



Разработка Глобального пакта об образовании

Урок математики в Нигерии.

Бесплатное, качественное всеобщее базовое образование достижимо

Джин Сперлинг и Река Баллу

ОБРАЗОВАНИЕ в мире находится в скрытом критическом состоянии — более 100 млн детей в начальном школьном возрасте не посещает школу, 150 млн школьников, вероятно, не закончат начальную школу, более половины всех девочек в Африке совсем не учатся в школе, и менее трети детей в Африке и Южной Азии умеет читать и писать. По каналу CNN не увидишь ребенка, умирающего от недостатка образования, но каждый день дети умирают от СПИДа, недоедания и других недугов, которые можно было бы предотвратить, если бы их матери имели возможность получить качественное базовое образование.

Когда глобальное сообщество определило всеобщее начальное образование в качестве одной из Целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), и более 180 стран поставили перед собой еще более широкие цели на Всемирном форуме по вопросам образования в Дакаре в 2000 году, это явилось выражением четкого политического обязательства разработать глобальный пакт для обеспечения «Образования для всех». Некоторые определили поставленную цель как достижение начального 5–6-летнего школьного образования, однако мы и растущее число представителей сферы образования ставим более сложную задачу обеспечения качественного всеобщего базового образования, предусматривающую 8–9-летнее обучение. Центральным элементом этого пакта, как указано в Дакарских рамках действий,

было обязательство развивающихся стран сформировать план в области образования, включающий достаточные внутренние ресурсы, политическое руководство, реформы управления, подотчетность и прозрачность, а также специальные инициативы в отношении девочек и других уязвимых групп детей, таких как дети-инвалиды, беженцы, сироты и пострадавшие от ВИЧ/СПИДа. Этот принцип национальной ответственности и приверженности реформам был признан необходимым не только для значительного расширения качественного базового образования, но и для того чтобы заверить страны-доноры в том, что дополнительные ресурсы будут использоваться эффективно.

Если международное сообщество действительно хочет достичь целей глобального пакта, вопрос в том, какая структура донорского компонента финансирования обеспечит максимальные стимулы к тому, чтобы развивающиеся страны предприняли и успешно осуществили крупномасштабное расширение бесплатного качественного всеобщего базового образования. В настоящей статье анализируются элементы эффективного пакта: конкретная структура, руководящие принципы и методы создания надлежащих стимулов.

Критические составляющие пакта

Дискуссии о международном развитии часто сводятся к бесплодным спорам о том, что наиболее важно для достижения всеобщего базового образования: деньги или реформы. В дей-

ствительности необходимо и то, и другое, поэтому пакт должен строиться таким образом, чтобы стимулировать реформы и финансировать целесообразные планы. Исходя из этого, *первый ключевой компонент состоит в обеспечении надежного выделения ресурсов на долгосрочной основе при соблюдении определенных условий.* При обусловленном финансировании средства предоставляются странам только после того, как они разработают и проведут политические реформы и выделят ресурсы, необходимые для реализации действенных планов в области образования. Заблаговременный и надежный характер обязательства дает странам гарантию того, что если они будут выполнять свои обязательства и проводить реформы, доноры предоставят им обещанное финансирование. Аспект обусловленности гарантирует донорам, что средства начнут поступать только тогда, когда страны разработают и осуществят качественные планы в области образования. Такие обязательства жизненно важны по ряду причин.

- *Позволяют значительно увеличивать объемы без снижения качества.* В отсутствие существенных условий обязательств со стороны доноров в странах, принимающих меры по значительному расширению доступа к образованию, качество образования может серьезно снизиться: соотношение числа учащихся и учителей может резко возрасти с 50:1 до 100:1, а учебные помещения плохо приспособлены для такого роста. В последние годы главы государств Уганды, Кении и Танзании приняли значительные обязательства по отмене платы за обучение, и число учащихся в этих странах сразу же возросло на миллионы. В Уганде в 1996 году число учащихся увеличилось с 3,4 млн до 5,7 млн; в Кении в 2003 году с 5,9 млн до 7,2 млн, а в Танзании в 2002 году с 1,5 млн до 3 млн.

Миллионы детей из малоимущих семей, несомненно, выигрывают от устранения этих финансовых барьеров для школьного образования, но такой стремительный рост без эквивалентного увеличения ресурсов для возмещения отмененной платы за образование и финансирования возросшего числа учащихся может создать дилемму качества. В Уганде, к примеру, больше детей получило доступ к образованию, однако резкий рост числа учащихся в классах при отсутствии дополнительной внешней помощи привел к значительному снижению доли учащихся, получающих удовлетворительные оценки по математике и английскому языку. Решение этой дилеммы не в том, чтобы отказаться от таких похвальных шагов, как отмена платы за обучение, или удерживать руководство стран от использования критических моментов в политической жизни, для того чтобы приблизить страны к цели всеобщего базового образования. Вместо этого необходим значительный объем обусловленного донорского финансирования в целях стимулирования тщательно спланированного расширения доступа к образованию.

- *Стимулируют реформы посредством долгосрочного финансирования периодических затрат.* Коренного увеличения числа учащихся, заканчивающих начальную школу, можно добиться только путем сопоставимого увеличения численности учителей. Однако зарплата учителей составляет наибольший компонент прироста — в среднем обычно более 80 процентов бюджетов на образование в основных развивающихся странах, — и эти издержки носят периодический характер. В результате страны опасаются принимать на работу дополнительных учителей, что необходимо для расширения качественного образования как ввиду недостатка имеющихся ресурсов, так и из-за неуверенности в долгосрочном характере этих ресурсов.

Даже в случаях предоставления большого объема донорского финансирования краткосрочный характер такого финансирования удерживает страны от значительного увеличения числа учителей. Многие доноры, от Всемирного банка до Счета для решения проблем тысячелетия США, принимают обязательства по финансированию в рамках циклов трехлетних грантов. Однако поскольку только для найма, подготовки и размещения учителей в сельской местности может потребоваться два или три года, развивающиеся страны часто не идут на существенное увеличение штатов, опасаясь, что поступление средств прекратится, когда они наконец направят учителей в критические районы. По словам министра образования Руанды, существует даже специальное название для этого — «шок от помощи». Помимо ограничения трехлетних циклов, помощь на цели развития часто не может использоваться на финансирование зарплат учителей, поскольку такие затраты являются периодическими. В 2003 году Всемирный банк выделил системе образования Кении трехлетний грант на 50 млн долл. США, но этот грант был ориентирован на строительство школ и закупку учебников и не включал зарплату учителей.

- *Наделяют реформаторов необходимыми полномочиями и обеспечивают конструктивную конкуренцию.* Поскольку расширение базового образования требует крупных инвестиций уже на начальном этапе, но приносит плоды только через поколение, крупномасштабные реформы образования часто отступают на второй план в сравнении с неотложным кризисом или проектом по созданию материальной инфраструктуры, который политический руководитель может поставить себе в заслугу в период пребывания у власти. Несомненно, обусловленное финансирование имеет важнейшее значение, поскольку оно дает реформаторам в правительственных и неправительственных структурах необходимые рычаги для продвижения трудных реформ, создавая уверенность в том, что эти реформы по крайней мере получат внешнюю финансовую поддержку. Кроме того, когда страна видит, что соседние страны получают ресурсы благодаря обязательству проводить конкретные реформы для обеспечения всеобщего образования, она начинает соперничать с соседями, стремясь осуществить столь же решительные и трудные реформы — так было, например, после расширения мер по облегчению бремени задолженности в 2000 году.

Второй ключевой компонент состоит в обеспечении единства действий доноров — то есть в согласовании ожиданий и стандартов и координации финансирования. Заслуживающий доверия глобальный пакт заставляет доноров установить общий набор стандартов для стран, который дает им четкое представление об их обязательствах. Он позволяет странам не терять времени на представление донорам многочисленных заявлений и отчетов. Он также исключает дублирование донорами проектов и взаимные помехи в стремлении отдельных доноров поддержать свои излюбленные узкоспециализированные проекты. Кроме того, он стимулирует координацию деятельности доноров на страновом уровне при рассмотрении планов и координацию на международном уровне при отборе стран для приоритетного финансирования.

Глобальный или виртуальный фонд?

Доноры и их сторонники в последние годы ведут дискуссию об оптимальной структуре для финансирования и координации деятельности, в центре которой находятся две модели:

глобальный фонд образования или «виртуальный фонд», координирующий донорское финансирование.

Глобальный фонд образования по образцу Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией обеспечил бы ряд уникальных преимуществ. Его идея доходчива — глобальный фонд образования четко направил бы внимание доноров и общественности на цель всеобщего базового образования и дефицит финансирования для ее достижения. Он обеспечивает определенную независимость и гибкость, которой, возможно, лишено двустороннее финансирование, благодаря созданию отдельной управляющей структуры. Он предполагает определенное дисциплинирующее влияние и участие развивающихся стран через рассмотрение другими странами предложений стран относительно финансирования и национальных планов. Наконец, он позволяет легко объединять ресурсы как правительств, так и доноров из частного сектора, которые пока не играют заметной роли в глобальном образовании.

Однако такой фонд, не подлежащий контролю со стороны стран-доноров, представляет собой обоюдоострое оружие. Отсутствие контроля за распределением средств может быть контрстимулом для принятия основными странами-донорами серьезных обязательств по представлению ресурсов. Многие сторонники донорской помощи и должностные лица, занимающиеся вопросами развития, также скептически оценивают целесообразность формирования новых бюрократических структур или опасаются длительных задержек в выплатах средств.

Идея **виртуального фонда** заключается в формировании процесса, позволяющего донорам координировать финансирование при помощи существующих двусторонних и многосторонних организаций без передачи новому фонду контроля за помощью на цели развития. Эта модель устраняет ряд причин для беспокойства доноров и сторонников. Она позволяет избежать создания новой бюрократической структуры с ненужными накладными расходами. Она требует общего набора контрольных показателей для планов стран, а также устраняет дублирование проектов, так как доноры рассматривают планы на страновом уровне по мере представления предложений странами и проведения реалистичной оценки их дефицита финансирования.

Виртуальный фонд может быть приемлемым компромиссом для доноров, однако ему присущи его собственные проблемы. Контроль со стороны доноров означает, что рассмотрение планов не является независимым процессом, и на приоритеты финансирования могут влиять интересы доноров, а не потребности стран в области образования. Кроме того, роль виртуального фонда трудно объяснить или довести до сведения общественности и даже развивающихся стран.

После Дакарского форума было представлено несколько предложений относительно глобального фонда образования, включая предложение одного из авторов (Sperling, 2001). Однако идея глобального фонда была воспринята без энтузиазма как донорами, так и развивающимися странами и их сторонниками, которые говорили об «усталости от фондов» после успешной работы по созданию ныне существующего глобального фонда здравоохранения. На встрече на высоком уровне доноров, развивающихся стран и неправительственных организаций (НПО) в Амстердаме в начале 2002 года такое сопротивление породило предложение о создании виртуального фонда, которое было принято Комитетом по развитию в апреле 2002 года. Затем НПО и развивающиеся страны смогли

убедить Всемирный банк ускорить процесс предоставления финансирования для ряда стран — откуда произошло название Инициатива по ускорению реализации программы (ФТИ).

Оценка Инициативы по ускорению реализации программы

Способствовала ли ФТИ, реализация которой все еще продолжается, выполнению двух ключевых требований к глобальному пакту об образовании? Что касается координации и стандартов, эта инициатива принесла ряд положительных результатов.

- ФТИ стала постоянной институциональной структурой, которую каждый год возглавляет председатель от Группы восьми. ФТИ проводит регулярные совещания для рассмотрения планов в области образования в международном масштабе и на уровне отдельных стран.

- Представители доноров совместно рассматривают план конкретной страны, представляют партнерству ФТИ рекомендацию относительно целесообразности присоединения этой страны к инициативе и координируют вопросы финансирования. В Гондурасе, например, Япония и Канада совместно финансировали дополнительную подготовку учителей и закупку учебников для содействия стране в достижении целей их плана «Образование для всех».

- Проводится совместная работа с ЮНЕСКО по составлению единых ориентиров для определения параметров приемлемого плана «Образование для всех». Например, ориентиры ФТИ рекомендуют выделять 20 процентов национального бюджета на образование, отменить плату за школьное образование и придерживаться целевых показателей 40 учащихся на одного учителя и не более 10 процентов остающихся на второй год. Эти ориентиры все еще обсуждаются (споры вызывают предложение о конкретном ограничении зарплаты учителей величиной ВВП на душу населения, умноженной на определенный коэффициент) — они по крайней мере служат основой для обсуждения и оценки.

- Без ФТИ как координационного механизма не существовало бы постоянной структуры хотя бы для того чтобы обсуждать, какие элементы эффективны, а какие нет в развитии глобального пакта об образовании.

ФТИ доказала свою эффективность в предоставлении средств странам, но отнюдь не обеспечила надежного обусловленного финансирования. В числе положительных результатов Нидерланды, Соединенное Королевство и Франция, вместе с рядом других доноров, обязались предоставить 348 млн долл. США в 2005 году 12 странам, список которых был утвержден в рамках инициативы, хотя годовой дефицит финансирования по-прежнему составляет 289 млн долл. США. Для удовлетворения нужд стран, не имеющих спонсоров, доноры создали мини-глобальный фонд под названием «Каталитический фонд» для поддержки таких лишенных доноров стран посредством краткосрочного временного финансирования. Планируется, что в этом году из него будет выплачено около 30 млн долл. США семи странам, а общая цель составляет 292 млн долл. США за три года.

Плохо то, что эти суммы составляют лишь небольшой авансовый платеж в счет средств, необходимых для достижения цели всеобщего базового образования. Разрыв между расходами стран на образование и их потребностью в донорских средствах составляет от 5,6 млрд долл. США (для обеспечения 6-летнего образования) до 10 млрд долл. США для полных 8–9 лет, требующихся для всеобщего базового образования. Однако в совокупности доноры во всем мире пре-

доставляют на цели образования всего 1,9 млрд долл. США. Кроме того, они в основном финансируют относительно небольшие страны (такие как Гвинея и Нигер), иногда с двухлетней задержкой. Необходимы более значительные выплаты в более короткие сроки, чтобы создать положительные стимулы для проведения крупномасштабных реформ в других странах. Помимо этого, из приблизительно 80 стран с низким уровнем дохода, отстающих от графика достижения целей на 2015 год только восемь в настоящее время охвачены ФТИ.

Однако разочарование, связанное с отсутствием крупномасштабного финансирования, вызывает необоснованную критику ФТИ. Очень важно понимать, что никакая структура не сможет добиться успеха в области условных обязательств, если главы государств и министры финансов основных стран-доноров не будут выделять значительные ресурсы. Более того, многосторонняя ФТИ успешно сформировала соответствующую структуру и организовала финансирование ряда стран в первые несколько лет своей работы, что является очень хорошим результатом по сравнению с инициативами отдельных стран, такими как Счет для решения проблем тысячелетия США, в случае которого потребовалось три года, чтобы подписать первое соглашение о предоставлении средств.

Нидерланды предоставляют значительную сумму на цели образования относительно своего национального дохода, но ни один из глав государств Группы семи не определил ФТИ или даже пакт об образовании в качестве одной из первоочередных задач и не взял на себя инициативу, призвав донорское сообщество предоставить еще от 7 до 10 млрд долл. США, чтобы сделать реальной цель всеобщего базового образования к 2015 году. Однако в последнее время такие важные структуры, как Комиссия по Африке, созданная Премьер-министром Соединенного Королевства Тони Блэром, и Целевая группа Проекта тысячелетия ООН по гендерному равенству и образованию издали доклады с призывом обеспечить гарантированное и предсказуемое финансирование через ФТИ. Комиссия по Африке отметила, что только для финансирования девятилетнего образования в африканских странах требуется как минимум 7 млрд долл. США, а Министр финансов Соединенного Королевства Гордон Браун указал на потребность в долгосрочном финансировании базового и среднего образования в виде убедительного аргумента в пользу его предложения о создании Международного финансового механизма.

Рекомендации

После того как первые две ЦРТ в области образования, предусматривавшие достижение странами гендерного равенства в школах к 2005 году, не были выполнены в срок, а число крупных стран, присоединившихся к ФТИ, значительно увеличилось, донорскому сообществу в 2005 году предстоит серьезное испытание, которое оно сможет пройти, если примет меры по выполнению следующих трех рекомендаций:

Доноры должны принять обязательства о предоставлении средств и действовать в рамках Инициативы по ускорению реализации программы. Поскольку ФТИ — единственная существующая глобальная система для координации и предоставления помощи на цели образования развивающимся странам, донорам следует определить порядок приоритетности стран в ФТИ и добиться превращения ФТИ из небольшой по размеру инициативы в глобальный пакт, в полной мере обеспеченный финансированием. С учетом существующей кри-

тики ФТИ, доноры должны стремиться проводить реформы, укрепляющие и расширяющие ее роль в качестве глобального пакта об образовании, а не сворачивать ее и не превращать в пилотную программу.

Необходимо значительно увеличить обусловленное финансирование в 2005 году для поддержки 25 новых стран, присоединяющихся к ФТИ. Эти страны Африки и Азии, на долю которых приходится не менее 50 процентов из 104 млн детей в мире, не обучающихся в школе, потенциально отвечают требованиям для предоставления финансирования. По прогнозу Всемирного банка, этим 25 новым и 12 существующим странам потребуется как минимум 2,3 млрд долл. США в год только на начальное образование, хотя эта оценка представляется заниженной. В эту новую группу входят крупные африканские страны, такие как Эфиопия, Сенегал, Мозамбик и Кения, а также Пакистан; одним только этим странам может потребоваться внешнее финансирование в размере 400 млн долл. США в год. Эфиопия, кандидатура которой уже утверждена, прогнозирует дефицит финансирования в этом году почти в 114 млн долл. США; в этой стране насчитывается несколько миллионов детей, не посещающих школу. Оказание всей необходимой поддержки этим крупным странам в реализации их планов не только поможет детям, которые в настоящее время не получают образования, но и послужит убедительным свидетельством для других стран о том, что действенные планы программы «Образование для всех» и меры по проведению реформ будут поддержаны донорами. Чрезвычайно важно, чтобы Группа восьми стран сыграла ведущую роль в принятии условных финансовых обязательств, которые со временем должны достичь уровня от 7 до 10 млрд долл. США в год, чтобы обеспечить качественное всеобщее базовое образование к 2015 году.

Необходимо принять обязательства по предсказуемому долгосрочному финансированию периодических издержек. На Форуме высокого уровня по вопросам эффективности помощи, состоявшемся в этом году, доноры сделали важный шаг вперед, договорившись о том, что помощь должна быть стабильной, предсказуемой и предоставляться в обещанные сроки. Доноры должны принять обязательства по предсказуемому финансированию в достаточном объеме, чтобы устранить дефицит финансирования образования в развивающихся странах в срок, позволяющий достичь цели на 2015 год. Необходимо, чтобы обязательства о предоставлении помощи не ограничивались двух- или трехлетними блоками финансирования, а составляли циклы продолжительностью от 5 до 10 лет. Даже если финансирование первоначально предоставляется в рамках трехлетних циклов, доноры должны четко указать, что финансирование может быть возобновлено на шести- и девятилетний период при условии выполнения развивающимися странами обязательств в рамках их плана «Образование для всех». Доноры также должны ослабить установленные ими ограничения и предусмотреть финансирование зарплат учителей в странах, которые создали действенные механизмы и принимают меры по сокращению затрат, но все еще вынуждены расходовать основную часть их бюджета на такие периодические издержки, как зарплата учителей. ■

Джин Сперлинг — директор, а Река Балу — заместитель директора Центра по вопросам всеобщего образования Совета по внешним связям. Сперлинг был Национальным экономическим советником Президента Клинтона и возглавлял Национальный экономический совет США в период с 1997 по 2001 год.