

# Выполнение обещания

Биргер Фредриксен

## Что препятствует обеспечению начального образования для всех африканских детей?

**П**РОГРЕСС в области грамотности и образования, возможно, вносит больший вклад в улучшение условий жизни людей, чем какие-либо иные меры политики. Именно поэтому международное сообщество начиная с 1960 года трижды устанавливало последовательные сроки достижения всеобщего начального образования (ВНО), которое является одной из Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ) на 2015. Однако вызывает беспокойство то, что, согласно последним данным, в странах Африки к югу от Сахары средний коэффициент завершения начального образования составляет всего 59 процентов, что значительно ниже требуемых 100 процентов. В «Докладе о глобальном мониторинге 2005 года» Всемирного банка и МВФ отмечается, что фактически при нынешних тенденциях этот регион достигнет ВНО только к 2061 году.

При такой ситуации и без того слабая база человеческого капитала этого региона будет резко ограничивать его перспективы экономического роста. Средняя продолжительность получения образования взрослого составляет примерно три года — лишь половину исторически сложившегося минимального срока, необходимого для достижения устойчивого роста. Однако современная экономика, основанная на знаниях и информации, требует еще более длительного срока обучения. Кроме того, базовое образование, особенно для женщин, является одним из средств достижения других ЦРТ, главным образом тех, которые относятся к здравоохранению. Грамотное население также составляет основу для эффективно функционирующих демократических институтов и для достижения социальной сплоченности и мира, которые, в свою очередь, являются необходимыми условиями для экономического роста.

Может ли этот регион встать на курс достижения целевого показателя 2015 года? Вызывает озабоченность тот факт, что примерно для 22 стран — тех, у которых коэффициент завершения образования ниже 60 процентов, — эта задача невыполнима. Но для многих других (таких как Гана, Кения, Нигерия и Танзания) она может быть выполнена при условии закрепления успехов, достигнутых в последнее время. Действительно, существует три фактора, дающих основания для оптимизма относительно крупных достижений на образовательном фронте в регионе в целом.

- С середины 1990-х годов были достигнуты серьезные успехи в устранении основных причин неудач в выполнении прошлых целевых показателей. К ним относятся более совершенные меры макроэкономической политики и политики в области образования, улучшение государственного управления и уменьшение гражданских конфликтов.

- Последние данные подтверждают резкий перелом в начальном образовании с конца 1990-х годов. Средний валовой показатель охвата обучением в регионе (ВПО) — отношение числа детей, зачисленных в начальную школу, независимо от возраста, к численности населения в возрастной группе, соответствующей национальному определению начального

школьного возраста, — повысился с 78 процентов в 1998/1999 школьном году до 83 процентов в 2000/2001 году и 95 процентов в 2002/2003, что отражает общее расширение доступа к образованию почти во всех странах в масштабах, не наблюдавшихся с 1970-х годов. Частичные данные за более поздние годы и опыт на страновом уровне подтверждают, что это улучшение реально и продолжается в настоящее время.

- Возрастает объем внешней помощи на цели образования.

Таким образом, тенденции последующего десятилетия, возможно, будут больше напоминать громадный прогресс, достигнутый в первоначальный период после получения независимости, чем ситуацию в застойные 1980-е годы и в начале 1990-х годов, которая отмечается в оценках, основанных на данных до 2000 года. С 1960 по 1980 год ВПО возрос с 45 до 80 процентов, а показатель охвата обучением повысился на впечатляющие 260 процентов. Однако из-за того, что численность населения школьного возраста возросла в пять раз больше, чем прогнозировалось (на 93 процента), ВПО не достиг целевого показателя 1980 года в 100 процентов. В последующие годы ВПО сократился до низкого уровня в 73 процента к 1992 году, а затем начал медленно повышаться, достигнув уровня 1980 года к 2000 году. Повышение показателя охвата обучением на 70 процентов в период с 1980 по 2000 год было как раз достаточным для поддержания темпов, соответствующих приросту населения.

В настоящее время Африке необходимо дополнительно расширить доступ к образованию: если нынешний уровень второгодничества в размере 20 процентов сохранится, ВПО региона должен будет составлять как минимум 120 процентов, чтобы обеспечить охват обучением всех детей начального школьного возраста. Африке требуется также резко сократить коэффициент отчисления. Возможность данного региона добиться такого прогресса будет зависеть от его успехов в преодолении почти необъятного числа меняющихся препятствий, таких как ограниченные бюджеты, слабый потенциал и ВИЧ/СПИД. А международное сообщество должно будет



Прилежные ученики за работой в классе в Кении.

увеличить объемы и повысить эффективность оказываемой им помощи.

### Меняющиеся препятствия

Для достижения ВНО необходимо, чтобы все дети поступали в начальную школу, завершали курс обучения и приобретали набор базовых навыков. В 2001/2002 году примерно 93 процентов детей в странах Африки к югу от Сахары поступили в школу и две трети завершили курс обучения. Из этого числа лишь половина овладела ожидаемыми базовыми навыками. Таким образом, основные препятствия изменились: вместо проблемы увеличения приема в школу теперь существует проблема сокращения коэффициентов отчисления и улучшения результатов обучения.

Однако, несмотря на высокий уровень приема в школу, доступ к образованию продолжает представлять проблему, особенно с точки зрения справедливости доступа, так как он существенно различается в зависимости от доходов семьи, проживания в городе/сельской местности и пола. Еще одна проблема заключается в том, что главным образом из-за ВИЧ/СПИДа один из десяти детей начального школьного возраста осиротеет к 2010 году. Кроме того, согласно прогнозам, численность населения школьного возраста возрастет на 23 процента в период с 2000 по 2015 год — в отличие от прироста всего на 6 процентов в Южной Азии и *сокращения* в Латинской Америке (на 1 процент) и Восточной Азии (на 14 процентов).

Для того чтобы охватить образованием тех, кто не посещает школу, потребуются меры в области спроса, направленные на снижение стоимости обучения для малоимущих семей. Например, отмена платы за обучение в школе в Кении, Лесото, Малави и Уганде привела к значительному увеличению приема в школу (см. вставку). Что касается предложения, правительства должны будут расширить масштабы предоставления услуг школьного обучения в тех районах, где они недостаточны. Такая стратегия помогла значительно увеличить показатели приема в последние годы в странах с низким охватом обучением, таких как Буркина-Фасо, Мали и Нигер.

Что можно сделать для повышения качества, которое в этом регионе характеризуется 20-процентной долей второгодничества? Хотя мнения о том, что такое «хорошее качество образования» и как качество влияет на получение знаний, различаются, можно выделить три аспекта.

**Факторы качества.** Приоритет следует отдать учебным материалам и обучению учителей по месту работы в тех районах, где серьезный дефицит кадров снижает эффективность работы учителей. Отношение числа учеников к числу учителей, которое в данном регионе составляет 44:1, в среднем в три раза превышает соответствующий показатель по развивающимся странам, а в каждой четвертой стране это соотношение составляет 55:1. Тем не менее понижение этого коэффициента до уровня ниже 40:1 в настоящее время вряд ли окажется эффективным с точки зрения затрат. Хотя ставки заработной платы учителей низки (и резко сократились в последние десятилетия) по сравнению с доходом на душу населения, в среднем они несколько выше, чем в других регионах (Mingat, 2004). Сокращение заработной платы было связано с уменьшением ВВП на душу населения, наряду со снижением уровня заработной платы учителей в отношении к ВВП на душу населения — проблема, характерная, в частности, для франкоязычных стран, особенно стран Сахеля. В 1975 году средняя заработная плата школьного учителя в странах Сахеля была в 17,6 раз больше ВВП на душу населения (используются данные о заработной плате учителей и ВВП на душу населения, денонмированные в национальной валю-

### Отмена платы за обучение приводит к увеличению приема в школу

Одним из ключевых препятствий на пути к достижению ВНО остаются высокие прямые затраты на образование для родителей, особенно в беднейших семьях. Плата с учеников по-прежнему взимается по меньшей мере в 35 странах Африки к югу от Сахары, хотя почти половина из них по закону имеет бесплатное начальное образование.

Для решения этой проблемы многие страны — включая Малави (1993 год), Уганду (1996 год), Лесото (1999 год) и Кению (2002 год) — в последнее десятилетие проводили меры по обеспечению бесплатного начального образования. Через год после прекращения взимания платы с учеников охват обучением резко повысился, существенно превысив ожидания правительства. Охват повысился на 68 процентов в Малави и Уганде, 22 процента в Кении и 11 процентов в Лесото (но на 75 процентов по первому классу).

Следует ли разработчикам политики беспокоиться по поводу того, что отмена платы ухудшит его качество? Если эта плата действительно используется на финансирование факторов качества, ее необходимо будет возместить за счет других средств. Однако она часто «исчезает» вследствие различных утечек и в лучшем случае лишь частично идет на финансирование факторов качества. Кроме того, хотя во многих случаях общая сумма поступлений от платы за обучение составляет малую долю общих ресурсов системы образования, охват обучением детей из бедных семей очень сильно зависит даже от небольшой платы. Таким образом, с точки зрения справедливости основное влияние на качество, оказываемое платой за школьное обучение, часто носит крайне регрессивный характер, так как плата препятствует доступу к образованию детей из малоимущих семей, что ограничивает перегрузку школ и позволяет увеличить объем имеющихся государственных ресурсов в расчете на одного учащегося для тех, кому по средствам посещать школу.

те). К 2000 году этот показатель снизился до 6,4 процента, что тем не менее было выше среднего показателя по странам Африки в 4,4 процента.

**Управление.** В большинстве стран существуют значительные различия между школами в плане распределения ресурсов в расчете на одного учащегося, а также, при одинаковой обеспеченности ресурсами в расчете на одного учащегося, с точки зрения результатов обучения. Увеличение объема и повышение качества вводимых ресурсов должно сочетаться с их более эффективным использованием, достигаемым за счет улучшения управления и повышения подотчетности как на системном уровне, так и на уровне отдельных школ, в целях обеспечения более равномерного соотношения между числом учащихся и числом учителей по школам, сокращения случаев невыхода на работу учителей, удлинения академического года и активизации участия родителей в управлении школами.

**Факторы, связанные с семьей.** Даже хорошо обеспеченная и управляемая школа не способна предотвратить отсев или гарантировать эффективное обучение, если дети голодают, им далеко добираться до школы, приходится по многу часов работать дома или их родители неграмотны. Эффективные с точки зрения затрат, способствующие сокращению бедности меры включают улучшение питания при помощи программ организации питания в школе и использования микронутриентов; ограничение расстояния от дома до школы путем создания школ меньшего размера со смешанными классами разных лет обучения; уменьшение необходимости детского труда, особенно для девочек, за счет внедрения трудосберегающих приспособлений, например, бурения колодезев; а также путем создания курсов по ликвидации неграмотности для взрослых.

### Задачи, стоящие перед правительствами

Возможности правительств по поддержанию сложившихся в последнее время положительных тенденций в области образования особенно затрудняются жесткими бюджетными ограничениями, низким потенциалом и пандемией ВИЧ/СПИДа.

**Трудности, обусловленные политической экономикой.** Медленно растущая сельскохозяйственная экономика данного региона не позволяет получать налоговые доходы, необходимые как для достижения ВНО, так и для обеспечения финансируемого государством среднего образования, а также не создает рабочих мест в современных отраслях для выпускников школ. Фактически, многие страны не могут вырваться из «порочного круга», в котором низкоквалифицированная база рабочей силы ограничивает экономический рост, а низкие темпы экономического роста, в свою очередь, жестко ограничивают финансовые возможности для повышения уровня квалификации, а также «политическое пространство» для проведения необходимых реформ системы образования. Кроме того, учителя объединены в сильные профсоюзы, и успехи реформ зависят от их поддержки. Такую поддержку может быть трудно получить в странах, где заработная плата учителей в течение долгого времени снижалась в связи с сокращением как ВВП на душу населения за последние 30 лет, так и заработной платы по отношению к ВВП на душу населения.

**Недостаточный потенциал.** Реализация мер политики и программ, необходимых для достижения ВНО, требует повышения технического и управленческого потенциала. Развитие такого потенциала в странах Африки к югу от Сахары оказалось труднодостижимым. Универсального средства не существует, но в основе эффективной стратегии должно лежать создание условий работы, которые лучше позволяли бы мобилизовать, использовать и поддерживать существующий потенциал, вместо того чтобы, как в прошлом, сосредоточивать основное внимание на подготовке кадров и технической помощи для создания нового потенциала.

**ВИЧ/СПИД.** Пандемия будет оказывать все большее негативное влияние на образование, так как ВИЧ-инфицированные учителя будут болеть (что увеличит число невыходов на работу и эффективность их работы) и умирать (что уменьшит обеспеченность преподавательскими кадрами), а также из-за быстрого роста числа сирот. Помимо человеческих страданий, это существенно повысит затраты, связанные с ВНО. Проблема усугубляется тем, что странам не удается эффективно использовать образование для профилактики ВИЧ/СПИДа.

### Задачи, стоящие перед агентствами помощи

Достижение ВНО должно финансироваться преимущественно за счет внутренних ресурсов, однако помощь играет важную вспомогательную роль и может даже стать основным источником финансирования в переходный период для некоторых стран, которым еще далеко до достижения цели ВНО. Таким образом, крайне важно увеличить объем помощи и повысить ее эффективность.

В отношении объема имеются определенные успехи. В частности, «Fast Track Initiative», начатая в 2002 году, становится одной из важных инициатив по мобилизации большого объема ресурсов, а также содействием более эффективному использованию ресурсов благодаря повышению качества программ и более тесной координации усилий доноров. Кроме того, страны, получающие выгоды от облегчения бремени долга в рамках расширенной Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), обязались направлять 40 процентов сэкономленных платежей в погашение долга на базовое образование. Недавний обзор показывает, что страны в основном выполняют это обязательство.

Повышение эффективности помощи требует улучшения координации работы доноров и повышения предсказуемости помощи. Кроме того, следует отдать предпочтение разработке конкретной стратегии для стран с медленными темпами экономического роста и низкими доходами, которые нуждаются в специальной постоянной поддержке для достижения ВНО к 2015 году. Стратегия должна предусматривать решение таких вопросов, как предоставление более эффективной технической поддержки на цели развития потенциала, оказание помощи тем, кто не достигает соответствующих результатов, а также разработка устойчивых с финансовой точки зрения стратегий удовлетворения спроса на среднее образование, возникающего в связи с ВНО.

### Постоянное разделение ответственности

В настоящее время страны Африки к югу от Сахары имеют больше возможностей достичь ВНО к 2015 году, чем в любое другое время с начала 1980-х годов. Однако превращение этой возможности в действительность потребует серьезных усилий, которые могут чрезвычайно сильно различаться по странам. Даже с учетом этого во многих случаях необходимо будет решить следующие вопросы.

**Укрепление потенциала.** В большинстве систем образования существует острая необходимость в укреплении технического и управленческого потенциала как за счет инвестиций в явной форме, так и путем обучения в процессе работы.

**Мобилизация внутренних ресурсов.** Расходы на образование уже занимают значительное место в весьма ограниченных государственных бюджетах, и большинство стран с низкими доходами имеют лишь небольшие возможности для мобилизации дополнительных внутренних ресурсов или их перераспределения внутри или между секторами. Учитывая это, дополнительные внутренние ресурсы будут необходимы, если стоит задача избежать резкого повышения зависимости от помощи. В качестве иллюстрации, в одном из изданий Всемирного банка за 2003 год приведены оценки, согласно которым для достижения ВНО к 2015 году доля внешней помощи в бюджетах системы образования стран к югу от Сахары, имеющих низкий уровень дохода, должна будет возрасти в среднем с примерно 30 процентов в 2000 году до 42 процентов в 2015 году (Mingat, 2002). Другие оценки потребности во внешней помощи значительно выше.

**Техническая помощь.** Недавнее увеличение финансовой помощи не сопровождалось сопоставимым увеличением технической поддержки. По существу, в связи с тенденцией к предоставлению помощи на цели образования через бюджет многие агентства помощи сокращают свой потенциал предоставления качественной технической поддержки. Эта тенденция вызывает беспокойство. Агентствам необходимо восстановить свои возможности в плане предложения услуг квалифицированного технического персонала, который мог бы предоставлять высококачественные рекомендации и содействовать распространению надлежащей практики. В этой связи настало время рассмотреть вопрос о возможных путях укрепления ЮНЕСКО в целях предоставления такой поддержки.

\* \* \* \* \*

Хотя не существует легких путей достижения ВНО в Африке, направления, которые надлежит принять, достаточно ясны, и им уже следует ряд стран. Задача национальных и международных политических лидеров состоит в том, чтобы вывести больше стран на этот путь. ■

*Биргер Фредриксен — бывший старший советник Всемирного банка по вопросам образования в странах Африки к югу от Сахары.*