

РОССИЯ И США: КАЧЕСТВО ШКОЛЬНОГО образования и его финансирование¹



Елена Владиславовна Савицкая,
профессор Высшей школы менеджмента, профессор кафедры экономической теории Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
кандидат экономических наук

Сегодня о снижающемся качестве общего образования говорят президент страны, председатель Правительства, министр образования и науки РФ, ректоры и преподаватели высших учебных заведений, директора и учителя средних школ, учащиеся и их родители. В средствах массовой информации широко обсуждаются вопросы реформирования средней школы; приглашаются к дискуссии сторонники радикальных реформ и их противники; взвешиваются аргументы «за» и «против».

• рост финансирования • доступность • качество образования • заработная плата • численность учеников • PISA и TIMSS

Несмотря на разные, а часто и диаметрально противоположные, точки зрения на процесс реформирования, все участники обсуждения едины в одном: средней школе выделяется слишком мало денег. По мнению и реформаторов, и консерваторов, недостаточное финансовое обеспечение — главная причина падения качества общего образования в нашей стране. Нужно повысить заработную плату учителям, увеличить государственные расходы на одного ученика, повысить долю расходов на общее образование в процентах к валовому внутреннему продукту, обеспечить компьютеризацию учебного процесса — и общее образование в стране непременно улучшится.

Такое решение проблемы лежит на поверхности, и все понимают, что устойчивый рост финансирования —

необходимое условие повышения качества общего образования. Но является ли это условие достаточным? Обеспечивается ли

¹ При подготовке статьи были использованы следующие источники официальной статистической информации.

• Сайт Национального центра статистики образования Департамента образования США — U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences. National Center for Education Statistics): <http://nces.ed.gov/>. Annual Report. Digest of Education Statistics. List of Tables and Figures. 2009. Chapter 2. Elementary and Secondary Education:

http://nces.ed.gov/programs/digest/2009menu_tables.asp.

• Образование в Российской Федерации: 2010: Стат. сб. М.: Государственный университет. Высшая школа экономики, 2010.

• Сайт Федеральной службы государственной статистики: <http://www.gks.ru>. Национальные счета. Международные сопоставления ВВП России и других стран мира: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#>

автоматически высокий уровень школьного образования увеличением государственных расходов на школу? Попробуем ответить на этот вопрос, обратившись к опыту финансирования американской образовательной системы. Сравним масштабы и динамику государственных расходов на общее образование в России и США, а также их влияние на качество школьного образования в обеих странах.

Доступность

В Соединённых Штатах Америки общее образование доступно для всех и предоставляется бесплатно, за счёт бюджетных средств. Около 5% родителей предпочитают обучать своих детей дома: одни — по религиозным причинам; другие, пытаясь оградить детей от наркотиков, которые стали проблемой для современных школ; третьи полагают, что школьные программы не соответствуют уровню их особо одарённых чад. Примерно 85% детей обучается в государственных общеобразовательных учреждениях, остальные — в платных частных школах. Эти школы пользуются лишь незначительной финансовой поддержкой государства, в основном, косвенной: например, речь может идти о налоговых льготах.

Для сравнения: в России охват детей общим образованием увеличился с 92% в 2000 году до 98% в 2008 году; среди ребят, посещающих общеобразовательные учреждения, 99,5% обучаются в государственных и 0,5% — в негосударственных школах. Таким образом, и в России, и в США общее образование население получает, в основном, за счёт бюджетных средств.

В течение последнего столетия правительство США активно проводило политику, направленную на повышение уровня образования в стране. Первоначально внимание было сконцентрировано на том, чтобы обеспечить доступность среднего общего образования для всех слоёв населения. И эта политика оказалась успешной. К началу XX века

только 6% американцев оканчивали старшую школу; в середине XX века уже более половины населения были выпускниками старшей школы; в 2007 году около 88% американцев в возрасте от 25 до 64 лет имели образование не ниже среднего общего.

В Российской Федерации в 2007 году удельный вес взрослого населения, имеющего образование не ниже среднего (полного) общего и начального профессионального, составлял около 94% для населения в возрасте от 25 до 54 лет и 87% для людей в возрасте от 55 до 64 лет. Можно констатировать, что доступность среднего общего образования весьма значительна как в США, так и в России в течение длительного периода времени.

Качество

По мере решения проблемы доступности среднего общего образования, внимание правительства США переключалось на вопросы его качества. Начало смене приоритетов положил запуск Советским Союзом космического спутника в конце 50-х годов XX века. После этого события правительство США уже не могло игнорировать тот факт, что успехи советской школы в области математики и естественных наук превосходили скромные достижения американских школ. Было принято решение о выделении дополнительных финансовых ресурсов для улучшения качества школьного образования.

В 2000 году и республиканец Джордж Буш-младший, и демократ Альберт Гор — кандидаты на пост президента США — в ходе избирательной кампании снова акцентировали внимание на необходимости повысить качество общего образования, придавая этой проблеме даже большее значение, чем другим вопросам. Главная идея состояла в том, чтобы увеличить финансирование государственных школ и поставить под контроль результативность этих инвестиций. Речь, в частности, шла

о сокращении размеров школьных классов, о приёме на работу новых учителей с более высоким уровнем образования, о замене устаревшего оборудования, об обеспечении доступа к современным технологиям, об установлении высоких академических стандартов и соответствии системы тестирования этим стандартам.

Государственные расходы

В проводимой американским правительством образовательной политике государственные расходы на общее образование в расчёте на одного ученика, даже выраженные в сопоставимых ценах (т.е. скорректированные с учётом инфляции), постоянно росли. За весь рассматриваемый период реальные расходы на каждого ученика возросли в четыре раза, только за период 2000–2007 гг. они увеличились на 18% и составили в 2006/07 г. \$10041 (в ценах 2007 года).

В России государственные расходы на общее образование в расчёте на одного ученика, выраженные в фактических ценах (т.е. номинальные денежные средства), в 2000 году составляли 5300 рублей, в 2007 году — 42500 рублей и в 2008 году — 53800 рублей. Эти же расходы в сопоставимых ценах 2000 года (т.е. скорректированные с учётом инфляции), в 2000 году составляли 5300 рублей, в 2007 году — 14700 рублей и в 2008 году — 15600 рублей, т.е. выросли почти в три раза за девять лет. За период 2000–2007 гг. реальные затраты на каждого ученика увеличились на 177%. Согласитесь, что такой значительный рост за столь короткий период времени тоже весьма впечатляет!

Россия — страна более бедная, чем США. В 2005 году по показателю валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения США занимали шестое место в мире, а Россия — лишь 51-е место (28,5% от уровня США). Поэтому государственные расходы на одного российского школьника в абсолютном выражении выглядят гораздо скромнее, чем на одного американского. Для корректного сопоставления мы рассчитали этот показатель в долларах США по паритету покупательной способности национальных валют, то есть по реальному (а не номинальному) валютному курсу. Государственные расходы на общее образование в рас-

чёте на одного ученика в России составляли приблизительно \$979 в 2000 году, \$2964 в 2007-м и \$3752 в 2008 году. Это означает, что в абсолютном выражении затраты российского правительства на одного школьника были меньше затрат американского правительства на одного школьника в 8,8 раза в 2000 году и в 3,4 раза в 2007 году. Однако прирост этих затрат в России за период 2000–2007 гг. был существенно выше, чем в США.

Стремительный рост государственных расходов на общее образование в расчёте на одного ученика в нашей стране определялся действием трёх факторов — политического, экономического и демографического. Правительство, наконец, обратило внимание на проблемы российской школы, в результате чего государственные расходы на общее образование увеличились с 1,5% ВВП в 2000 году до 1,8% ВВП в 2006, 2007 и 2008 годах. В этот же период Россия переживает сильный экономический подъём — прирост реального ВВП составляет от 5 до 8,5% в год. Соответственно каждый процент от ВВП оборачивается большим количеством денег в абсолютном выражении. И, наконец, сокращение рождаемости в 90-е годы XX века привело к тому, что численность школьников уменьшилась с 20553,5 тысяч человек в 2000/01 учебном году до 14174,3 тысяч человек в 2007/08 учебном году.

В США такой важный показатель, как государственные расходы на общее образование в процентах к валовому внутреннему продукту, несравненно выше, чем в России. В 2000 году он составлял 4,5% и в 2008 году — 4,6% ВВП. Да и сам валовой внутренний продукт США в 2008 году был равен \$14,3 трлн., а ВВП России — всего \$2,9 трлн. (по паритету покупательной способности национальных валют). Неудивительно, что и заработная плата американских учителей несравненно выше, чем у их российских коллег.

Зарботная плата

В государственных школах США в 2007/08 учебном году номинальная (т.е. выраженная в фактических ценах) заработная плата составляла в среднем \$52308 в годовом исчислении. Традиционно заработная плата учителей, работающих в младшей школе, немного ниже, чем жалование преподавателей старшей школы. Например, в 2007/2008 учебном году — \$52149 и \$52367 в годовом исчислении. За весь рассматриваемый период среднегодовая номинальная заработная плата американских учителей выросла в 10,5 раза, за 2000–2008 гг. увеличилась в 1,25 раза.

Однако номинальные экономические показатели не информативны в достаточной мере, так как содержат инфляционный компонент. И чем быстрее растёт уровень цен в стране, тем больше часть номинальной заработной платы «съедает» инфляция. Поэтому целесообразно рассмотреть заработную плату американских учителей в сопоставимых ценах 2008 года (т.е. скорректированную с учётом инфляции). В 1999/2000 учебном году она составляла \$52280, в 2007/08 — \$52308 в год. Таким образом, реальная заработная плата в государственных школах США почти не изменилась за период 2000–2008 гг.

В России среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников дневных общеобразовательных учреждений в 2000 году составляла 1164 рубля, в 2004 году — 3864,2 рубля. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в начальном общем образовании была равна 7797,0 рубля в 2007 году и 8818,7 рубля в 2008 году, а в основном общем и среднем (полном) общем образовании — 8097,3 рубля в 2007 году и 10721,8 рубля в 2008 году. По нашей оценке, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников общеобразовательных учреждений в 2008 году составляла 10287,5 рублей (рассчитано на данных о численности преподавательского состава на различных ступенях образования).

Отсюда следует, что за период с 2000 года по 2008 год среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников дневных общеобразовательных учреждений увеличилась в 8,8 раза.

Для корректного сопоставления жалования американских учителей с заработной платой работников российских общеобразовательных учреждений представим эту заработную плату в годовом исчислении и переведём её в доллары США по паритету покупательной способности национальных валют. В 2000 году среднегодовая номинальная начисленная заработная плата работников дневных общеобразовательных учреждений РФ составляла 13968 рублей, или \$2582 (т.е. была меньше номинальной заработной платы американского учителя в 16 раз). В 2008 году работник российской школы получал в среднем 123450 рублей, или \$8609 в год, т.е. в восемь раз меньше, чем его коллега из США. Мы видим, что хотя оплата труда российских учителей и сегодня почти на порядок ниже, чем заработок их американских коллег, она всё же растёт довольно быстро — за девять лет разрыв сократился в два раза.

Численность учеников

Существует ещё один рассчитываемый статистикой показатель, который косвенно характеризует масштабы финансирования общего образования. Это — численность учащихся в расчёте на одного преподавателя. В 2000 году отношение числа американских школьников к числу учителей составляло: 16,0 — в государственных школах, 14,5 — в частных школах и 15,9 — в целом. В 2007 году отношение число школьников к числу учителей составило: 15,5 — в государственных школах, 13,0 — в частных школах и 15,2 — в целом по системе общего образования.

В России за последний период времени численность учащихся в расчёте на одного

учителя тоже упала. В 1990 году этот показатель составлял 22 человека для 1–3(4)-х классов и 20 человек для 5–11(12)-х классов государственных дневных школ, в 1995 году — 20 человек для 1–3(4)-х классов и 19 человек для 5–11(12)-х классов. В 2000 году отношение числа российских школьников к числу учителей составляло уже 17 для всех классов государственных, дневных школ, в 2007 году — 18 человек для 1–3(4)-х классов и 13 человек для 5–11(12)-х классов. Численность учащихся в расчёте на одного учителя в негосударственных школах — шесть человек. Однако не стоит забывать, что уменьшение числа российских школьников к числу учителей вызвано не только (и не столько!) образовательной политикой правительства, но и демографической «ямой» (сокращением рождаемости) в 90-е годы XX века.

PISA

Сравнив масштабы и тренды финансирования школ в России и США, посмотрим, воздействуют ли финансовые вливания на качество общего образования. Обратимся к международным сравнительным исследованиям качества общего образования, тестирующим знания школьников из разных стран. Это Программа международной оценки учащихся PISA и Международное исследование по оценке качества математического и естественно-научного образования TIMSS.

В 2003 году в Программе международной оценки учащихся PISA приняли участие 40 стран мира. В области математики школьники из США и России продемонстрировали одинаковые знания — 28-е и 29-е место соответственно в общем рейтинге. На шкале естественно-научной грамотности ребята из США и России тоже оказались рядом — 22-е и 24-е место. По общей шкале «грамотности чтения» американские школьники заняли 18-е место, а российские учащиеся оказались только на 32-м месте.

В исследовании PISA-2006 приняли участие школьники из 57 стран. В области математики учащиеся из США и России снова продемонстрировали одинаковые знания — 35-е (474 балла) и 34-е (476 баллов) место соответственно. На шкале естественно-научной

грамотности американские школьники заняли 29-е место (489 баллов), а российские учащиеся оказались на 35-м месте (479 баллов). Таким образом, позиции в рейтинге и у тех, и у других ухудшились по сравнению с предыдущим исследованием. Это произошло не только потому, что в 2006 году увеличилось количество стран-участниц Программы, но и потому, что уровень знаний российских и американских школьников не стал лучше.

В 2009 году в Программе международной оценки учащихся приняли участие 65 стран мира. В области математики результат школьников из США незначительно превосходит результат учащихся из России — 487 и 468 баллов (32-е и 37-е место соответственно). На шкале «грамотности чтения» американские школьники заняли 18-е место (500 баллов) и расположились уже существенно выше российских учащихся, которые оказались на 43-м месте (459 баллов). В области естественно-научной грамотности школьники из США заняли 23-е место (502 балла), а российские оказались только на 39-м месте (478 баллов). При этом по сравнению с исследованием 2006 года американцы улучшили свои результаты как в области математических, так и в области естественно-научных знаний. У российских школьников средний балл по математике снизился, по «грамотности чтения» — повысился, а по естественным наукам остался без изменения.

И хотя в последнем исследовании (PISA-2009) была зафиксирована положительная динамика знаний школьников из США, они, как и российские школьники, по-прежнему далеки от первых позиций в рейтинге. Несмотря на то, что правительство США в течение многих лет рассматривало повышение уровня общего образования в стране как приоритетную политику, и государственные расходы на финансирование средней школы были весьма существенными,

чуда не случилось: в 2009 году рейтинг возглавили школьники из Китая, Южной Кореи, Финляндии, Гонконга, Сингапура, Канады, Новой Зеландии, Японии, Австралии и Нидерландов.

TIMSS

Международное сравнительное исследование качества математического и естественно-научного образования TIMSS проводится один раз в четыре года. В нём оцениваются знания детей, оканчивающих начальную школу, и учащихся восьмых классов. В 1999 году в исследовании приняли участие восьмиклассники из 38 стран мира. Российские школьники по уровню математических знаний оказались на 12-м месте, а по уровню естественно-научной подготовки — на 16-м; учащиеся из США, слегка отстав от наших ребят, — на 19-м и на 18-м местах соответственно.

В исследовании TIMSS-2003 участвовали восьмиклассники из 46 стран. В области математики школьники из России и США продемонстрировали приблизительно одинаковые знания — 12-е и 15-е место соответственно. В области естественных наук американцы оказались лучше подготовлены (9-е место), чем восьмиклассники из России (17-е место). В 2007 году результаты тестирования были следующими: США — 9-е место по математике и 11-е место по естествознанию, Россия — 8-е место по математике и 10 место по естествознанию (явно положительная динамика). В общем рейтинге российские восьмиклассники поднялись на девятое место, обойдя американских школьников на две позиции.

Результаты, продемонстрированные странами-участницами TIMSS в 1995, 1999, 2003 и 2007 годах, показывают, что и в этом исследовании лидирующие позиции занимают

«азиатские тигры» — Сингапур, Тайвань, Южная Корея, Гонконг и Япония. Что касается российских и американских восьмиклассников, то в последнем раунде 2007 года различия в их результатах можно рассматривать как статистически незначимые.

Итак...

И в России, и в США подавляющее большинство детей учится в государственных школах. Таким образом, в обеих странах получение населением общего образования осуществляется, в основном, за счёт бюджетных средств. В течение длительного периода времени доступность среднего общего образования для всех слоёв населения очень значительна как в США, так и в России. И в США, и в современной России ни правительство, ни общественность не довольны качеством школьного образования, при этом в обеих странах и правительство, и общественность полагают, что главная причина неудовлетворительного качества общего образования является недостаточное государственное финансирование школ.

Анализ статистических данных и результатов международных исследований качества общего образования продемонстрировал отсутствие непосредственной связи между объёмом финансовых ресурсов, поступающих в образовательную систему, и академическими достижениями учащихся. Результаты PISA и TIMSS, показывают, что не стоит надеяться на кардинальные сдвиги в этой области, лишь увеличивая масштабы государственных расходов на образование (что, безусловно необходимо), пока другие фундаментальные факторы, такие как мотивация учащихся и их педагогов, остаются без изменений. Рост финансирования — необходимое условие повышения качества общего образования. Необходимое, но недостаточное. **НО**