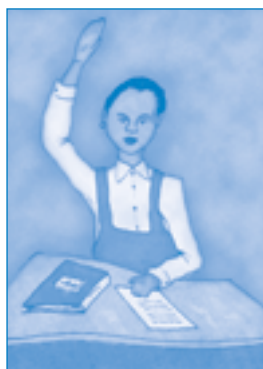


Образование детей в бедных странах

Ари Л. Хиллман
Эва Дженкнер



Образование детей в бедных странах



Ари Л. Хиллман
Эва Дженкнер

©2004 Международный Валютный Фонд

Редактор серии
Асими́на Каминис
Управление внешних связей МВФ

Дизайн и оформление обложки
Массуд Этемади, Хулио Р. Прего и
Отдел мультимедийных услуг МВФ

Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ
Перевод: Михаил Сурин
Редактор: Александра Акчурина
Компьютерная верстка: Елена Шевченко

ISBN 1-58906-346-5

ISSN 1020-8402

Опубликовано в марте 2004 года

Издания МВФ можно заказать по адресу:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

Предисловие

Дети имеют право на бесплатное качественное базовое образование. Признавая это право, мировые лидеры определили обеспечение всеобщего начального образования к 2015 году в качестве одной из Целей в области развития на рубеже тысячелетия. В 2004 году эта цель представляется недостижимой для многих бедных стран. Посещение школ, особенно девочками, имеет далеко не всеобщий охват, и многие дети оставляют школу до завершения начального образования. Многие дети, не посещающие школу, получают недостаточное образование из-за низкой квалификации и уровня оплаты труда учителей, переполненных классов и нехватки основных учебных принадлежностей, таких как учебники, школьные доски, ручки и бумага.

Проблема во многих развивающихся странах состоит в том, что правительства не обладают либо финансовыми ресурсами, либо политической волей для удовлетворения потребностей населения в образовании. По этой причине малоимущие родители в некоторых странах с низким уровнем дохода сами организуют и оплачивают образование своих детей. Конечно, школьные сборы и другие платежи пользователей весьма обременительны для некоторых родителей. Однако, учитывая альтернативу, — полное отсутствие образования для детей — такие платежи могут служить временным, хотя и не идеальным, решением проблемы.

Этот критически важный вопрос рассматривается в 33-ем выпуске серии «Вопросы экономики». Текст был подготовлен Майклом Тредвейем на основе Рабочего документа МВФ 02/182 за ноябрь 2002 года “User Payments for Basic Education in Low-Income Countries” («Платежи пользователей за базовое образование в странах с низким уровнем дохода»), написанного Ари Л. Хиллманом и Эвой Дженкнер. Документ можно загрузить бесплатно с сайта МВФ в Интернете www.imf.org/pubs. В этом рабочем документе приводятся статистические данные по тенденциям школьного образования, описания теоре-

тических аспектов проблемы соотношения справедливости и эффективности, исследования на конкретных примерах и полная библиография. В учебнике профессора Хиллмана “*Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*” («Государственные финансы и государственная политика: обязанности и ограниченные возможности правительства»), Cambridge, U.K., and New York: Cambridge University Press, сентябрь 2003 года, содержится более широкий анализ возможных вариантов в области образования и других сфер государственной политики.

Образование детей в бедных странах

Если бы мы жили в идеальном мире, начальное образование было бы доступно для всех и финансировалось государством, и все дети могли бы ходить в школу независимо от способности или желания их родителей оплачивать образование. Причина этого проста: когда ребенок не получает основных навыков, необходимых для того, чтобы стать продуктивным и ответственным членом общества, от этого теряет все общество — не говоря уже о конкретном ребенке. Затраты на образование детей намного меньше, чем издержки от *отсутствия* образования. Взрослым, не обладающим базовыми навыками, труднее найти хорошо оплачиваемую работу и вырваться из бедности. Образование для девочек приносит особенно значительную пользу обществу: образованные женщины имеют более высокие доходы, уровень материнской и младенческой смертности в этой группе ниже; они также располагают большей личной свободой выбора.

Однако, несмотря на значительные результаты, достигнутые за последние два десятилетия, посещение школ в беднейших странах мира носит далеко не всеобщий характер. По сведениям Программы развития ООН, по состоянию на конец 2003 года около 113 миллионов детей в мире не были охвачены школьным образованием.

Поскольку начальное образование является признанным правом и образование детей идет на благо общества, оно должно оплачиваться государством, особенно для бедных детей. Однако во многих бедных странах государство не выполняет эту обязанность. Правительство может не располагать ресурсами для обеспечения бесплатного образования для всех — либо вследствие наличия крупной, не охваченной налогообложением теневой экономики и недостаточной налоговой базы, либо из-за неэффективности налоговой администрации и системы сбора налогов. Кроме того, во многих странах (часто тех же самых) государство плохо распоряжается и теми ресур-

сами, которыми оно обладает. Средства используются плохо, и из-за неэффективности или просто коррупции ресурсы могут не доходить до школ. В недемократических обществах может также отсутствовать политическая воля для обеспечения всеобщего образования, если правящая элита опасается, что образованное население будет лучше подготовлено для того, чтобы бросить ей вызов. Устранение этих недостатков, несомненно, является задачей первостепенной важности, но для ее решения потребуется время. Что можно сделать тем временем, для того чтобы добиться получения образования малоимущими детьми в бедных странах?

Исследование, проведенное недавно Всемирным банком, установило, что в 77 из 79 обследованных стран платежи родителей за услуги начального образования были распространенным явлением. Платежи пользователей могут производиться в различных формах. Школьные сборы могут покрывать заработную плату учителей и администрации, учебные материалы, включая карандаши и учебники, а также ремонт школ. Или же родители могут вносить оплату в натуральной форме, например, принося продукты питания для учителей, помогая вести занятия или же участвуя в работах по строительству или ремонту школы. Важно изучить воздействие таких платежей пользователей на образование в бедных странах, прежде чем принимать решение о том, следует ли продолжать такую практику, либо ее реформировать или запретить.



Показатели образования в бедных странах

Основная часть малоимущего населения мира живет в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, в Южной Азии и Африке к югу от Сахары. Доля учащихся школ в этих регионах отражает их экономические показатели.

По данным Всемирного банка, в Восточной Азии, характеризующейся высокими темпами экономического роста, охват начального образования к 1997 году стал почти всеобщим (99 процентов), по сравнению с 86 процентами в 1980 году. (Это данные чистой доли

учащихся, которая определяется как процентная доля детей соответствующей возрастной группы, обучающихся в школе; валовая доля учащихся включает детей старше обычного возраста для их класса школы и, как следствие, может превышать 100 процентов). Южная Азия отстает по этому показателю — там только 77 процентов детей школьного возраста обучались в школе в 1997 году, но это огромный шаг вперед по сравнению с 1980 годом, когда чистый контингент учащихся составлял лишь 64 процента. В странах Африки к югу от Сахары ситуация иная. Данные за 1997 год отсутствуют, но мы знаем, что валовой контингент учащихся несколько сократился к 1996 году по сравнению с 1980 годом, когда он составлял, по оценкам, 54 процента. В настоящее время он составляет около 50 процентов.

Многие дети в бедных странах оставляют школу, не завершив образование. В 1999 году коэффициент окончания школы — долю детей выпускного возраста, фактически завершивших начальное школьное образование в этом году, — составлял 73 процента в целом в развивающихся странах, в том числе 81 процент в Восточной Азии, по сравнению с 50 процентами в Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары. Как ни малоутешительны эти цифры, они также являются шагом вперед — в 1990 году коэффициент окончания школы был ниже.

Однако окончание начальной школы не гарантирует обретения детьми основных академических навыков. Исследования, проведенные в ряде стран с низким уровнем дохода, показывают, что многие взрослые, получившие некоторое школьное образование (пять-шесть лет или менее), практически не умеют читать и считать.

Столь же печальны разрывы в уровнях образования между различными группами *внутри* стран и регионов. Прискорбно, но не удивительно, что в большинстве стран с низким уровнем дохода, кроме таких стран, как Узбекистан, где имеются прочные традиции всеобщего образования, значительно меньшая доля детей из малоимущих семей учится в школе по сравнению с детьми из более состоятельных семей. В Пакистане в начале 1990-х годов в школе училось 86 процентов детей богатых родителей в возрасте от 6 до 14 лет, по сравнению с 37 процентами детей малоимущих родителей; таким образом, разрыв между богатыми и бедными составлял 49 процентных пунк-

тов; этот разрыв был равен 52 процентным пунктам в Сенегале и 63 процентным пунктам в Марокко. Эта разница меньше, но все еще значительна в таких странах, как Бангладеш, Гана и Индонезия.

Разница по половому признаку является еще более резкой. Девочки составляют непропорционально большую долю детей, не посещающих школу во всех странах с низким уровнем дохода. Предубеждение против образования девочек особенно заметно в Южной Азии и Африке; во многих других странах число мальчиков и девочек, обучающихся в школе, приблизительно равно, а в некоторых странах число девочек слегка выше.

В особенно неблагоприятном положении находятся дети-инвалиды. По оценкам, в Африке школу посещают только 5 процентов детей, способность которых к обучению ограничена недугом, тогда как 70 процентов таких детей могли бы учиться, если бы школы создали для них необходимые условия. Однако даже при наличии лучших условий родители могут отправлять детей попрошайничать, вместо того чтобы зачислить их в школу.



Недостатки спроса и предложения

Почему же, несмотря на очевидные выгоды от начального образования, так много детей в столь многих странах не получают этого образования? Согласно экономической теории, отсутствие или недостаток товара или услуги, которые являются явно желательными, обусловлены проблемами либо спроса, либо предложения. Таким образом существуют препятствия, связанные с характеристиками спроса или предложения.

Стоимость образования является одной из очевидных причин того, что *спрос* на него может быть низок, поскольку малоимущие семьи должны в первую очередь удовлетворять свои насущные потребности — в пище и крове. Помимо стоимости обучения, книг и школьных принадлежностей, могут требоваться еще и расходы на проезд и одежду. Некоторые родители могли бы оплатить образование детей, если бы они могли распределить эти затраты на несколь-

ко лет, но многие малоимущие в странах с низким уровнем дохода не имеют доступа к кредитам.

Спрос на образование может отсутствовать вследствие альтернативных издержек образования детей: родители могут предпочитать, чтобы их дети работали, пополняя семейный доход, трудились по дому или заботились о больных членах семьи. В странах Африки, пострадавших от СПИДа, некоторые дети не ходят в школу, заботясь о больных родителях или осиротевших братьях и сестрах. Из-за альтернативных издержек некоторые семьи не могут себе позволить даже бесплатное образование.

Спрос на образование зависит также от представлений о его ценности. Родители могут не располагать достаточной информацией, чтобы правильно оценить отдачу от вложений в образование их детей, или же они могут считать, иногда обоснованно, что эта отдача слишком мала, чтобы оправдать затраты, — возможно, из-за низкого качества доступного для них образования. Они могут думать, что рабочие места в местной экономике не требуют академических навыков или что трудоустройство зависит в большей степени от личных связей, чем от квалификации. Они могут считать, что более конкурентные городские рынки труда слишком удалены от их населенного пункта и семейного дома, чтобы стоило рассматривать этот вариант, или же они могут просто не знать об имеющихся возможностях, особенно если они сами малообразованны. Если они живут в обществе, которое не ценит образования или с предубеждением относится к образованию для девочек, они могут быть несклонны идти наперекор существующим социальным нормам.

Например, программа «Прогресса» в Мексике снизила стоимость обучения в школе более чем наполовину, но число учащихся возросло только на 10 процентов. В рамках этой программы центральное правительство производит выплаты непосредственно руководителям администрации деревень, которые распределяют эти средства среди женщин — глав семьи при условии, что они будут отправлять детей в школу и водить их в больницы для профилактических мероприятий. Трансферты дохода фактически являются отрицательными платежами пользователей. В таких странах, как Мексика, где низкий спрос на образование не связан с затратами, уровень посещения школ не повысится, пока не будут преодолены культурные барьеры

и предрассудки и не будут приняты меры для решения проблемы более высоких альтернативных издержек для девочек по сравнению с мальчиками.

В силу упомянутых ранее причин возможен также дефицит *предложения*: правительство может не располагать достаточными ресурсами для оказания услуг в области образования или не обладать административными возможностями для направления ресурсов в школы, которые в них нуждаются. Школы, финансируемые государством, могут иметься в городах, но не в сельской местности или могут значительно различаться по качеству. Кроме того, государственное финансирование школ может считаться второстепенным во-

Чад

Платежи пользователей на практике

Чад, центральноафриканская страна, валовой национальный продукт которой на душу населения, по оценкам, составляет лишь 215 долларов США, является классическим примером страны с низким уровнем дохода и слабым потенциалом государственного дохода (общий доход равен лишь 8 процентам валового внутреннего продукта). Значительное число детей школьного возраста (50 процентов) не посещает школу, доля окончивших начальную школу низка (20 процентов), а неграмотность представляет собой массовое явление (более 60 процентов). Как ни мрачны эти средние показатели, крайне выраженное неравенство между регионами и полами означает, что положение многих детей в сельской местности и девочек еще хуже.

Однако Чад имеет давние традиции участия родителей в финансировании начального образования и управления этой сферой. Школы, управляемые местными сообществами, существовали еще в колониальный период. После обретения страной независимости родительские ассоциации отреагировали на политическую и экономическую нестабильность в стране и неспособность правительства обеспечить даже самое базовое образование для многих детей в сельской местности, взяв на себя всю ответственность за управление сельскими школами. Эти ассоциации не только брали под свой контроль школы, которые правительство оставило на произвол судьбы, но и строили и обеспечивали работу новых школ. Двадцать процентов всех учащихся начальной школы в Чаде посещают школы, управляемые местными сообществами.

просом, если дети экономической и политической элиты страны учатся в частных школах. Государственные ресурсы могут перераспределяться от начального образования высшим учебным заведениям, обслуживающим правящую элиту, или вовсе переводиться из сферы образования в другие программы — например, наращивание военной мощи, — которым отдают предпочтение элитные круги, стремящиеся защитить свои интересы.

Коррупция является еще одной причиной, по которой дети малоимущих в бедных странах могут не иметь доступа к высококачественным школам, финансируемым государством: государственные чиновники могут избегать расходования средств на школы в пользу

Родители также вносят вклад в работу государственных школ. Среднегодовой денежный взнос составляет всего лишь около 2 долларов США, но родители также оплачивают книги и другие материалы и бесплатно помогают в работе школ. Посещение школы является добровольным, но неформальные механизмы страхования обеспечивают детям доступ к образованию, даже если их родители не в состоянии заплатить небольшой сбор.

Ассоциации родителей и учителей нанимают и контролируют работу более половины учителей начальных школ в Чаде, которые преподают в своих деревнях после прохождения минимальной подготовки (учителя, получившие образование в городских центрах, редко соглашаются переехать в отдаленные регионы). Правительство при содействии Всемирного банка финансирует 80 процентов их заработной платы (составляющей лишь треть от уровня жалования учителей на государственной службе), а остальную часть покрывает местное сообщество.

Пример Чада показывает, какое значение даже крайне нуждающиеся родители могут придавать образованию своих детей. Однако несмотря на их жертвы ради детей и помощь школам, показатели образования в Чаде низки: менее половины взрослых, имеющих шесть или более лет школьного образования, могут свободно читать. Имеющиеся возможности весьма ограничены ввиду скудных ресурсов и слабой подготовки учителей. Правительство обещало увеличить расходы на образование за счет средств, высвобожденных в рамках Инициативы Всемирного банка и МВФ в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности, и ожидаемых в будущем поступлений от нефти. Пока же платежи пользователей остаются единственным реальным средством свести концы с концами в образовании. Без этих платежей дети Чада были бы в значительно худшем положении.

дорогостоящих проектов, таких как оборонный сектор или строительство дорог, поскольку финансирование для этих проектов легче использовать не по назначению и в них выше вероятность получения взяток.

Иностранные доноры — внешняя помощь обычно составляет значительную часть бюджета бедных стран — также, по-видимому, отдают предпочтение капитальным расходам, нежели периодическим статьям расходов на школы, таким как заработная плата и учебники.



Малави и Уганда

От платежей пользователей к следующим этапам

В середине 1990-х годов Малави заменила систему платежей пользователей бесплатным начальным образованием. Хотя государственные расходы на начальное образование резко возросли, его качество снизилось, поскольку доля учащихся увеличилась на 60 процентов (1 миллион новых учащихся), следствием чего были переполненные школьные помещения и нехватка учителей. Задержка финансирования со стороны доноров была одной из причин того, что страна не смогла в достаточной степени подготовиться к росту числа учащихся. По-видимому, снизилось также качество преподавания, поскольку родители, будучи освобождены от бремени расходов, уже не считали столь необходимым следить за работой учителей. С другой стороны, от родителей по-прежнему требовалось принимать участие в строительстве школ в форме рабочей силы и материалов и приобретать школьные принадлежности и одежду. В сочетании с альтернативными издержками упущенного детского труда это приводило к высокому общему уровню затрат для некоторых родителей. В результате росла доля детей, не закончивших школу. К 1999 году доля окончивших начальную школу составляла только 50 процентов. Сохранились также диспропорции по гендерному признаку.

Уганда осуществила основные меры по введению бесплатного всеобщего начального образования в 1997 году, отменив плату за обучение до четырех детей на семью. Семьи по-прежнему должны были приобретать школьные принадлежности и участвовать в строительстве, как в Малави,

Преимущества и недостатки платежей пользователей

Важно различать факторы, влияющие на спрос на услуги образования и их предложение. Вероятность того, что платежи пользователей повысят число учащихся в школах, меньше в тех случаях, когда низкая доля учащихся обусловлена слабым спросом, чем когда она вызвана низким уровнем предложения. Очевидно, когда проблема состоит в недостаточном предложении вследствие того, что правительство не имеет средств или желания строить или укомплектовывать кадрами школы для детей из бедных семей, платежи пользователей являются одной из возможностей для родителей обеспечить образование для своих детей. Разумеется, факторы, обусловленные

а также покупать форму и вносить плату за выпускные экзамены. Однако Уганда более успешно, чем Малави, подготовилась к притоку новых учащихся. Правительство удвоило долю периодических государственных расходов, направляемых на начальное образование, и использовало внешнюю помощь для подготовки новых учителей, строительства классных помещений и покупки учебных пособий. Однако даже несмотря на эти меры качество образования упало из-за высокого соотношения численности учеников и учителей, а также учеников и учебных помещений, и неадекватного материального обеспечения, тогда как чистая доля учащихся сократилась с 85 процентов в 1997 году до 77 процентов в 2000 году. Как и в Малави, по имеющимся сведениям, все еще отмечаются диспропорции по гендерному признаку.

Опыт этих двух стран показывает, что всеобщее государственное образование нельзя обеспечить, только отменив плату за обучение и открыв двери учебных заведений. Препятствия возникают как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Образование может по-прежнему оставаться дорогостоящим для бедных, что лишает их заинтересованности в зачислении детей в школу, особенно если не удастся поддерживать должное качество образования. Обеспечение качества, в свою очередь, не сводится только к увеличению расходов; необходимы также хорошее планирование, реализация и контроль. Достижение цели всеобщего охвата школьным обучением в обеих странах потребует мер по освобождению малоимущих родителей от всех затрат, связанных с образованием, возможно, посредством системы трансфертов дохода.

спросом, лишают платежи пользователей эффективности. Если родители не желают или не могут записать детей в школу, имея бесплатное образование, они не отправят туда детей, если им придется платить за это из собственного кармана.

Однако необходимо сделать одну оговорку: платежи пользователей могут повысить качество образования, создав заинтересованность в оплате этих услуг у родителей, которые ранее не были готовы оплачивать образование своих детей. Исследования подтвердили, что платежи пользователей повышают спрос на школьное образование, если они приводят к повышению качества обучения и других аспектов. Например, когда в Мали были повышены школьные сборы, первоначально посещение школ в сельской местности снизилось, но это снижение было более чем компенсировано последующим ростом числа учащихся, когда были построены новые школы ближе к сельским населенным пунктам и родители увидели, что качество школьного образования повысилось.

Если спрос недостаточен из-за того, что родители неправильно информированы об истинной ценности образования для их детей, платежи пользователей могут иметь «показательный эффект»: когда платежи пользователей дают большему числу детей возможность учиться в школе, приобретать новые навыки и в конечном счете получать работу, родители других детей могут убедиться в пользе школьного образования.

Кроме того, когда родители должны оплачивать образование своих детей, больше вероятность того, что они будут следить за работой учителей, чтобы быть уверенными в том, что они получают должную отдачу за вложенные деньги — таким образом, возникает «добродетельный круг». Исследование, проведенное на Филиппинах, показало, что начальные школы, которые в большей степени использовали финансирование из местных источников (как от муниципальных органов, так и за счет платежей пользователей ассоциациям родителей и учителей), как правило, были более эффективны относительно уровня затрат. Платежи пользователей могут улучшить управление школами за счет перевода финансирования образования на местный уровень. Школы, которые подотчетны местному сообществу, и в частности родителям, более заинтересованы в обеспечении высокого качества образования, хотя коррупция воз-

можно как на национальном уровне, так и на местах. Попросту говоря, родителям легче наблюдать за деятельностью местных чиновников и в случае необходимости предпринимать против них коллективные действия. В конечном счете, если платежи являются добровольными и результаты работы школ неудовлетворительны, родители могут забрать детей из школы, и школьная администрация потеряет часть финансирования, из которого выплачивается их заработная плата.

Платежи пользователей являются одним из средств, позволяющих преодолеть политические преимущества, которыми пользуется городская элита в ущерб сельской бедноте. Они позволяют бедным родителям оплачивать образование своих детей непосредственно, а не субсидировать образование детей богатых за счет своих налогов. Идеальным вариантом было бы субсидирование образования детей малоимущих со стороны богатых посредством прогрессивной системы налогообложения, однако в действительности нередко происходит обратное, и платежи пользователей могут предотвратить такой несправедливый результат.

Реформа образования на основе платежей пользователей может даже породить добродетельный политический круг. По мере того как большее число людей повышает свой образовательный уровень, они стремятся в большей степени участвовать в демократическом управлении и добиваются большей подотчетности от правительства. Вполне возможно, что в некоторых странах именно по этой причине существующие режимы противятся реформам образования, дающим всем детям доступ к высококачественному образованию, — или вообще к какому-либо образованию.

В странах, где из-за уклонения от уплаты налогов отсутствуют средства для государственного финансирования школ, платежи пользователей могут восстановить связь между выплачиваемыми средствами и получаемыми услугами. Люди могут быть готовы платить за школьное образование, поскольку видят, что они получают за свои деньги, но при этом избегать уплаты налогов, обоснованно считая, что их налоги будут присвоены коррумпированными чиновниками и не дойдут до школ.

Тем не менее платежи пользователей — не панацея. Образование, финансируемое государством и бесплатное для пользователей, является как более справедливым, так и более общедоступным по сравнению с образованием, оплачиваемым родителями. Если посещение школы является обязательным, требуемые платежи пользователей представляет собой регрессивный налог — то есть бремя уплаты этого налога наиболее велико для семей с самыми низкими доходами. При наиболее простой схеме платеж пользователя представляет собой фиксированную сумму на одного ребенка. Такой платеж составляет более крупную долю дохода малоимущей семьи по сравнению с состоятельной семьей; относительно располагаемого дохода малоимущая семья несет еще более тяжелое бремя.

Хотя платежи пользователей позволяют родителям финансировать образование своих детей при отсутствии качественного школьного образования, финансируемого государством, добровольное посещение школ (то есть посещение при условии оплаты) может приводить к тому, что некоторые родители не будут отправлять детей в школу. В целом чем выше уровень платы, тем больше вероятность того, что родители решат не давать своим детям образования или будут вынуждены выбирать, кто из детей получит образование. В результате некоторые дети могут остаться без образования. Такое ограничение доступа несправедливо. Однако альтернатива может быть еще хуже: при отсутствии платежей пользователей в странах, правительства которых не могут или не хотят обеспечить бесплатное школьное образование, все дети могут оказаться лишенными доступа к образованию.

Ситуация, когда дети не могут ходить в школу, потому что их родители не в состоянии оплачивать услуги образования, не только неправомерна и социально несправедлива, но может быть и экономически неэффективна. Многие затраты школ, такие как материальная инфраструктура и заработная плата учителей, являются фиксированными, и прием еще одного ребенка не приведет к их увеличению. Это в особенности касается сельских школ в странах с низким уровнем дохода, где нередко можно встретить школы, размещающиеся в однокомнатном здании с одним учителем и одной школьной доской. Принять еще одного ребенка в такой школе можно с минимальными расходами или вообще без дополнительных затрат. Разумеется, сверх определенной численности качество начнет

снижаться, так как учитель вынужден уделять внимание большему числу учеников.

В принципе правительство могло бы осуществлять мониторинг финансирования школ при помощи платежей пользователей и придать этим платежам прогрессивный характер, освободив от них малоимущие семьи или определяя размер платы в зависимости от дохода. Однако это требует вовлечения в школьную систему государственной бюрократии, недостатки которой и заставили многих родителей взять на себя ответственность за школьное образование своих детей. Небольшое сообщество обычно лучше справляется с задачей контроля за тем, что в нем происходит. Члены такой группы обычно осведомлены об экономических условиях их соседей. Информация друг о друге, которой они располагают, может способствовать поддержанию принципов честности в системе персональных платежей, сдерживая тех, кто в противном случае мог бы необоснованно добиваться особых льгот. Таким образом, связи внутри сообщества могут поддерживать элементарную систему страхования, чтобы семьи, переживающие экономические трудности, например, потерю трудоспособности кормильца, могли с помощью соседей продолжать учить детей в школе, не позволяя им лишиться доступа к школьному образованию, что было бы возможно в системе добровольных платежей пользователей.

Поскольку дети имеют право на бесплатное высококачественное начальное образование, не зависящее от желания или способности их родителей оплачивать их образование, финансирование школ пользователями является временным решением, пока правительство не сможет выполнять эту свою обязанность. Правительствам не следует считать, что успех системы платежей пользователей освобождает их от этой ответственности.



Выводы

Платежи пользователей за начальное образование должны быть не более чем временным решением: идеальным вариантом и правильной целью политики в области образования остается всеобщее образование, финансируемое правительством из государственных

доходов. Использование платежей пользователей нежелательно, так как при обязательном посещении школы они являются регрессивным налогом. Добровольные платежи пользователей нежелательны, поскольку дети лишаются доступа к школьному образованию, если их родители не могут или не хотят оплачивать школьные сборы.

Статистические данные показывают, что доля учащихся и доля окончивших школу низки во многих странах с низким уровнем дохода, где дефицит финансирования бюджета, слабые административные возможности государственной бюрократии и отсутствие политической воли (и даже политическое сопротивление более широкому доступу к возможностям для образования) может лишать образования детей малоимущих родителей. Такая ситуация может продолжаться довольно долго, если родители будут ждать, чтобы правительство по своей инициативе провело необходимые преобразования. В этих далеко не оптимальных условиях платежи пользователей могут сыграть определенную роль.

Эффективность платежей пользователей зависит от того, чем (проблемами спроса или предложения) обусловлено непосещение детьми школы. Если дети не учатся в школе из-за недостаточного спроса вследствие бедности их родителей, недостатка информации или социального предубеждения против образования для девочек, нельзя ожидать, что введение системы платежей пользователей приведет к увеличению доли учащихся в школах — пока доходы от платежей пользователей не обеспечат достаточного повышения качества школьного образования, чтобы преодолеть препятствия, вызванные низким спросом.

Если же проблема вызвана недостатком предложения — то есть неспособностью или нежеланием правительства обеспечить школьное образование за счет государственного финансирования или отсутствием для этого необходимой воли — платежи пользователей могут служить средством решения проблемы неудовлетворенного спроса на образование. В таких ситуациях платежи пользователей фактически могут быть единственным средством, позволяющим родителям в странах с низким уровнем дохода дать образование своим детям, до тех пор пока правительство не захочет или не сможет взять на себя ответственность за предоставление всем детям бесплатного качественного образования, финансируемого государством, на которое они имеют право.

Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.

20. *«Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран»*. Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, 2000 год.
21. *«Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ»*. Томас Вульф и Эмине Гюрген, 2000 год.
22. *«Задача прогнозирования экономических кризисов»*. Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, 2000 год.
23. *«Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов»*. Анупам Басу, Эвенджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, 2000 год.
24. *«Полная долларизация: преимущества и недостатки»*. Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, 2000 год.
25. *«Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот»*. Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл, 2000 год.
26. *«Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики»*. Махмуд Хасан Хан, 2001 год.
27. *«Налоговая политика для развивающихся стран»*. Вито Танзи и Хауэлл Зи, 2001 год.
28. *«Моральный риск. Способствует ли финансирование МВФ неосмотрительности заемщиков и кредиторов?»*. Тимоти Лейн и Стивен Филлипс, 2002 год.
29. *«Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения»*. Николас Барр, 2002 год.
30. *«Скрываясь в тени. Рост подпольной экономики»*. Фридрих Шнайдер при участии Доминика Энста, 2002 год.
31. *«Реструктуризация корпоративного сектора. Роль государства во времена кризиса»*. Марк Р. Стоун, 2002 год.
32. *«Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?»*. Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2004 год.
33. *«Образование детей в бедных странах»*. Ари Л. Хиллман, Эва Дженкнер, 2004 год.

Эва Дженкнер занимается вопросами политики в области расходов и реформы бюджетного сектора в МВФ, где она является экономистом в Департаменте стран Западного полушария. Она была автором разделов по налогово-бюджетной политике в докладах МВФ по Венгрии, Мексике и странам Ближнего Востока. Получила степень бакалавра в Кембриджском университете и степень магистра государственного управления в Школе государственного управления и международных отношений имени Вудро Уилсона Принстонского университета.



Ари Л. Хиллман заведует кафедрой имени Уильяма Гиттерса в университете Бар-Илан (Израиль), где он является профессором экономики. В 1995 году был одним из лауреатов премии Макса Планка по экономике за вклад в политическую экономию. Основными темами его исследований являются решения по экономической политике и роль государства и рынков в стимулировании социального и экономического развития. Недавно вышла его книга по теме: *“Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government”*, Cambridge University Press, 2003 («Государственные финансы и государственная политика: ответственность и ограничения возможностей органов государственного управления»). Является редактором журнала *European Journal of Political Economy*. Получил степень доктора экономики в Пенсильванском университете.

