств — всего того, что обычно имеется в ограниченном количестве в развивающихся странах. Более того, когда оценки увязываются с решениями по финансированию, учителя, администрация и государственные чиновники могут препятствовать составлению или обнародованию таких данных. Вовлечение развивающихся стран в программы международных оценок в качестве «неполных участников» (так что результаты по этим странам необязательно должны распространяться на международной основе) будет способствовать получению чрезвычайно нужных данных, позволит использовать накопленный опыт и обеспечит формирование национального потенциала для разработки, проведения и анализа тестов, одновременно позволяя избежать политических последствий возможных низких результатов в участвующих странах.

Использование экспериментов со случайной выборкой. Многие традиционные методы обучения никогда не оценивались с помощью научных экспериментов для количественного определения их вклада в конечные результаты системы образования. Будут ли школьники знать арифметику или историю хуже, если они не должны будут сидеть на своих местах в тот момент, когда звенит школьный звонок? Многие из нововведений в области образования прошли строгое сравнение с традиционными методами. Учится ли школьник лучше, если он делает это при помощи обучающей программы на компьютере, и связано ли это с существенно меньшими издержками, если его обучает учитель традиционным способом или он самостоятельно занимается по книге?

Надежные средства получения ответов на подобные вопросы — а именно контролируемые эксперименты на базе случайных выборок, представляющие собой золотой стандарт оценки результатов лечения в медицине — в настоящее время начинают использоваться и в сфере образования. Такие эксперименты позволяют проводить обоснованные сравнения методов преподавания и систем управления, поскольку благодаря случайной выборке при сравнении используются эквивалентные группы, составленные из сторон, участвующих и не участвующих в определенной программе. Поэтому такие эксперименты могут давать наиболее надежную оценку программ, в том числе эффективности затрат на эти программы (см. вставку 2).

Оценки на основе случайных выборок наиболее эффективны, когда они используются только для проверки изолированных вариаций. Без теоретической базы, без определения причин, по которым программа дает те или иные результаты, составление общих заключений на основе одной качественно проведенной оценки на базе случайной выборки может быть необоснованным. Аналогичные вопросы относительно более широкой применимости возникают независимо

Вставка 2

Может ли лечение от гельминтоза способствовать росту посещаемости?

Существует все больше свидетельств тому, что оценки с использованием случайных выборок, давно применяемые в области медицины, дают ценную информацию, которая может быть использована политиками, ставящими перед собой задачу определить, какие программы в области образования являются эффективными с точки зрения затрат, а какие — нет. Действительно, в недавнем исследовании Майкла Кремера из Гарвардского университета, где были проведены оценки путем анализа случайных выборок таких школьных программ в области здравоохранения, как лечение от гельминтозов (глистов) в Кении и анемии в Индии, было показано, что простые и недорогие лечебные мероприятия могут оказать огромное влияние на рост посещаемости школ (Kremer, 2004).

Исследователи оценили результаты такой программы в системе учреждений начального школьного образования в западной части Кении. Она проводилась в течение двухлетнего периода и предусматривала лечение два раза в год. Исследователи поставили школы в случайном порядке, в котором в них вводилась эта программа, для того чтобы получить статистически надежные сравнения школ, уже охваченных и еще не охваченных программой. Было обнаружено, что здоровье и посещаемость школ улучшились не только у учеников, прошедших лечение, но и у учеников, не прошедших лечение в школах, охваченных программой, а также у не прошедших лечение учеников близлежащих школ, не охваченных программой, что объясняется снижением степени заражения болезнью. Прямой эффект этой программы, включая побочное положительное влияние на состояние здоровья учащихся в пределах школы, выразился в 7,5-процентном среднем увеличении охвата начальным школьным образованием у участвующих в программе школ и в уменьшении пропусков занятий по крайней мере на 25 процентов. Если принять во внимание также влияние на другие школы, то оказывается, что мероприятия по борьбе с гельминтозом привели в среднем к 2-процентному приросту учеников в школах, не охваченных программой. По оценкам исследования, расходы на дополнительный год школьного охвата составляют лишь 3,50 доллара, то есть такая программа является чрезвычайно эффективным методом повышения посещаемости.

от используемого метода оценки. Если получены положительные результаты оценки важного нововведения, целесообразно рекомендовать проведение адаптированных повторных оценок на основе случайных выборок в нескольких различных условиях.

К сожалению, оценки на основе случайных выборок остаются недостаточно используемым методом. По мнению многих, причина состоит в том, что эти эксперименты являются дорогостоящими, требуют значительного времени и развитой технической базы для их надлежащего планирования, проведения и анализа. Однако на самом деле они не требуют больших расходов средств или времени, чем другие виды тщательного сбора данных. Более вероятно, что этот метод используется не в полной мере, поскольку может быть политически сложно предоставлять возможность участия в программе только выборке учащихся или школ, при этом не допуская к участию в ней группы сравнения. Однако если бюджетные ограничения осложняют или делают невозможным охватить программой всех членов совокупности в данный год, то случайный отбор тех групп, которые будут проходить программу в первый год, во второй год и так далее, может быть наиболее справедливым способом реализации программы и одновременно позволит провести количественную оценку ее воздействия. Постепенное внедрение методов на основе случайной выборки решает проблему компромисса между оценкой программ и их распространением в более широком масштабе.

Определение целей. Проведение количественных и аналитических оценок предполагает наличие целей, достижение которых должно обеспечить образование. Кто должен устанавливать цели в отношении образования? Какие относительные веса в этом процессе должны иметь голоса родителей, детей, политиков, духовенства, экспертов по вопросам образования, лидеров деловых кругов, профсоюзов и общественности, а также других сторон? Как следует определять вес, который придается взглядам различных претендентов на влияние? Эти вопросы должны обсуждаться более открыто и им следует уделять больше внимания в рамках проводимой политики, чем это делается в настоящее время, и, соответственно, к этому должны призывать правительства и международные организации.

Предлагаемые цели в области образования включают умение читать, писать и считать; подготовленность к работе на местном или глобальном рынке труда; знания в области охраны здоровья и здоровое поведение; достижение (или поддержание) большей сплоченности общества; способность адаптироваться к постоянным изменениям и обучению в условиях свободы; содействие молодежи в реализации своего физического, эмоционального, социального, духовного и интеллектуального потенциала; передача детям знаний и умений, которые им необходимы для жизни и обеспечения средств к существованию; создание учащимся условий для взаимодействия в социально неоднородных группах, самостоятельного поведения и использования орудий труда; обучение тому, как «знать, делать, жить в обществе и быть» (Delors, 1998); удовлетворение потребностей беднейших детей и молодежи мира, остающихся на периферии глобальной экономики; развитие терпимости, а не ненависти; расширение кругозора людей, а не контроль над ними.

Пять необходимых изменений

Высококачественное всеобщее начальное и среднее образование можно обеспечить к середине XXI века. Однако при текущих темпах прогресса к 2015 году приблизительно 118 мил-

лионов детей начального школьного возраста будут по-прежнему не охвачены начальным образованием, а среднее образование не будет получать 217 миллионов детей среднего школьного возраста (16 и 30 процентов соответствующих групп населения). Что необходимо сделать уже сейчас? Невозможно при помощи какого-то одного магического средства добиться высококачественного начального и среднего образования для всех детей мира. Вместо этого необходимы по крайней мере пять взаимодополняющих и взаимодействующих изменений:

- открытое обсуждение на национальном, региональном и международном уровне вопросов о том, что люди хотели бы видеть в качестве результатов начального и среднего образования, то есть целей образования;

- принятие обязательства повысить действенность и экономическую эффективность образования в достижении этих целей при помощи формального школьного образования или иных средств; в основе этих улучшений должны лежать надежные данные о том, чему учатся дети; тщательные эксперименты с альтернативными методиками и системами преподавания; а также сравнительные исследования стран, добившихся наилучших результатов, по регионам и в рамках каждого заданного уровня финансирования и имеющихся материальных ресурсов;

- принятие обязательства охватить всех детей полным циклом высококачественного среднего образования;

- международное признание разнообразия систем образования в разных странах и адаптация политики в области помощи и норм, используемых в оценках образования, к местным условиям; и

- выделение на образование большего объема средств и придание ему более высокого приоритета, особенно увеличение абсолютной и относительной величины финансирования, предоставляемого богатыми странами на образование в бедных странах.

Задача обеспечения высококачественного начального и среднего образования для всех детей мира является на менее вдохновляющей и грандиозной, чем любое космическое приключение, и ее решение со значительно большей вероятностью обогатит и улучшит жизнь на земле, возможно даже в тех аспектах, которые невозможно предугадать сегодня. ■

Джозел Е. Коэн — профессор по вопросам народонаселения фонда им. Абби Рокфеллера Мозе в Университете Рокфеллера и профессор по вопросам народонаселения в Колумбийском университете в Нью-Йорке. Дэвид Е. Блюм — профессор экономики и демографии фонда им. Кларенса Джеймса Гэмбла в Гарвардской школе общественного здравоохранения в Бостоне. Авторы являются содиректорами Проекта всеобщего начального и среднего образования (<http://www.amacad.org/projects/ubase.aspx>) Американской академии гуманитарных и естественных наук, финансируемой в основном за счет средств Фонда Уильяма и Флоры Хьюитт. Настоящая статья в значительной мере основана на работе, которую провели в рамках указанного проекта Мелисса Байндер, Клаудия Бакманн, Аарон Бенавот, Эрик Беттинджер, Дэвид Блюм, Генри Браун, Пол Глеуви, Анил Канджи, Давид Кеннинг, Хавьер Корралес, Джозел Коэн, Майкл Кремер, Рут Левин, Мартин Малин, Стефен Провасник, Мохаммед Редисси, Джулия Резник, Ларри Розенберг, Лаура Салганик, Эмили Ханнум, Мохаммед Чарфи и Кай-мин Чен. Ценный вклад в работу внесли Альберт Мотиванс и коллеги из Института статистики ЮНЕСКО.