

Internal Discussion Paper

EUROPE AND CENTRAL ASIA REGION

Report No. IDP-145

*Education in the Europe and
Central Asia Region: Policies of
Adjustment and Excellence***ОБРАЗОВАНИЕ В РЕГИОНЕ ЕВРОПЫ И СРЕДНЕЙ АЗИИ
ПОЛИТИКА РЕФОРМ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ*Stephen P. Heyneman
Стивен П. Хейнеман*August 19, 1994*

Office of the Vice President

Europe and Central Asia Region

*Originally presented to the Meeting on Economic Adjustment and Education Policies for Ministers of Finance and Education in the Europe and Central Asia Region in Heemskerk, Netherlands. The views are those of the author alone and do not necessarily represent the World Bank.

Настоящая статья была представлена на Встрече по экономике, реформе и образовательной политике министров финансов и образования стран Европы и Средней Азии в Химскерке, Нидерланды. Мнения, высказываемые в работе, принадлежат только автору и не обязательно отражают позицию Всемирного Банка.

Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of country analysis or research that is circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

Сборники материалов для обсуждения не являются официальными публикациями Всемирного Банка. Они представляют собой первоначальный и неотредактированный анализ страны или исследование, распространяемое для обсуждения и комментариев. При цитировании или использовании такой публикации необходимо учитывать ее предварительный характер. Содержащиеся в докладе выводы, толкования и заключения принадлежат автору и не отражают политику Всемирного Банка, связанных с ним организаций, членов Совета исполнительных директоров или стран, которые они представляют.

**EDUCATION IN THE EUROPE AND CENTRAL ASIA REGION:
POLICIES OF ADJUSTMENT AND EXCELLENCE***

STEPHEN P. HEYNEMAN

***Originally presented to the Meeting on Economic Adjustment and Education Policies for Ministries of Finance and Education in the Europe and Central Asia Region in Heemskerk, Netherlands. The views are those of the author alone and do not necessarily represent the World Bank.**

TABLE OF CONTENTS

Page No.

I.	Background	1
II.	Problems of the Past	2
III.	Problems of the Present	15
IV.	Options for the Future	16
V.	Education in the Future	18
VI.	Summary	23
	Bibliography	24

Tables

Table 1:	Ratio of Manual Labor to Professional Average Monthly Earnings including Benefits and Allowances, by Sector, USSR, 1980-1989 (percent)	4
Table 2:	Inter-Sectoral Wage Differentials: Average Monthly Wages in Selected Sectors as a Percent of Wages in Manufacturing, USSR, 1970-1989	5
Table 3:	Budget Support per Student in Selected Higher Education Institutions Located in Budapest	6
Table 4:	Students and Teachers in ECA Countries: Proportion of World Total	6
Table 5:	Higher Education Efficiency	7
Table 6:	Average Annual Growth Rates of Higher Education Enrollments, 1975 to latest year available (mostly 1985)	14
Table 7:	Categories of Enabling Fiscal Policies in Education	17
Table 8:	Characteristics of Successful Educational Restructuring in ECA	19

Figures

Figure 1:	Labor Turnover by Sector, USSR, 1965-1990	3
Figure 2:	Training and Employment, Differences Between ECA and OECD Countries: Planned Economies	8
Figure 3:	Training and Employment, Differences Between ECA and OECD Countries: Market Economies	9
Figure 4:	Comparison of OECD and ECA Countries on Uses and Science and Mathematics Knowledge	10
Figure 5:	Potential Results of Educational Restructuring in ECA	19

TITLE: EDUCATION IN THE EUROPE AND CENTRAL ASIA REGION: POLICIES OF
ADJUSTMENT AND EXCELLENCE

AUTHOR: Stephen Heyneman

ABSTRACT

Countries of the Europe and Central Asia region are well known for having a high base of human capital. Given the many other crises such as unemployment and the required social safety nets -- it is not evident why they should also be concerned about education and training. This paper reviews the evidence of education and training and finds that the quality and efficiency of the systems were not as high as was originally thought. However effective in preparing students during the era when labor markets were centrally-controlled, the systems are less effective with labor markets driven by market forces. New requirements for civic tolerance and individual responsibility for employment place unprecedented demands on the education and training systems. Currently, they are not well structured to fulfill these new functions. This paper involves a list of enabling policies from which countries may wish to draw. It concludes with a recommendation that investing in a restructured education and training system is a requirement for a successful economic transition.

I. BACKGROUND

1. It has been a little over three years since the political systems of Eastern and Central Europe and the former Soviet Union began a process of change. Those working in Human Resources during the transition have learned some things during this period. If it were possible to return to a point in time three years ago, it would be a good idea to do some things differently. One thing which should have been done differently is to have expressed more concern about education from the beginning.

2. Original concerns remain important: retraining the unemployed, dealing with the shortage of pharmaceuticals in health clinics, addressing the problems of pensioners, the poor and the inadequacy of social safety nets. But three years ago, education was not considered to be a major problem -- and this is regrettable. Three years ago, it was generally believed that the educational systems of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union were strong and were functioning well. It was believed that these systems were as effective as educational systems in Western Europe and North America.

3. After all, wasn't basic education available to all children? Wasn't the labor force literate? Weren't many of the world's greatest academic minds -- poets, philosophers, musicians, scientists -- educated in the region's schools and didn't they publish in Russian, Polish, Romanian among many other of the region's languages? Didn't females constitute the majority of higher education students? Weren't many of the graduates of universities going on to post-graduate programs in the best universities in OECD countries? Weren't secondary school students doing well in the "academic olympics"? Didn't international comparisons of academic achievement continue to demonstrate average skill levels in science and math higher, for instance, than the United States? Is it not true that many products -- particularly in space sciences and military hardware -- rival those of the west? Is it not also the case that the west seems continually worried about the quality of its education systems?¹

4. All these factors were true and heavily influenced the perception three years ago of what should be done to help the countries in their period of economic transition. As an old proverb says: if it is not broken, then why try to fix it?

5. But this view was wrong. We have come to this conclusion, not because the claims about the effectiveness of education in the ECA countries were untrue, but because the claims did not represent the whole picture. We have learned that the weaknesses in the ECA economies -- the duplication of services, lack of real prices, outputs based upon planning targets, artificial production figures -- these economic problems did not occur by accident. They were created by design. And the design of the previous economies was closely tied to the design and product of the education system.

6. We have learned that the problems of education in the ECA region have contributed to the problems of the region's economies. We have also learned, that if countries of the ECA region want to fix their economies and create competitive and responsive labor, then they will have to fix the problems in their education systems. Moreover, for our own part, we in the World Bank will have to pay a considerable amount of attention to these problems in the next three years as compared to the last three years.

¹U.S. Department of Education. 1983. *A Nation At Risk*. Washington, DC: US Government Printing Office. For commonalities of educational problems in OECD and ECA countries, see: S. P. Heyneman. 1994. "Issues of Education Finance and Management in ECA and OECD countries." Washington, DC: World Bank HROWP#26, April.

7. But what are these problems? Why are they important? And how can one expect them to be "fixed" given that many economies in the region are in serious decline and given that there are many other demands on fiscal resources and public attention?

8. First, we will try and summarize the current problems in the education system that stem from the time of central planning. We will call these the "problems of the past." Additionally, we will discuss the new problems that have emerged during the transition, which we will call the "problems of the present." Then, we will outline a general menu of possible changes that might be considered in order to solve these problems. And last, we will list some of the characteristics of an ideal education system in the ECA region if these systems are, once again, to be known for their excellence. But this time, education systems will be known for a new kind of excellence -- an excellence in a world of open trade, communications, public information, choice and competitive markets. To be known for excellence in this environment is a test of a different order for all education systems, not only those emerging from the era of central planning.

II. PROBLEMS OF THE PAST

9. The Education sector faces many problems stemming from the era of central planning. These problems come from two sources: from the labor market outside the system and from within the education system itself. We will discuss each in turn

10. Labor Market Problems. There are two major labor market problems that adversely affect the education system: labor hoarding and the structure of wages and benefits. Labor hoarding refers to the tendency for enterprises and government ministries to acquire more employees than are needed. This was common because enterprises were not evaluated on profits but rather by their outputs. Having more employees did not have the same costs as in a market economy. In fact, acquiring more employees even brought additional off-budget revenues -- additional housing, food allowances, health and vacation facilities.²

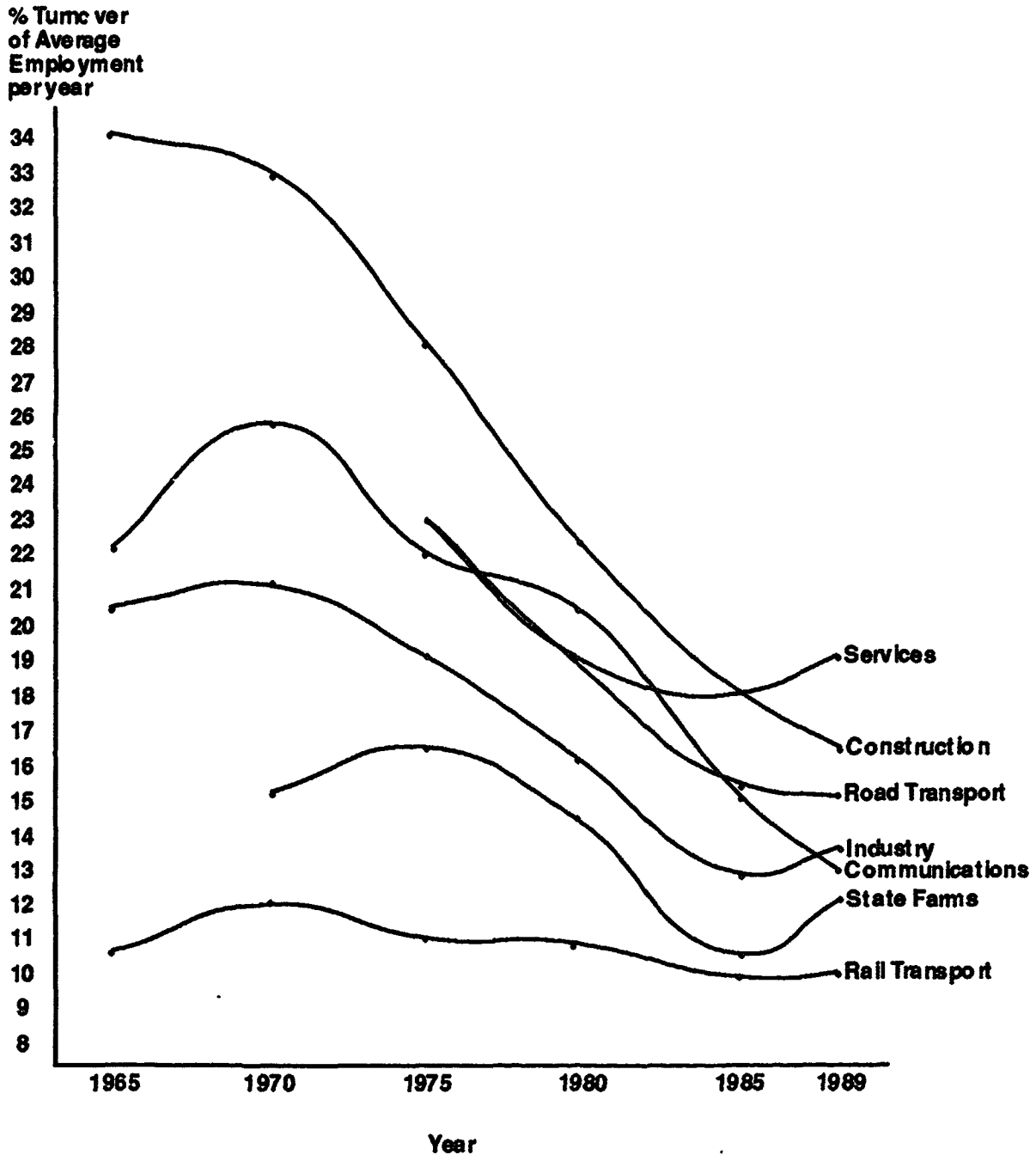
11. Countries where labor was hoarded seem to be characterized by very low rates of job change. Even more importantly, the level of labor movement declined during periods of economic slowdown. Job changes in the former USSR seems to have been higher in the 1960's when output was high than in the 1980's when output was low, exactly when jobs should have been moving from one location to another and from one sector to another (Figure 1). In other words, as fiscal difficulties mounted, the level of normal labor reaction declined rather than rose -- the opposite of what is usually expected.

12. The effects of labor hoarding negatively affect education. If employment does not move in accordance with economic demand, then the incentives to do well in schools are not high. If old skills are sufficient to keep one's employment position, then the reasons for having new skills are minimal. And if employment is stagnant, then the incentives for the education system to teach new skills or new ways of acquiring skills, decreases. However, low turnover is only one problem stemming from the labor market. The other is equally important.

13. The Structure of Salaries and Benefits. One important stimulus to students and to an education system are the benefits derived from high academic performance and from high educational attainment -- from university and post-graduate degrees, for instance. In the era of central planning however, these were low. Non-wage benefits for manual laborers appeared nearly

²"Off budget" refers to the tendency in central planning systems to charge costs separately. Salary budgets were not fungible with housing, health care or transportation. More employees therefore, triggered new and entirely separately-budgeted benefits for an enterprise. The cost, of course, was paid by the general taxpayer, not the enterprise itself.

Figure 1
Labor Turnover by Sector
USSR 1965-1990



Guy Standing. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BOP" and not a "TIP is required." International Labor Review 130, 1991, #2, p 242.

as high as benefits for professionals. That is because the difference in benefits, established by legislative mandate, were slight. Housing, for instance, was allocated by sector and only later by professional level, but differences by professional level were small. Similarly, small differences between manual and professional workers can be found in access to health care, transport, pensions, age of retirement, length of vacations, food and nutritional supplements. Differences in salaries were also minimal. There is even some evidence of higher salaries being paid to those without higher education.³ Official statistics suggest at the very least, that the ratio of manual and professional wages were surprisingly close in the former USSR and surprisingly consistent over time (Table 1). Within the agricultural sector for instance, the manual labor salaries were 90 percent of professional salaries in 1980 and 83 percent in 1989, a slight decline. In the case of industry, a professional earned 92 percent of what a manual laborer earned in 1980 and 85 percent in 1989.⁴

Table 1
Ratio of Manual Labor to Professional Average Monthly Earnings
including Benefits and Allowances, by Sector, USSR, 1980-1989 (percent)

Sector	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Industry	91.6	94.5	94.0	93.7	87.9	84.9
Agriculture	90.8	80.5	77.7	75.0	79.6	82.8

Source: Guy Standing. 1991. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is required." International Labor Market, v130 (2): p242.

14. This flat structure of wage and non-wage benefits reduces the incentives for attaining a higher education degree. If the future benefits of attaining a higher education degree are marginal, and if the opportunity costs are high, then this lowers the reasons for doing well in the system and staying in the education system longer. These two influences from outside the school systems have created many lingering problems. But they are only one source of past problems. Equally important are the problems stemming from within the system itself.

15. Problems within the Education System. The education system under central planning suffered from seven major problems: (i) low earnings for education workers, (ii) low efficiency of educational institutions, (iii) structural rigidity, with training organized in a "vertical" rather than "horizontal" pattern, (iv) pedagogical emphasis on "fixed" rather than "dynamic" skills, (v) particularities of selecting for higher education that left this system open to widespread abuse, (vi) monopolies in the production of educational materials and last, (vii) absence of openly available education statistics. We will discuss each in turn.

³A negative correlation between education and income are unique to the ECA region. However, these findings may be neither typical nor absolutely accurate. Possible intervening influences include non-salaried benefits and cohort effects (with a greater number of young becoming educated). See: D. Land and F. O'Dell: Soviet Industrial Workers. 1978. London: Martin, Robertson. p. 78; cited in Guy Standing. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is Required." p. 240 in Guy Standing and Gyorgy Sziraczki (eds.) International Labor Review Special Issue on Labor Market Transitions in Eastern Europe and the USSR. v130(2). What is clear however, is that wages for higher level skills were comparatively low and that the monetary incentives for education were low, as well.

⁴The tendency to pay by sector was an additional anomaly associated with central planning. Thus, a manager in an industrial state enterprise might earn more than a manager in agriculture or transport, in spite of the fact that his/her productivity may have been less. An absence of prices prohibited genuine measures of economic worth. Thus, the normal signals to the education system on what constitutes knowledge and skills most worth having simply did not exist in the same way as they currently exist in other parts of the world.

16. Low Earnings of Educational Workers. Two characteristics describe the earnings of educational workers in centrally-planned economies: flat and low. Salaries of professors in higher education institutions were only marginally higher than those in secondary education, in spite of the fact that teaching in higher education required four to 10 years of additional academic preparation. But more importantly, the salaries were low by comparison to other professions and in fact declined over time. In 1970, the salaries of teachers were 80 percent the salaries of industrial workers in the USSR (Table 2). Teacher salaries were still slightly higher than those working in agriculture (76 percent of manufacturing salaries), or commerce, construction and services (71 percent of manufacturing salaries). By 1989 however, this was reversed. Teacher salaries fell to 67 percent of the salaries in manufacturing and were lower than salaries in any other employment category. The implications of this are serious. During the 1970's and 1980's, it seems as though the salaries and benefits for those working in the sectors with declining output -- industry and agriculture -- were raised relative to the salaries in education.⁵ This raises a question we need to face today: should the salaries of industrial and agricultural workers who perform non-public functions be protected more than the salaries of those producing genuinely public goods, such as teachers in basic education? Whatever the answer is, one thing seems clear: the decline in educational investment did not result from the economic transition of the last two or three years. Rather, the educational salary decline began as early as the 1970's. This makes the decline in education a more serious and more protracted problem.

Table 2
Inter-Sectoral Wage Differentials: Average Monthly Wages in Selected Sectors
as a percent of Wages in Manufacturing, USSR, 1970-89

Sector	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Agriculture	75.8	80.5	86.5	89.0	89.4	87.5	88.6
Commerce	71.3	74.5	70.8	70.9	70.2	68.6	71.0
Housing & commercial services	70.9	71.8	69.7	69.2	69.6	69.8	68.5
Public Education	81.1	73.3	71.2	72.2	74.6	71.2	66.6

Source: Guy Standing, "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is required." *International Labor Review*, 130, 1991, #2, p242.

17. Low Level of Efficiency. There are many kinds of efficiencies -- financial, social, political and production-oriented. The latter can be recognized in institutions when the most productive parts of their structure are rewarded and the least productive parts are scaled back, when resources are shifted within institutions so that the quality of their product is increased, but produced more quickly and more cheaply. Recognizing efficiency in education is different from recognizing it in steel manufacturing or the cotton industry. But it can be identified. Educational institutions are efficient when resources are allocated to the teaching programs that bring high benefit and when physical and human resources are balanced so that the teaching and learning process is quick. There is reason to worry about both resource allocation, as well as the balance between physical and human capital.

⁵Low salaries of educational workers in the former U.S.S.R. have had two long-lasting effects: the predominance of females (who constitute over 90 percent of the 3.5 million teachers) and rural youth in the teaching force. Both groups joined teaching for reasons other than earnings. Rural youth entered teaching because it (and the army) constituted one of the few official means to escape rural life.

18. For instance, the cost of a student per year in a Hungarian university differs substantially from one university to the next and from one program to another. This is normal. What seems unusual in this case is that the difference seems to have little to do with the demand for the graduates and their products. Unit expenditures in the college of dramatic art in Budapest were ten times that of the college of foreign trade; and unit expenditures in physical education were one third more than in economics (Table 3). This suggests that resources were not allocated on the nature of the product or on production efficiency, but rather on the basis of a decision on what is politically important.

Table 3
Budget Support per Student in
Selected Higher Education Institutions Located in Budapest

Lorand Eotvos University (hum, law and nat sciences)	257,675
Budapest University of Economics	215,333
College of Electrical Engineering	223,646
College of Light Industry Technology	224,221
Budapest Teacher Training College	223,330
College of Dramatic and Cinematic Art	1,060,124
University of Physical Education	351,934
Hungarian College of Fine Arts	344,697
Hungarian College of Applied Arts	288,427
College of Foreign Trade	151,163

Source: Tamas Kozma & Janos Setenys. 1992. "Changing Policies & Dilemmas in Higher Education Finance: The Hungarian Situation as Compared to that of Other Eastern European Countries." *Education in Europe*, XVII (1): p111.

19. Another indication of an efficiency problem in education is the ratio of staff to students. If the ratio is very high, it suggests that too many resources are spent on salaries and not enough resources are spent on the necessary physical capital to make teaching effective. High staff per student ratios imply there will be little investment in computers, libraries and laboratory facilities. The former centrally-planned economies have, in general, insupportably high staff per student ratios by comparison to other parts of the world. For instance, students in the ECA countries represent approximately 10 percent of the world's total number of elementary students, but 16 percent of the world's total number of elementary school teachers; twenty percent of the worldwide total of secondary students, but 28 percent of the world's total of teachers; and 26 percent of the world total of higher education students, but 29 percent of the world's total number of higher education faculty (Table 4).⁶

Table 4
Students and Teachers in ECA Countries:
Proportion of World Total

	Primary (percent)	Secondary (percent)	Tertiary (percent)
Students	10	20	26
Teachers	16	28	29

Source: UNESCO. 1993. *World Education Report*. Paris: UNESCO.

⁶By contrast, higher education students in the U.S. accounted for 29 percent of the world's total in 1980, but higher education faculty accounted for only 22 percent.

20. In the 1980's Hungary had 82 higher education institutions, 27 with student enrollments of fewer than 300; and only five with enrollments over 2,500 (Table 5). At the same time, Austria, Hungary's neighbor, had only 18 higher education institutions, the smallest having about 1,500 students and the largest having 50,000. Hungary had only 15 percent of the age cohort enrolled in higher education; Austria had 27 percent enrolled. In addition, the staff/student ratios are high by comparison to other countries. The staff/student ratio in the polytechnics in the United Kingdom have been very high until recently (about 1:13). But they are low by comparison to Hungary where the staff/student ratio in the faculties of engineering and agriculture 1980's was only 1:1.4. In Hungary --unit expenditures unrelated to economic product, numerous small institutions without economies of scale, and high staff/student ratios--these are signs of educational sector inefficiency.

	<u>UK</u>	<u>Germany</u>	<u>Hungary</u>		
Staff: Student	1:10	1:9 (1970)	1:6 (philosophy)		
	1:13 (polytechnics)	1:17 (1986)	1:9 (economics)		
			1:4.4 (eng. & agric.)		
Institutional Size	<u>Austria</u>		<u>Hungary</u>		
	18 universities		82 universities		
	smallest = 1,500		27 have enrollments <300		
	largest = 50,000		5 have enrollments >2,500		
Percent of Age Cohort Enrolled	<u>Yugoslavia</u>	<u>Greece</u>	<u>Spain</u>	<u>Austria</u>	<u>Hungary</u>
	19	21	27	27	15

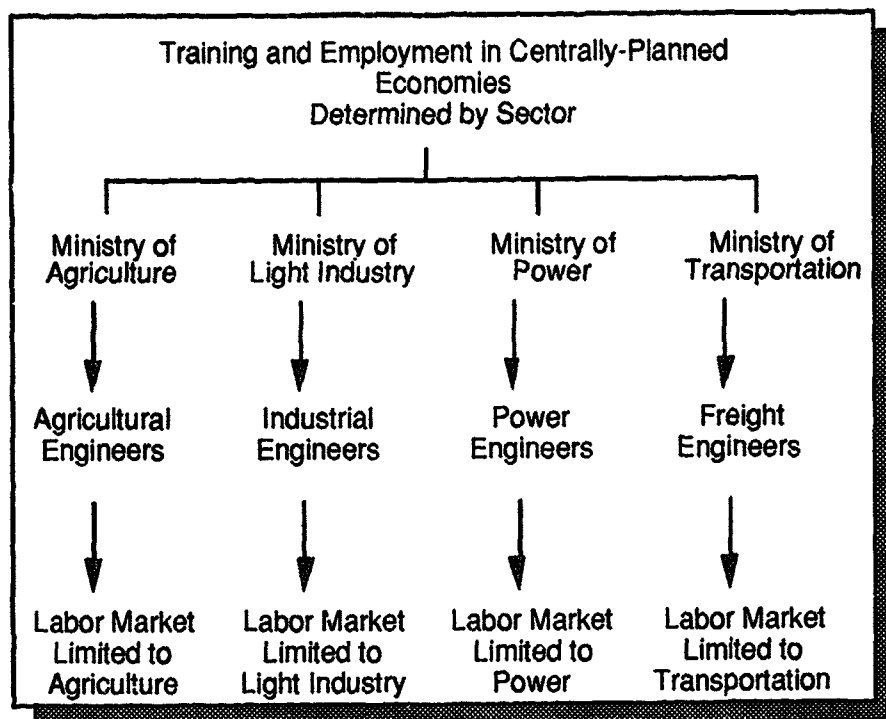
21. The third problem from within the education system is the structure of professional training: vertical instead of horizontal. The size of educational programs were determined by the same parts of the public sector that controlled the economy. Ministries of agriculture controlled state agricultural universities; state transport and power ministries controlled the state-sponsored training in transport and power. This was associated with three parallel problems. The first was a division between research and teaching. Institutions designed to produce research were isolated from those designed to produce graduates.⁷ This can cripple both, since good teaching often requires a close understanding of the state of the art; and good research, efficiently delivered, often requires contact with young trainees and new ideas.⁸ Secondly, it led to an over-specialization of programs. In 1989 for instance, Romanian vocational schools offered 354 different curricular specializations; at the same time, vocational schools in Germany (an economy with five times Romania's GDP) offered sixteen. Why was this? The reason was because vocational programs in Romania were managed by the same enterprise or ministry which would determine the student's professional future. The enterprise could design training programs knowing that the skills were specific to a particular job opening performing a specific function. That led to the multiplication of vocational and professional programs.

⁷Isolation was not the only problem or the main problem. There was also a difference in status. Research institutes tended to receive the most modern equipment available, while teaching institutions (even in the same field) were left with the cast-off equipment.

⁸There is some evidence to suggest that research output is higher when conducted on a competitive basis by universities. See: Daniel Teodoreco, 1994. "Placing Research Activity in Universities: How Does this Affect the Overall Research Productivity in the OECD Countries?" presented at the Annual Meetings of the Comparative and International Education Society, San Diego, CA, March 22, 1994 (mimeographed).

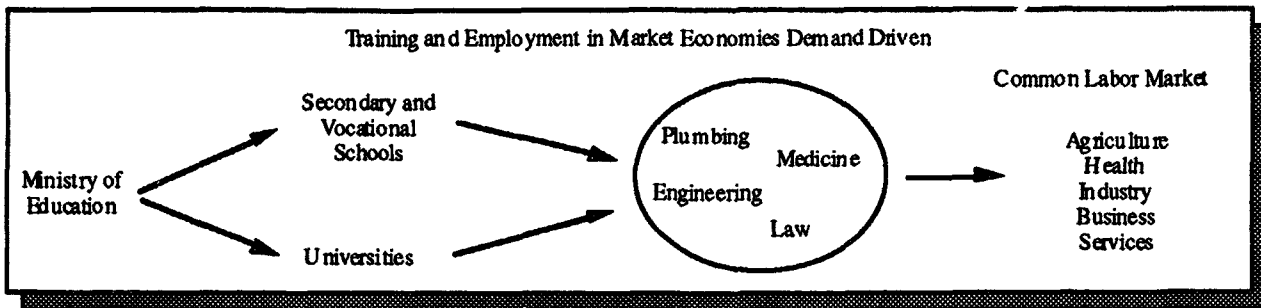
22. One problematic result of vertical training was the organization of the institutions themselves by sector. This is illustrated by Figure 2. Vertical training separates schools and universities by sector. It assumes that skills and people remain within their sectors for life; that their occupational futures will be predictable and linear--within agriculture, "light industry" or transport. This assumption is safe only under the circumstances of a planned economy. A second problematic result is the intense competition among sectors for limited higher educational resources, leading to wasteful duplication, based not on market competition, but "bureaucratic" competition.

Figure 2
Training and Employment
Differences Between ECA and OECD Countries:
Planned Economies



23. Training in OECD countries is organized "horizontally". Universities, vocational schools, polytechnics are managed by education ministries, not sectoral ministries. The schools and their curricula are designed so that graduates may enter many different sectors. This is illustrated below by Figure 3. This horizontal training leads to more efficient programs. It explains why universities in OECD countries may achieve economies of scale and tend to be larger; it explains why there are so few specializations in vocational education -- the greater the number of specializations, the higher the risk of training mismatch with what the student will eventually be asked to do. It also explains why the proportion of students who become engineers (60 percent) in ECA countries is so different from OECD countries (20 percent). There are problems and dilemmas in the way education is organized in OECD countries, horizontally, but there are also advantages. And one of the advantages is that educational institutions can shift rapidly in accordance with the shifts in occupational demand, regardless of where that demand may come from. If agricultural prices are high and employment is shifting into areas of agriculture, schools and universities can shift as well. If it shifts elsewhere -- into services, small businesses, hotel and restaurant management -- schools and universities can shift programs into those directions too. Horizontal training provides the education sector with the opportunity to become efficient; vertical training limits the responsibility of training institutions to the sector under which it is constituted, and therefore limits the degree to which an education sector can fulfill the functions expected for it.

Figure 3
Training and Employment
Differences Between ECA and OECD Countries:
Market Economies

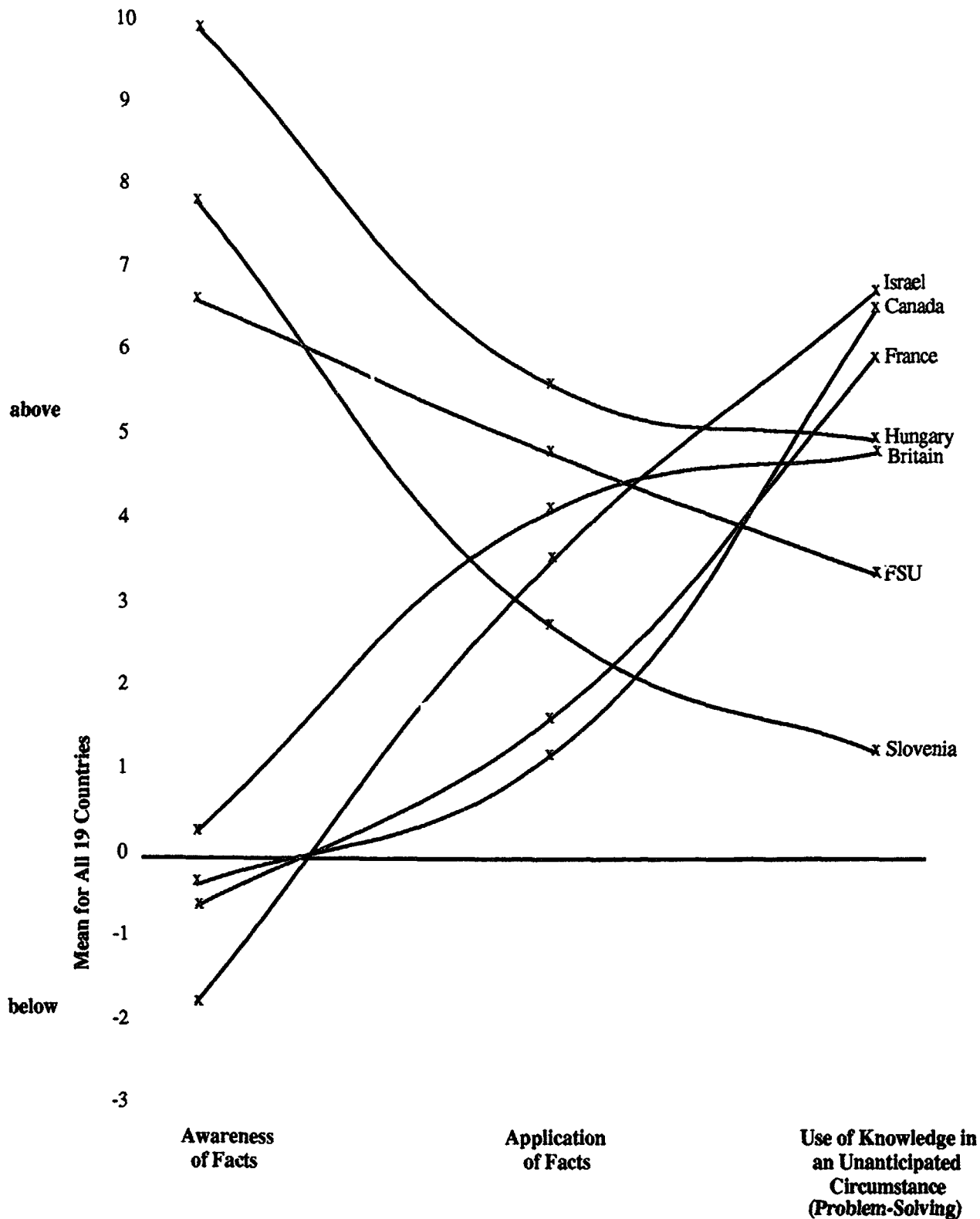


24. Pedagogical Emphasis: Fixed as opposed to dynamic skills. The fourth problem internal to the school system is the choice of pedagogical emphasis. Schools in centrally planned economies emphasized the acquisition of factual material. This is understandable when there is little uncertainty about the sector of future employment, and very little choice for the individual at all in terms of mortgages, pension systems, health insurance, educational investments, or even consumer prices. In market economies, schools are required to prepare individuals for a different kind of life, one in which students have little occupational certainty. In a typical OECD labor market, 20 percent of the labor force may change jobs annually, and each individual may be expected to make efficient choices on private investments, on educational investments, on choices for one's own social security. In this context, schools are asked to perform a very different role. They are asked to prepare students to make intelligent choices. They do this by teaching students to bring many different sources of information together in order to solve an unanticipated problem, and most importantly, to take responsibility for finding a solution. The solution depends upon factual information, but more importantly, it depends upon the use of "critical thinking" to interpret and apply information to new contexts. These are called dynamic skills.

25. The results of this different emphasis can be seen in the figure below (see Figure 4). Student performance in science and mathematics for instance is systematically distinct in the three ECA countries in the 19 country sample. Acquisition of math and science information tends to be higher. But this performance drops when students are asked to use factual material rather than memorizing it; and it drops again when asked to use scientific information in new and unanticipated circumstances. This is not because the teaching is low in quality; nor is it because the math and science curriculum was poorly structured. Schools simply emphasized what was most important for them to emphasize under centralized planning, and this was the acquisition of factual material.⁹ But schools in Israel, France, Canada, and Britain place a pedagogical emphasize on a different objective; they emphasize a student's ability to apply information rather than a student's record of acquiring technical formulae and terminologies. The results of this different emphasis is the fact that students in these OECD countries tend to do better on application-type test questions than they do on factual memory-type questions.

⁹While not necessarily a sign of poor quality, this emphasis has frequently been argued by reformers in the 1970's and 1980's that the pedagogy led to inhumane and corrosive teaching habits; to student cynicism; and consequently, to unhappy and unproductive workers tired of being treated "like a screw" in the system rather than as a human being.

Figure 4
Comparison of OECD and ECA Countries on
Uses of Science and Mathematics Knowledge



Source: Galina Kovalyova. "Comparative Assessment of Students in Science and Math." Moscow: Russian Academy of Education, Results of the International Assessment of Educational Progress, 1993.
 Note: Israel included to reinforce illustration.

26. If it is true that school systems in OECD countries prepare students better for a market economy, then the school systems in the ECA countries need to significantly alter the emphasis within their own teaching.¹⁰ The implication is that having new subject matter -- business skills for instance -- is not necessarily the critical missing element. It implies that the missing element may lie in the emphasis on problem-solving within whatever curriculum and whatever subject. This shift in pedagogical emphasis may be the greatest challenge for education in the ECA region.

27. The fifth problem: selection for professional training. Economists need to pay attention to the problem of educational selection for two reasons. The first has to do with trade. In an environment of open trade, choosing the best for professional development is an important ingredient of national competition. By one estimate, World Bank borrowers could increase their GNP/capita by five percent if they were to base entry into professional training on unbiased merit. By another estimate, the economic advantage for choosing on the basis of merit, would be three times higher than the economic advantage from having OECD countries reduce import restrictions on exports from World bank borrowers.¹¹ Both are theoretical estimates; but there is no disagreement about the general principle. That principle assumes considerable economic advantage from a fair method of selection to higher education. The second reason is that of good governance. If the selection is perceived by the public to be unfair, there will be more ethnic and geographical tension, and less commitment to remaining loyal to the nation.

28. First it must be acknowledged, that the problems are not the same in the ECA countries as they were fifty years ago. Fifty years ago a student was fortunate to remain in school at all. In 1928 for instance, the type of student able to remain in school was very different from the type of student who could not. In Russia the proportion of students who came from professional backgrounds (sluzhashchie) constituted five percent of the grade one students, but 48 percent of the grade nine students.¹² Nevertheless, by the 1960's this problem of selection by dropout had largely been solved, and all students were able to remain in school.

29. The problem of achieving proportional representation, in higher education however, has not been solved. Standardized data are hard to locate, but from what evidence there is, it seems as if the population attending universities in the ECA countries has not significantly changed since the 1930's. University students from professional backgrounds were 3.1 times over-represented in Hungarian universities in 1931 and about the same in 1963. In the USSR, university students from professional backgrounds were 2.4 times over-represented in 1939, and 2.1 times over-represented in 1970. Political policy had an effect on the proportion of students in universities with manual labor backgrounds. But that policy, in general terms, seemed to change over time. In 1939 university students in the USSR with manual labor backgrounds were over represented by ten percent by comparison to their proportion of the general population. However, by 1964, they were under-represented by thirty five percent.¹³

¹⁰V. Firsov, G. Kovalyova & O. Laginova. 1994 (draft). "Transition to a Market Economy: Applications for Curriculum and Teaching in a Post-Communist Society." Washington, DC: World Bank.

¹¹Sabastian Pinera and Marcelo Selowsky. 1981. "The Optimal Ability-Education Mix and the Misallocation of Resources Within Education: Magnitude for Developing Countries." *Journal of Development Economics* 8: pp. 111-131; Naheed Kirmani, Peirluigi Malajoni and Thomas Mayer. 1984. "Effects of Increased Market Access on Exports of Developing Countries." IMF Staff Paper 31, #4: pp. 661-84.

¹²Larry E. Holmes. 1991. The Kremlin and the Schoolhouse: Reforming Education in Soviet Russia, 1917-1931. Bloomington: Indiana University Press. p.98.

¹³C. Arnold Anderson. 1983. *Social Selection and Economic Development*. Washington D.C.: World Bank, Education Department: Table 6.1.

30. Why is it that students from professional and urban backgrounds remain well over-represented among university students in spite of the constant policy efforts to equalize opportunity? One reason is the method of selection to higher education in the ECA countries.¹⁴ For the most part the methods of selection remain particularistic to each higher educational institution.¹⁵ Students are asked to physically appear at the institution of their choice for testing and interviews, thus handicapping students outside major cities. In many instances the interviews are conducted on the same day, thus preventing a student from being a candidate at different institutions in widely separate locations around the country. And requirements are often established differently in each department of the university, thus advantaging candidates whose parents know the academic personnel, the rules specific to each institution, and the often complex series of prerequisites in terms of preparatory courses. All of these benefit candidates whose families understand the system.

31. Until recently, this artificial advantage has not been a critical constraint. Students who did not gain admission had access to evening and self-study courses. But more importantly, when wages and benefits did not vary greatly by educational qualification, the cost of failure to gain entry was modest. But today, salaries and benefits in the ECA countries will more closely resemble those elsewhere in the world. Therefore, the importance of open and fair competition to higher educational programs has increased. Students in small towns and rural areas will now need to apply to many different programs simultaneously. Moreover, since the implications for gaining entry to higher education have increased with a market economy, the social consequences of continuing with a highly particularistic system of selection could weaken the social consensus. Thus for both economic and social reasons, the selection systems is an example of an inherited problem from the previous system which will have to be solved in the process of the economic transition.

32. The sixth problem: educational materials. The history of school materials is a history of great accomplishment. As early as the 1930's, each child received a book in each subject, and a supply of pencils, desks, paper. The problem however, is that the policies which were necessary to make these accomplishments have not been sufficiently revised. In every country of the ECA region educational materials were designed by the ministry of education and manufactured under a monopoly supplier, with a monopoly system of distribution. Prices to the student were kept low. Orders were filled centrally; quality was controlled centrally; quantities were controlled centrally.

33. This uniformity of supply was exacerbated by uniformity in educational philosophy. Pedagogy was standardized. Curriculum was undifferentiated. In some instances, there were even laws making it illegal for teachers to use non-standardized books and materials. Variety was assumed to be a sign of inequality.¹⁶ It was also assumed that for the state to determine educational goals, the state also had to control the production process of educational materials. In an economy where steel, televisions and pharmaceuticals are all produced by public enterprises, having textbooks produced by public enterprises is not unusual. But elsewhere in the world it is unusual.

¹⁴The World Bank has been involved in assisting countries improve their systems of selection for about ten years. For background, see: Stephen P. Heyneman and Ingemar Fagerlind. University Examinations and Standardized Testing: Principles, Experience and Policy Options. 1988. Washington, DC: World Bank, Technical Paper No. 78; Stephen P. Heyneman and Angela Ransom. "Using Examinations to Improve Education Quality," Educational Policy 4 (3), 1990, pp177-192; and Stephen P. Heyneman, "Uses of Examinations in Developing Countries: Selection, Research and Education Sector Management," International Journal of Educational Development, 7 (4), 1987, pp251-263.

¹⁵It is also widely reported--and believed--that the selection process controlled by this individual higher education institution generated considerable corruption and bribery.

¹⁶Variety was also assumed to be dangerous. Ideologically, when a single political authority is charged with defining social and scientific truth--variety can be interpreted as heresy.

34. The problem with this policy is that a school system is not a factory in which the process of production is uniform. Even under centralized planning, the reality is that students vary. Teaching styles vary. And therefore the requirements of the teaching process vary.

35. OECD countries try to manage this problem of variety in student needs by doing two things. First they set curriculum goals to which the private sector must respond with appropriately directed educational materials. Second, they attempt to place the choice of which materials as close as possible to the user -- the school, the school teacher or in some circumstances, the student. In no OECD country is the state responsible for the manufacturing of textbooks and other materials. Materials are available on an openly competitive basis through a wide variety of private manufacturers, each openly competing with the others in terms of quality, innovation, and price. Educational materials are consistently being upgraded, not necessarily because of any specific plan of a ministry of education, but rather because the educational market is the single largest source of income for publishers. In effect this competition helps determine the pace of innovation and price.

36. The inheritance of the previous era of centralized planning has left countries of the ECA region with antiquated public monopolies in the production of educational materials -- textbooks, furniture, science equipment. Quality is uniform, and variety is only now being introduced. Until there is competition in manufacturing of educational materials there will be little chance to upgrade quality. Therefore, one of the largest challenges will be for the quick privatization of these monopolies and for the creation of many competitive private enterprises -- openly competing to produce higher quality materials at better prices for the choice of individual schools, teachers, and pupils.

37. The seventh problem: educational statistics and research. In the era of central planning school directors were expected to behave like administrative agents. They implemented what was expected. They ordered materials according to plan; they reported on progress and problems according to the requests from their superiors. Collected information was held centrally, and was utilized to assess the strengths and weakness of past policies and to formulate the elements of an accurate plan. Information was often unshared with other departments and other ministries, and it was rarely open to the public. Information was even specialized by ministry. Ministries other than the ministry of education monopolized figures on educational finance for instance; and there were even ministries established with authority for all statistics (Goskomstat is an example). These specializations and monopolies were understandable when the system was not supposed to be open to public scrutiny. But today the demands on the education system have changed.

38. Today the system of education is a normal subject of debate among political parties; among local authorities and among differing private interests -- industrialists, teacher associations, the media, parental groups and the like. Moreover, today the system of education is increasingly decentralized, with many new sources of authority required for making educational decisions. The question now is how to restructure the system of educational statistics to match the new requirements of educational governance.

39. The result of all the above problems: stagnant demand for education. This last problem from the past does not stem from outside the school system or from within it, rather it stems from both. The low economic incentives for acquiring higher education and the structural rigidities of the education system are associated with the stagnant or even declining demand for higher education. Between 1980 and 1990, the number of higher education students in the Russian federation fell by 14 percent (see Table 6). Between 1975 and 1985, the number of students in higher education fell in Bulgaria by -0.2 percent per year; in Hungary by -0.8 percent; in Romania by -0.3 percent and in Poland by -2.2. This stands in contrast to many of the OECD countries during the same period when the number of students in higher education almost doubled. Enrollment grew by +3.6

percent/year in the U.K., Netherlands, Spain, and Belgium; by over 4 percent/year in Greece and Ireland; and by over 5 percent/year in Iceland, Switzerland, Austria, and Luxembourg.¹⁷

Table 6
Average Annual Growth Rates of Higher Education Enrollments
1975 to latest year available (mostly 1985)

Central/Eastern Europe		European Community		EFTA	
Albania	4.5	Belgium	3.7	Austria	5.8
Bulgaria	-0.2	Denmark	0.5	Finland	1.5
Czechoslovakia	0.8	France	2.0	Iceland	5.2
GDR	1.1	Norway	2.8	FRG	4.1
Hungary	-0.8	Greece	4.1	Sweden	2.8
Poland	-2.2	Ireland	4.3	Switzerland	5.3
Romania	-0.3	Italy	1.4		
USSR	0.4	Luxembourg	6.4		
Yugoslavia	-1.1	Netherlands	3.5		
		Portugal	3.9		
		Spain	3.6		
		UK	3.6		

Source: Denis Kallen. 1991. "Academic Exchange Between Central/Eastern and Western Europe--Towards a New Era of Cooperation." *Higher Education Policy*. v4 (3): p53.

40. Given that much of the structure and content of higher education is inappropriate for a market economy, the decline in demand for higher education is rational. Potential students see which antiquated specializations are irrelevant to future earnings and are quick to respond when new specializations are introduced that are economically more relevant. Between 1990 and 1992, for instance, applications to Russian universities declined by an average of 11% across all specializations, but have declined by 28% in machine building, 26% in electronic equipment, and 34% in food technologies. By contrast, applications have increased by 8 % in the humanities, and 5% in economics. In essence, the region is saddled today with "an albatross" of educational structures, often badly suited to support the labor markets of new economies and, in fiscal terms, more of a burden than an asset.

41. In summary, school systems in centrally-planned economies have emerged with problems stemming from outside and from inside the system. From outside, they suffered from low labor mobility and from the low salary and non-salary rewards earned from having attained more education. These problems were added to others from within the system. These included the inefficiency of school management, the vertical organization of professional training, the emphasis on fixed versus dynamic skills; the selection into universities, the production of education materials and the use of educational statistics. These problems, in turn, have had many consequences, but among the most visible was the stagnation of demand for higher education. Nevertheless, these problems would not be so serious if other problems were not added to them in the last two or three years. These we will describe as the "problems of the present."

¹⁷Where tuition and other direct private higher education costs are low, enrollment cannot be used as an indicator of pure demand. But in the past countries mentioned, private costs for higher education were similarly low and therefore, the differences in the enrollment growth between ECA and OECD is a sign of different demand for higher education.

III. PROBLEMS OF THE PRESENT

42. There are many current problems -- inflation, growing unemployment, increases in poverty. But there are basic problems that should concern officials in both the ministries of finance and education. They are discussed below.

43. The first is the decline in economic output. Between 1989 and 1990, the Gross Domestic Product (GDP) fell by more than 12 percent in Poland. In Romania, GDP fell by 5.1 percent in 1989, by more than 7.1 percent in 1990 and by 13.4 percent in 1991. Similar downward trends can be found in Armenia, Ukraine, Belarus, Georgia, Russia, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania and Moldova. When general output declines, spending on social services such as education is maintained by borrowing or printing money or by reallocation from other, less justified, public functions. The first two have already occurred, but have failed to prevent a systematic decline in educational quality. In many instances, the education system cannot be sustained. Teachers have not received basic salaries; new books and reading materials are not available; buildings and classrooms are not maintained. Long-standing inattention to capital construction now requires a high proportion of schools to operate on double or triple shifts per day. The question is what to do next: should countries of the ECA region invest scarce resources in an education system that was designed to serve the interests of a planned economy? Or should the education system in the ECA region be restructured prior to deserving new investments?

44. The second problem is the decline in civic order. After many years of constrained debate, there is a rush to claim one's rights. But, there are obvious excesses -- in the former Yugoslavia, in the Caucasus, in Central Asia. There are two ways to defend against these excesses: one is through the use of military force; the second is by creating a strong public consensus over the rights and obligations of citizenship. Public education is relevant to the latter method.

45. Mandatory public education developed at the time of the first nation state. One purpose was to create a common view of citizenship -- across ethnic minorities and social classes. To be sure, political associations, churches, a free press, and community organizations all may contribute to a sense of common citizenship and a balance between social rights and privileges and social obligations and responsibilities. These are the linchpins of an effective, ethnically-heterogeneous democracy, hence the sine qua non of economic stability. The socializing role of public education and the governance mechanisms by which that role is designed is increasingly recognized as making an independent contribution. That the general acceptance of the rights of others is an economic prerequisite is indisputable. Such behavior is not guaranteed by an effective education system. But, the opposite is also true: if the educational system does not define and encourage it, the public will not likely learn it anywhere elsewhere. To our knowledge, there is no country that has successfully achieved ethnic and civil tolerance that has not also solved the problem of how to formally encourage ethnic tolerance within its system of public education.

46. This challenge requires education systems in the ECA region to perform their civic functions in a new way.¹⁸ First, it requires them to pay attention to teaching history fairly, particularly the humanities and social sciences. The question here is to maintain an equilibrium. On the one hand, ethnic minorities have the right to their own languages and historic traditions; but on the other hand, they do not have the right to abrogate the principles of educational professionalism. The mechanisms to maintain the equilibrium will be very different in an open public democracy than they have been before. Currently, they are new and comparatively untested.

¹⁸Vladimir Shadrikov. 1993. "Ethnic, Cultural and National Requirements in the Education Policy of the Former Soviet Union." in Klaus Schleicher (ed). *Nationalism in Education*. Peter Lan Publishers. pp 135-151.

47. In addition, however, the education system is responsible now for maintaining an equality of educational opportunity. This includes two major concerns: (1) an equitable formula for educational financing to ensure that children who happen to be born in impoverished communities will not be disadvantaged, and (2) a fair mechanism for selection to higher education.

48. The third problem has to do with the historical record of structural conservatism in the ECA region -- the rigidities preventing educational change. The economic transition will be much more difficult without a shift in education -- from vertical to horizontal training; from factual acquisition to critical thinking; from outmoded specializations to an emphasis on broadly adaptable skills.

49. These three problems help explain why it is important for officials of the ministries of education and finance to communicate with each other. The current economic crisis provides a rare opportunity for educational, as well as economic reform. But to be successful, it is important that both finance and education officials understand each others' constraints and acknowledge each others' respective roles in the economic transition. The transition depends on a solid macro-economic foundation, but also depends on an adaptable labor force. An adequate labor force requires a new education system. But how can a new education system be financed out of a rapidly declining public budget?

IV. OPTIONS FOR THE FUTURE

50. In any search for solutions to the dilemma of financing education during a decline in economic activity, there is no single formula for success. There is no OECD country from which to model a plan. And though reforms have already taken place, no country in the ECA region has completely resolved this problem. Nor is there permanence to the choices selected. There are many possibilities which, when tried, will not work and therefore, need to be recast. And most importantly, there is no organization, no official agency -- whether bilateral or multi-lateral -- with an answer to this dilemma. In the World Bank for instance, we have had experience working with countries facing dilemmas that were similarly difficult -- Brazil, Argentina, Korea, Malaysia, Indonesia, India, China. But none of our experiences equals the dilemma we face in ECA today.

51. There are educational policy changes that are both in the correct fiscal direction and, in addition, may improve the relevance of the educational product with the demands of the new economies. On the other hand, there are educational investments that may add to the fiscal burden but may not improve the relevance of education to the economy. We should not be dogmatic about which policy reforms to choose, as long as they are in the correct fiscal direction. However, we should be insistent that policy changes in the correct direction precede new investments.

52. Enabling Economic Policies in Education. There are four standard categories of economic reforms in education and they are listed on Table 7. Financial sources can be diversified through non-public provision of education and training. Donations can be encouraged. Cost-sharing can be instituted gradually and carefully through targeted fees for services -- meals and boarding facilities, library use, student activities, etc. Later, tuition charges might be introduced -- first, for courses in high demand (business, economics and the like) and subsequently for others. Legal prohibitions against tuition ("all education, including higher education, must be free") might be relegated to direct teaching costs, thus allowing institutions to recover costs for stipends, boarding and other student services. Income can be generated through the sale of teaching services to non-students; by the sale of products and patents, renting facilities and selling consultancy services.

Table 7
Categories of Enabling Fiscal Policies in Education

A. Diversifying Finances

1. Non-public provision
 - a. Voluntary associations providing schools
 - b. Businesses provide training
2. Donations from parents or voluntary associations
 - a. Voluntary teaching
 - b. Reading materials
 - c. Equipment
 - d. Facilities
3. Cost-sharing
 - a. Targeted fees for library use, equipment, books
4. Income from goods and services
 - a. Teaching services to non-students
 - b. Space rented for meetings and sports
 - c. Sale of products--art, books, inventions, farm produce
 - d. Sale of consultancy services

B. More Efficient Use of Current Resources

1. Rationalizing institutions
 - a. Reductions in the number of higher education institutions
 - b. Sharing common library and laboratory facilities
 - c. Reduce duplications across different ministries
2. Managerial incentives
 - a. Merit pay
 - b. Matching grants to local authorities
 - c. School-based management
 - d. Percapitation voucher funding
 - e. Payment by results
3. Reducing wasted time
 - a. Necessary vocational preparations
 - b. Using standardized entrance examinations
avoiding duplication of procedures

C. Reduction of Costs through Retrenchment

1. Close programs with no demand: vocational training and higher education
2. Lower pre-service residential teacher Training by acquiring teachers through periods of internship

D. Shift in program expenditures

<p>From</p> <p>Industrial vocational training</p> <p>Engineering & technical specializations</p>	<p>To</p> <p>General occupational skills for offices and services</p> <p>Social services, policy studies, administration, management.</p>
---	--

53. At this stage in the economic transition, significant portions of the education budget cannot be generated by diversifying resources. But the effort to diversify resources is important even if the results are marginal. It is important because educational institutions are often seen as consumers of public resources and not as having a role in the generation of public resources. This is particularly problematic in higher education and professional training. These programs are less justified as a public good than, say, compulsory education. Higher education students should not be penalized for being unable to pay student fees.¹⁹ But there are many creative ways to introduce student fees -- student service in libraries, tutoring younger students, etc. In sum, educational institutions need to acknowledge their role in overcoming the fiscal crisis and in finding creative ways of generating their own financial resources.

54. More efficient use of current resources can be achieved by rationalizing and downsizing the number and variety of program duplications; by sharing common facilities across differing institutions -- libraries and laboratories; by using incentives to encourage and reward good institutional management; and by reducing wasted time. One example is to introduce an examination system that will make it possible for students to apply to many institutions simultaneously.

55. Cost reductions can also be accomplished through "retrenchment." That means eliminating non-essential programs. The areas that might be considered for retrenchment in the ECA region are vocational and technical training and engineering education in programs where there is already growing unemployment. Although it is considered important that countries' youth must be "sheltered from the street," there are many means by which this can be accomplished. Maintaining an expensive vocational training program with little or no demand may be the most expensive approach.

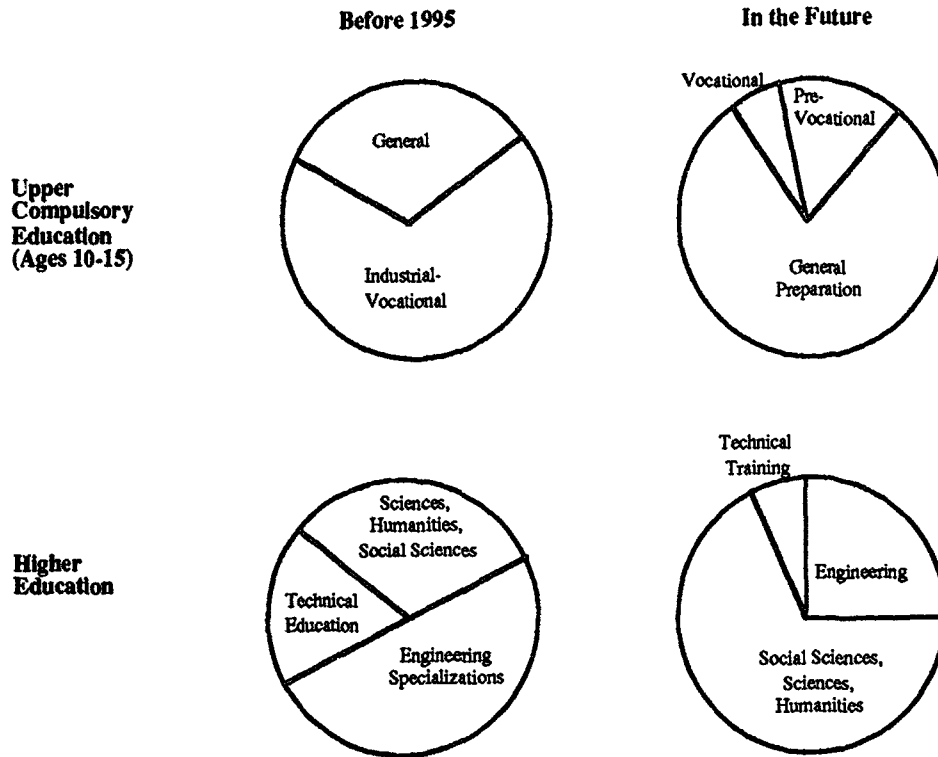
56. On the other hand, by shifting these major programs from unnecessary skill categories to areas of high skill demand -- general occupational office services, administration, public policy studies, business studies and services -- significant savings might be expected, as well as increases in program relevance to labor markets. The question is how to make these radical shifts quickly.

V. EDUCATION IN THE FUTURE

57. There exist so many suggested changes -- what in fact should a new education system look like? If these changes are implemented today, what would education in the ECA region look like in the future? This is difficult to predict, particularly because of such diversity from one country to another. But some general elements might appear self-evident, which are illustrated in Figure 5. In compulsory education, for instance, the proportion of general skills would be far higher and the proportion of vocational skills significantly lower. In higher education, ideally there would be shifts in the proportion of students studying the social sciences -- economics, administration, political science, humanities and the basic sciences, with many differing new interdisciplinary programs from which to choose. There would also be a decrease in the proportion of students in technical training and engineering geared to specific industries.

¹⁹Also, higher education institutions should be careful about how they introduce fees. In contrast to western notions of merit, coupled with assistance to those unable to pay, many HEIs in ECA are beginning to admit less-abled students if they can pay high fees. The distinction is subtle but important. In the first, criteria for entry are transparent and meritocratic. In the second, criteria for entry are secret and based on one's inheritance.

Figure 5
Potential Results of Educational Restructuring in ECA



58. Shifting would also include the proportion of financing from public sources: from 100 percent today, to perhaps 80 percent in compulsory education and 60 percent in higher education. During compulsory schooling, non-public financing might play a particularly strong role in vocational education. And there would also be shifts in the admittance process to higher education: moving from oral interviews (which tend to be subjective and varied) to fair evaluation systems (which are given locally and send results to many different higher education institutions simultaneously) (Table 8).

Table 8
Characteristics of Successful Educational Restructuring in ECA

	<u>Today</u>	<u>In Future</u>
<u>Educational Materials</u>	Financed & provided through government monopolies	<ul style="list-style-type: none"> - Largely, but not completely, publicly-financed - Produced privately - Purchased through user choice
<u>Selection to Higher Education</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Department-designed exams - Administered to candidates in person 	<ul style="list-style-type: none"> - Examinations taken at convenient locations to candidates - Fair to all - Results available to all universities simultaneously

Table 8 (continued)
Characteristics of Successful Educational Restructuring in ECA

	<u>Today</u>	<u>In Future</u>
<u>Statistics</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Closed to the public - Low methodological quality 	<ul style="list-style-type: none"> - Open to the public - Methodological quality equal to international standards
	<ul style="list-style-type: none"> - Absence of information on critical elements: costs, achievement, economic results 	<ul style="list-style-type: none"> - Coverage equal to international standards
<u>Proportion of Finance from general revenues</u>		
Age 6-15	100 percent	80 - 90 percent
Age 17-24	100 percent	60 - 80 percent
<u>Institutional Administrators</u> (Rectors & Headmasters)	Carries out orders given by others	Makes managerial decisions and is judged on creativity and performance
<u>Higher Education and Technical Training</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Isolated institutions - Low student-teacher ratio - Outdated programs - Over-controlled, often by competing ministries 	<ul style="list-style-type: none"> - Well-coordinated institutions and well-managed across specializations - Increasingly self-financed - Institutional strategies determined by market demand - Sharing of common facilities, laboratories, libraries, course materials
<u>Vocational Training</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Sponsored by public enterprises - Unable to restructure - Declining demand - Declining finance 	<ul style="list-style-type: none"> - Small number of new apprenticeship programs following market demand - New programs on general business and service skills open for all
<u>Teaching Profession</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Inflexible salary criteria - Low salaries - Permanent positions 	<ul style="list-style-type: none"> - Salary criteria influenced by performance and skill scarcity - Fixed-term appointments
<u>Curriculum</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Overly-specialized - Imbalanced toward industry and engineering - Over-emphasis on factual acquisition 	<ul style="list-style-type: none"> - More flexible - More emphasis on cross-sectoral skills - general sciences, languages, economics & public administration - More emphasis on innovative application of knowledge

Table 8 (continued)
Characteristics of Successful Educational Restructuring in ECA

	<u>Today</u>	<u>In Future</u>
<u>Governance</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Political party control of content - Ethnic, religious and minority loyalties enforced by threat of sanction 	<ul style="list-style-type: none"> - Non-partisan educational content - Loyalties reinforced by: <ul style="list-style-type: none"> -- common standards for citizenship -- equalized educational opportunity for all -- public reporting of non-compliance
<u>Intellectual Skills</u>	<ul style="list-style-type: none"> -highly segmented -slow to adapt to new requirements -quick to deny responsibility in circumstances of uncertainty 	<ul style="list-style-type: none"> -highly adaptable - quick to take responsibility for achieving excellence in product
<u>Attitudes</u>	<ul style="list-style-type: none"> -public action dependent on instructions from higher authority -private action disrespectful of authority -common property treated as free for all 	<ul style="list-style-type: none"> -highly autonomous, self-sufficient -responsible for personal decisions and behavior -common property treated with respect
<u>Behavior</u>	<ul style="list-style-type: none"> -low tolerance for divergent opinion -inability to debate without resorting to extreme positions 	<ul style="list-style-type: none"> -ability to achieve consensus respect for the rule of law -ability to compromise

59. There would also be changes in the emphasis of what one is taught. Increasing in importance would be the utilization and application of information, over factual retention. Institutions would be managed differently. Higher educational institutions would be free to open programs in promising new areas as they see fit and to close programs in areas where there was no market. Student financing would follow student choice of specializations; teachers with scarce skills -- in computers, in foreign languages, in business and economics would be able to receive higher salaries than others so that they stay in the teaching profession. Regions and localities would be encouraged to experiment and funds would be allocated on the basis of successful results. Businesses, both foreign and domestic, would be encouraged with tax incentives to assist educational institutions; teachers and university professors would be encouraged to market their ideas, with a proportion of their incomes returning to their own institutions, and in fact, to their own departments.

60. Education would also be governed differently. Universities would not report to a sectoral ministry, but rather would be free to develop their own programs, establish their own institutional partners, seek their own sources of income according to their vision of their future. Some would prosper and rise in international recognition; others would make mistakes and have to reconsider their strategy and mission. Institutions would have to restructure again and again.

61. In the future, the world would come to recognize many new higher educational institutions in the ECA region for their reputations of excellence. But these institutions would not be planned by central authorities; they would not be chosen ahead of time by virtue of "tradition" for special budget categories and for special privileges. They may not even be located in one of the major capitals. In the future, institutions of major consequence may be found in Cluj rather than Bucharest; Vladivostok or Ekaterinburg rather than Moscow. Instead of being singled out by a distant ministry, they would have achieved their recognition by competing fairly with other

institutions for students and new programs; by raising their own resources in new and innovative ways; and by taking responsibility for their own managerial decisions.

62. These emerging institutions of excellence will be able to quickly re-constitute themselves in new ways by combining talents from many local facilities across the current multitude of institutional specializations -- mining, pedagogy, engineering, art, health, agriculture. The ideal would be that these institutions utilize resources so effectively and creatively that regional businesses benefit; local industries develop in and around their intellectual connections to the wider world; and new labor markets surface in quick response to the talent and ambitions of their well-prepared graduates in new fields.

63. Research institutes would be encouraged -- perhaps required through budgetary mechanisms -- to establish linkages with teaching institutions. Libraries would be open to all, with an appropriate fee. Vocational internships (where enterprises were sometimes required to accept candidates) would disappear. They would be replaced by apprenticeship programs. In these, enterprises would choose from among the best applicants for training on-the-job and vocational programs would compete openly to prepare the best graduates.²⁰

64. Textbooks and reading materials would be higher in quality, greater in variety and lower in cost.²¹ To attain these standards in ECA countries, their production would have to parallel mechanisms that exist elsewhere. In OECD countries for instance, governments set curricular standards, but do not design and produce textual materials, either for higher education or for compulsory education. Instead of public textbook monopolies, private companies openly compete for the business of schools and students. Purchasing power would not be in the hands of a central agency, but in the hands of the user. Books and materials would be traded openly and local publishers would export to neighboring and far away countries. As a result, the number of titles and special subjects would increase in response to the wide variety of new curricula in demand, and to the wide variety of student needs, languages and interests. The lesson in education is similar to the lesson elsewhere in the economy: high quality products cannot be produced efficiently by government; and non-governmental production can support public goals and interests. The lesson from OECD countries in this respect is simple: public goals and interests are compatible with private production and distribution of educational materials.

65. Governments in the ECA region will also have to recreate their systems of educational statistics and educational research to meet the new demands that will accompany proposed changes. They will have to open their statistics to public opinion of all kinds -- parliament, press, international statistical agencies with interests in comparative information. They will have to bring survey methodology up to OECD standards; collect and report statistics on new fields -- on unit expenditures, academic achievements, job search and earnings; and create new and innovative mechanisms for publicly reporting the outcomes -- even the failures -- of their systems in areas such as equity, efficiency and economic effectiveness.

66. Last, the educational systems in the ECA region will have to develop new means of encouraging common curricular goals, particularly in the field of history, civics and languages. It is fair for all groups to honor their culture and their past. However, it is not fair for any minority to deny common obligations as a national citizen. Every country has a right to expect civic loyalty; every minority has the right to expect civic equality. It is incumbent upon the state to prove that

²⁰Claudio de Moura Castro. 1993. "Tradition and Disruption in Russian Vocational Training." Washington, DC: World Bank, Technical Department.

²¹Currently, reading materials are inexpensive to the user, but high cost to the producer. If one includes the subsidies on paper supply, development, production and distribution, the cost of reading materials in the ECA region is high.

educational opportunity is fair to all; it is incumbent upon the minority to prove that it is as loyal as the majority.

VI. SUMMARY

67. Schooling, both compulsory and higher, helps to determine long-run economic prospects. It should not be forgotten during the transition that long-term interests are indeed the main interests. In essence, this point implies that:

1. The transition will depend upon new skills and attitudes acquired through education.
2. New skills cannot be taught successfully without new investments in education.
3. But new investments will not be effective if education remains status quo, i.e.: structured to meet the demands of a defunct centrally-planned economy.²²
4. However, if the education sector is able to increase its efficiency and effectiveness through internal programs of adjustment; if it seeks non-public financial resources and eliminates duplication and non-productive programs, new educational investments would be very effective.
5. Assuming countries would make commitments to (4), the international community, multi-lateral development banks, bilateral agencies and foundations of many kinds should be prepared to assist education and training in the ECA countries. Their resources will not be sufficient, but on the other hand, they are not insignificant.
6. The period from 1995 to 2000 will be a period of major consequence for countries of the ECA region. Long-term growth will depend on many types of decisions made today. One of those decisions is whether or not to pay attention to the education systems' problems now. If education is not changed, if the sector continues to be structured as it was in the 1970's and 1980's; if educational investments continue to decline; then the effectiveness of the education systems will continue to decline. This decline will not benefit the ministries of finance nor serve the world's interest in improving civic order in the ECA region.

68. In essence, compromise must be expected from all sides:

- Education sectors must be visionary in their methods of restructuring, ensuring the best use of available resources.
- Ministries of finance must help define a realistic minimum below which educational financing may not sink.
- External assistance must be marshaled when an education sector is willing to restructure and reform.

69. At the end of this transition period, the ECA countries should have regained a sense of high quality in education. In turn, their economies would have the asset of a labor force with creativity, flexibility and discipline, with some comparative advantages to the labor force in OECD countries.

²²Michael Spagot. 1993. "Human Capital, Instability and Foreign Investment in Transition Economies." prepared for the Conference on Economies in Transition. Falls Church, Va. (mimeographed).

BIBLIOGRAPHY

C. Arnold Anderson (1983), Social Selection and Economic Development, Washington D.C.: World Bank, Education Department: Table 6.1.

Claudio de Moura Castro (1993), "Tradition and Disruption in Russian Vocational Training," Washington, DC: World Bank, Technical Department.

V. Firsov, G. Kovalyova & O. Laginova (1994 draft), "Transition to a Market Economy: Applications for Curriculum and Teaching in a Post-Communist Society," Washington, DC: World Bank.

S. P. Heyneman (1994), "Issues of Education Finance and Management in ECA and OECD countries," Washington, DC: World Bank HROWP#26, April.

Larry E. Holmes (1991), The Kremlin and the Schoolhouse: Reforming Education in Soviet Russia, 1917-1931, Bloomington: Indiana University Press. p.98.

Denis Kallen (1991), "Academic Exchange Between Central/European and Western Europe--Towards a New Era of Cooperation," Higher Education Policy, v4, n3, p53.

Naheed Kirmani, Peirluigi Malajoni and Thomas Mayer (1984), "Effects of Increased Market Access on Exports of Developing Countries," IMF Staff Paper 31, #4: pp. 661-84.

Galina Kovalyova (1993), "Comparative Assessment of Students in Science and Math," Moscow: Russian Academy of Education, Results of the International Assessment of Educational Progress, 1993.

Tamas Kozma & Janos Setenys (1992), "Changing Policies & Dilemmas in Higher Education Finance: The Hungarian Situation as Compared to that of Other European Countries," Education in Europe, XVII, VI, p111.

D. Land and F. O'Dell (1978), "Soviet Industrial Workers," London: Martin, Robertson. p. 78; cited in Guy Standing (1978), "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP is Required," p. 240 in Guy Standing and Gyorgy Sziraczki (eds.) International Labor Review Special Issue on Labor Market Transitions in Eastern Europe and the USSR, v130(2).

Sabastian Pinera and Marcelo Selowsky (1981), "The Optimal Ability-Education Mix and the Misallocation of Resources Within Education: Magnitude for Developing Countries," Journal of Development Economics 8: pp. 111-131

Vladimir Shadrikov (1993), "Ethnic, Cultural and National Requirements in the Education Policy of the Former Soviet Union," in Klau Schleicher (ed). Nationalism in Education. Peter Lan Publishers. pp 135-151.

Michael Spagot (1993), "Human Capital, Instability and Foreign Investment in Transition Economies," prepared for the Conference on Economies in Transition. Falls Church, Va. (mimeographed).

Guy Standing (1991), "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BOP" and no a "TIP" is required," International Labor Review, v3, p242.

Daniel Teodoreco (1994), "Placing Research Activity in Universities: How Does this Affect the Overall Research Productivity in the OECD Countries?" presented at the Annual Meetings of the Comparative and International Education Society, San Diego, CA, March 22, 1994 (mimeographed).

UNESCO (1993), World Education Report 1992, Paris: OECD.

U.S. Department of Education (1983), A Nation At Risk, Washington, DC: US Government Printing Office.

***ОБРАЗОВАНИЕ В РЕГИОНЕ ЕВРОПЫ И СРЕДНЕЙ
АЗИИ
ПОЛИТИКА РЕФОРМ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.***

Содержание

Стр.

I. ВВЕДЕНИЕ	1
II. ПРОБЛЕМЫ ПРОШЛОГО	3
III. ПРОБЛЕМЫ НАСТОЯЩЕГО	20
IV. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ	23
V. ОБРАЗОВАНИЕ В БУДУЩЕМ	26
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	33
Библиография	36

Таблицы

Таблица 1: Соотношение среднемесячных заработков неквалифицированных и квалифицированных работников в СССР, включая вознаграждения и пособия, по отраслям, 1980-1989 гг. (в %).	6
Таблица 2: Межотраслевая дифференциация зарплат: среднемесячная зарплата в отдельных отраслях в СССР в процентах от зарплат в промышленности, 1970-1989 гг.	7
Таблица 3: Бюджетные затраты на одного студента в некоторых вузах Будапешта	8
Таблица 4: Студенты и преподаватели в странах ЕСА: в процентах от общемировых показателей	9
Таблица 5: Эффективность высшего образования	10
Таблица 6: Среднегодовые темпы роста числа поступающих, с 1975 г. по последний год сбора данных	21
Таблица 7: Категории прогрессивных финансовых мер в системе образования	24
Таблица 8: Характеристики успешной перестройки системы образования в странах ЕСА	28

Рисунки

Рисунок 1: Мобильность трудовых ресурсов в СССР по отраслям, 1965-1990 гг.	4
Рисунок 2: Обучение и занятость. Различия между странами ЕСА и ОЭСР: пример плановой системы	12
Рисунок 3: Обучение и занятость. Различия между странами ЕСА и ОЭСР: пример рыночной экономики	13
Рисунок 4: Сопоставление стран ОЭСР и ЕСА по способности использовать научные и математические знания	17
Рисунок 5: Сопоставление стран ОЭСР и ЕСА по способности использовать научные и математические знания	27

НАЗВАНИЕ: ОБРАЗОВАНИЕ В РЕГИОНЕ ЕВРОПЫ И СРЕДНЕЙ АЗИИ:
ПОЛИТИКА РЕФОРМ, ОБНОВЛЕНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

АВТОР: Стивен П. Хайнеман

Реферат:

О странах Европы и Средней Азии известно, что они обладают развитыми человеческими ресурсами. Учитывая наличие в этих странах целого ряда таких проблем как безработица и необходимость в социальной защите, вопросы образования и профессионального обучения на первый взгляд не кажутся столь острыми. В настоящей статье даётся анализ состояния образования и профессионального обучения и делаются выводы, что их качество и эффективность не столь высоки, как это принято считать. Будучи достаточно эффективными в подготовке кадров для системы централизованного планирования рынка труда, системы образования и профессионального обучения не являются эффективными в деле подготовки кадров для рынков труда в условиях рыночной экономики. Необходимость в новом гражданском согласии и личной ответственности за своё трудоустройство предъявляет совершенно иные требования к системам образования и профессионального обучения. В настоящее время их структура мешает им выполнять новые функции. В настоящей работе перечислены некоторые меры, которые могут помочь реорганизации систем. Из предложенного списка страны могут выбрать то, что они считают может быть полезным для выполнения новых функций. В заключении работа содержит рекомендации относительно инвестиций в реорганизацию системы образования и профессионального обучения как условие успешного завершения переходного периода к рыночной экономике.

I. ВВЕДЕНИЕ

1 Вот уже три года как страны Восточной и Центральной Европы и бывшего СССР вступили на путь политических перемен. Те, кто профессионально занимается проблемой людских ресурсов в период трансформации, многому научились за это время. Если бы было возможно вернуться на три года назад, следовало бы иначе подойти к решению определенных проблем. Первое, что стоило бы сделать по-другому - это с самого начала больше уделять внимания проблемам образования.

2 Не утратили своей важности такие фундаментальные проблемы, как переобучение безработных, дефицит лекарств в медицинских учреждениях, положение пенсионеров и бедных слоев населения, а также неадекватность системы социальной защиты. Но три года назад образование не считалось важной проблемой, о чем остается только сожалеть. Тогда ни у кого не вызывало возражения мнение, что в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза бесперебойно функционирует эффективная система образования, что эта система не менее эффективна, чем в Западной Европе и Северной Америке.

3 В конце концов, разве начальное образование не было доступно всем детям? Разве не было в этих странах образованных трудовых ресурсов? Разве не получили многие из величайших академических умов - поэты, философы, музыканты, ученые - образование в местных школах? И разве не были их работы опубликованы на русском, польском, румынском и многих других языках региона? И не составляют ли женщины большинство студентов вузов? Разве не стали многие выпускники университетов аспирантами в лучших университетах стран ОЭСР? Разве выпускники средних школ не побеждали на «академических олимпиадах»? И разве международные сравнительные анализы академических успехов не демонстрировали неизменно более высокий уровень учащихся в точных науках - более высокий, чем, например, в Соединенных Штатах? И не правда разве, что многие технологические достижения - особенно в области космических исследований и вооружения - могут соперничать с западными? И разве, в конце концов, Запад не озабочен постоянно качеством собственной системы образования?¹

4 Все это так, и бытовавшие три года назад представления о том, как следует помогать странам в процессе экономической трансформации, сводились к тому, что, как говорится, лучшее - враг хорошего.

1/ U.S. Department of Education, 1983. A Nation At Risk. Washington, DC: US Government Printing Office; Общие проблемы образования, характерные для стран ОЭСР и стран ЕСА, рассматриваются в S.P. Heuneman. 1994. "Issues of Education Finance and Management in ECA and OECD countries." Washington, DC: World Bank HROWP#26, April.

5 Но это представление было неверным. Мы пришли к такому выводу не потому, что заявления об эффективности образования в странах ЕСА (Европа и Средняя Азия) не подтвердились, а потому, что они давали неполную картину. Мы обнаружили, что слабая экономика в странах ЕСА - дублирование функций, отсутствие реальных цен, объем производства, основанный на плановых показателях, искусственные данные о производительности - все эти экономические проблемы возникли не случайно. Они возникли в результате тщательного планирования. А планирование существовавших экономических систем было тесно связано с планированием системы образования и ее конечным продуктом.

6 Мы обнаружили, что проблемы образования в странах ЕСА были одним из факторов сложившейся там экономической ситуации. Мы также пришли к выводу, что если страны ЕСА заинтересованы в улучшении экономического положения и создании конкурентоспособных и реагирующих на нужды экономики трудовых ресурсов, то им придется устранить проблемы в системе образования. Более того, что касается непосредственно нас, мы во Всемирном Банке должны будем уделять немало внимания этим проблемам в ближайшие три года - существенно больше, чем в предыдущие годы.

7 Но в чем, собственно, суть этих проблем? Почему они также важны? И какое может быть найдено решение, когда экономика многих стран региона в упадке, а многие другие вопросы также требуют включения в повестку дня и выделения средств из бюджета?

8 Во-первых, мы попытаемся обобщить текущие проблемы в системе образования, берущие начало еще в период центрального планирования. Мы будем их называть «проблемами прошлого». Кроме того, мы обсудим новые проблемы, возникшие уже в переходный период, которые мы назовем «проблемы настоящего». Затем мы наметим набор возможных мер, которые следует рассматривать при решении этих проблем. Наконец, мы рассмотрим некоторые характеристики идеальной системы образования в регионе ЕСА, без которых невозможно восстановить былую репутацию. Но теперь системе образования придется заслужить эту репутацию в мире свободной торговли, коммуникаций, общественной информации, выбора и рыночной конкуренции. Завоевать репутацию в таких условиях - значит выдержать испытание иного порядка, причем для любой системы образования, а не только для несущей наследие эпохи центрального планирования.

II. ПРОБЛЕМЫ ПРОШЛОГО

9 Для сектора образования характерны многие проблемы, порожденные центральным планированием и касающиеся рынка труда за пределами системы образования, с одной стороны, и проблемы самой системы образования, с другой. Обсудим те и другие проблемы по очереди.

10 Проблемы рынка труда. Существует две проблемы рынка труда, неблагоприятно влияющие на систему образования: накопление труда и структура вознаграждения. Накопление труда происходит, когда предприятия и министерства нанимают больше работников, чем необходимо. Такая практика была обычным делом, поскольку работа предприятий оценивалась не по прибыли, а по объему производства. Увеличение штатов не было связано с теми же затратами, что в условиях рыночной экономики. На самом деле, наем большего числа работников даже влек за собой дополнительные внебюджетные поступления - дополнительное жилье, продовольственная помощь, расширение базы медицинского обслуживания и отдыха.²

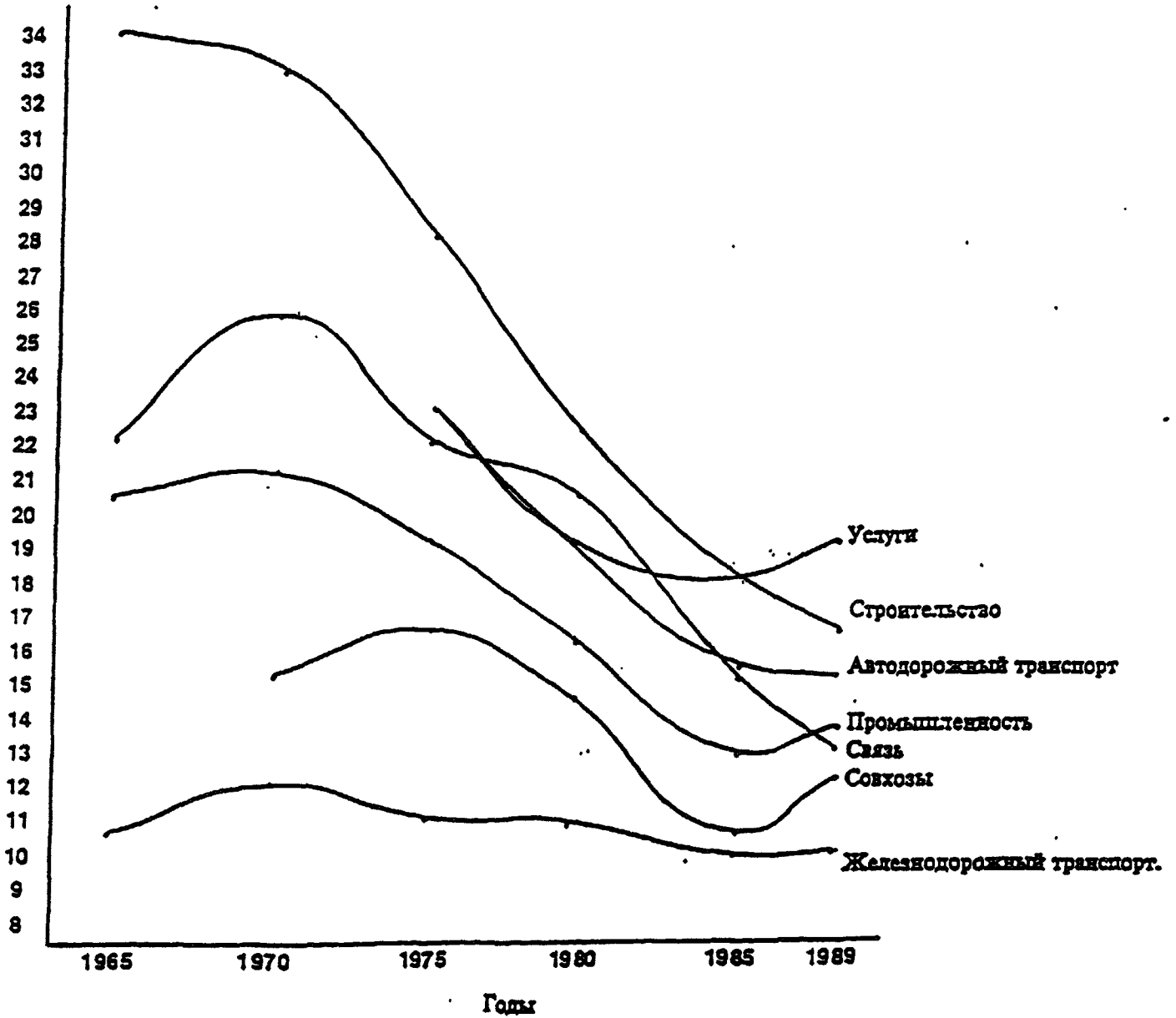
11 Для стран с подобным накоплением труда характерна очень слабая мобильность трудовых ресурсов. Но еще более важно то, что в периоды экономического спада мобильность продолжала сокращаться. Представляется, что мобильность трудовых ресурсов в бывшем СССР в 60-е годы, при более высоком объеме производства, была выше, чем в 80-е годы, когда объем производства был небольшим, то есть именно в тот период, когда следовало ожидать передвижения рабочей силы в новые регионы и в другие секторы (Рисунок 1). Иными словами, по мере обострения финансовых трудностей, реакция рынка труда была все менее адекватной, то есть полностью противоположной ожиданиям.

12 Накопление труда неблагоприятно воздействует на образование. Когда реакция рынка труда не соответствует экономическому спросу, у учащихся нет стимула хорошо учиться. Если для того, чтобы удержаться на рабочем месте, достаточно и старых знаний, необходимость профессионального роста перестает быть очевидной. В условиях застоя на рынке труда пропадают и стимулы, заставляющие систему образования вводить обучение новым профессиям и внедрять новые методы преподавания. Однако слабая мобильность - лишь одна из проблем, порожденных рынком труда. Не менее важен еще один фактор.

2/ Понятие «внебюджетные» означает в системе центрального планирования практику отдельной калькуляции затрат. Бюджет фонда заработной платы не был эквивалентен затратам на жилье, здравоохранение или транспорт. Увеличение числа работников влекло за собой, таким образом, новые отдельные статьи расхода в бюджете предприятия, которые, разумеется, оплачивало не предприятие, а налогоплательщики.

Рисунок 1
Мобильность трудовых ресурсов
в СССР по отраслям,
1965-1990 гг.

Ротация
среднегодовой
занятости, %



Источник: Guy Standing. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP" and not a "TIP" is required." International Labor Review 130, 1991, #2, p.242.

13 Структура заработной платы и вознаграждений. Один из важнейших стимулов для учащихся и для системы образования заключается в выгодах, непосредственно связанных с успеваемостью и уровнем образования, например, после окончания вуза или аспирантуры. Однако в эпоху центрального планирования вознаграждение было весьма низким. Так, неденежные вознаграждения неквалифицированных рабочих были почти такими же, как у специалистов с образованием. Это объясняется тем, что закон предусматривал лишь незначительную дифференциацию вознаграждений. Например, жилье распределялось по отраслям, в зависимости от их народнохозяйственного значения, и лишь затем в зависимости от профессионального уровня. Однако последнее различие было менее значительным. Профессиональный уровень также играл незначительную роль в получении медицинского обслуживания, доступе к транспорту, при определении пенсионного возраста, размера пенсий, продолжительности отпуска, продовольственного снабжения. Минимальными были и различия в заработной плате. По имеющимся данным работники, не имеющие высшего образования, получали в отдельных случаях более высокую зарплату.³ Официальные данные указывают, что соотношение заработной платы за неквалифицированный и квалифицированный труд в бывшем СССР было постоянным на протяжении длительного времени, причём величины заработных плат были чрезвычайно близки. (Таблица 1). Так, в сельском хозяйстве оплата ручного труда составляла 90% от оплаты квалифицированного труда в 1980 г., а в 1989 г. несколько снизилась, составив 83%. В промышленности неквалифицированный работник зарабатывал в 1980 г. 92% от зарплаты квалифицированного рабочего и 85% в 1989 г.⁴

14 Такая твердая структура заработной платы и неденежных вознаграждений снижает стимулы к получению более высокого образования. Если будущие преимущества,

3/ Негативная зависимость между уровнем образования и размером дохода - уникальное явление в странах региона ЕСА. Однако эти выводы нельзя безоговорочно принимать как характерные и абсолютно точные. Следует учитывать такие побочные факторы, как неденежные вознаграждения и эффект когорты (при росте численности образованной молодежи). См. D. Land and F. O'Dell: *Soviet Industrial Workers*. 1978. London: Martin, Robertson. p. 78, цитируется в Guy Standing. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is Required." p. 240, Guy Standing and Gyorgy Szyraczki (eds.) International Labor Review Special Issue on Labor Market Transitions in Eastern Europe and the USSR. v.130(2). При этом вполне очевидно, что заработки при более высоком образовательном уровне были относительно низкими, низкими были и материальные стимулы к получению образования.

4/ Отраслевая дифференциация заработной платы - еще одна аномалия центрального планирования. Так, директор государственного промышленного предприятия мог зарабатывать больше своего коллеги в сельском хозяйстве или на транспорте, несмотря на то, что производительность его труда могла быть более низкой. Отсутствие цен не позволяло измерить реальную экономическую стоимость. Таким образом, не существовало принятых в других странах мира нормальных сигналов, позволяющих системе образования определить конъюнктуру при организации профессионального обучения.

связанные с повышением образовательного уровня, не очевидны, а вероятность успеха не оправдывает затрат, это снижает заинтересованность в продолжении обучения и успешном завершении образования. Это влияние извне создало множество хронических проблем в прошлом. Однако так же важны и проблемы, проистекающие из системы образования как таковой.

Таблица 1

Соотношение среднемесячных заработков неквалифицированных и квалифицированных работников в СССР, включая вознаграждения и пособия, по отраслям, 1980-1989 гг. (в %).

Отрасль	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Промышленность	91,6	94,5	94,0	93,7	87,9	84,9
Сельское хозяйство	90,8	80,5	77,7	75,0	79,6	82,8

Источник: Guy Standing. 1991. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is required." *International Labor Market*, v. 130 (2): p. 242.

15 Проблемы внутри системы образования. При центральном планировании система образования страдала от целого ряда серьезных недугов: (i) низкая зарплата работников системы образования, (ii) низкая эффективность учебных заведений, (iii) закостенелая структура, при которой обучение организовано скорее «по вертикали», чем «по горизонтали», (iv) ориентация на преподавание «статичных», а не «динамичных навыков», (v) методы отбора абитуриентов, способствующие злоупотреблениям, (vi) монопольное производство учебных материалов и пособий, (vii) отсутствие статистических данных о системе образования. Обсудим каждую из этих проблем в отдельности.

16 Низкий уровень зарплаты в системе образования. Зарплату работников образования в системе планового хозяйства отличают две характеристики - твердая шкала и низкий уровень. Зарплата преподавателя вуза была лишь незначительно выше, чем в системе среднего образования, несмотря на то, что преподавание в вузе требовало от 4 до 10 лет дополнительной академической подготовки. Но, что еще более важно, зарплаты преподавателей были низкими по сравнению с другими профессиями, а со временем снизились еще больше. В 1970 г. зарплата учителей в СССР составляла 80% от зарплаты промышленных рабочих (Таблица 2) и была лишь несколько выше, чем в сельском хозяйстве (76% от зарплаты в промышленности) или в торговле, строительстве и сфере обслуживания (71% от зарплаты в промышленности). К 1989 г. положение ухудшилось. Зарплата учителей сократилась до 67% от зарплаты в сфере производства, то есть ниже чем зарплата в любой другой категории наемного труда. Это имело серьезные последствия. В 70-е и 80-е годы зарплата и другие вознаграждения работников, занятых в отраслях, в которых объем производства сокращался - промышленность и сельское

хозяйство - судя по всему выросли по сравнению с зарплатой в системе образования.⁵ В связи с этим возникает актуальный вопрос: должна ли зарплата работников промышленности и сельского хозяйства, не выполняющих общественные функции, пользоваться большей защитой, чем зарплата тех, кто производит товары общественного пользования в полном смысле этого слова, как, например, подготовка учителей начальной школы? Каков бы ни был ответ ясно одно: снижение капиталовложений в систему образования не явилось результатом экономических преобразований последних двух-трех лет. Ведь зарплата в секторе начала снижаться уже в 70-е годы. Это говорит о том, что проблемы системы образования носят более серьезный и хронический характер, чем принято думать.

Таблица 2
Межотраслевая дифференциация зарплат: среднемесячная зарплата в отдельных отраслях в СССР в процентах от зарплаты в промышленности, 1970-1989 гг.

Отрасль	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Сельское хозяйство	75,8	80,5	86,5	89,0	89,4	87,5	88,6
Торговля	71,3	74,5	70,8	70,9	70,2	68,6	71,0
Жилищное хозяйство и бытовые услуги	70,9	71,8	69,7	69,2	69,6	69,8	68,5
Образование	81,1	73,3	71,2	72,2	74,6	71,2	66,6

Источник: Guy Standing. "Wages and Work Motivation in the Soviet Labor Market: Why a "BIP," not a "TIP" is required." *International Labor Review*. 130, 1991, #2, p. 242.

17 Низкая эффективность. Среди многих видов эффективности различают финансовую, социальную, политическую и производственную. Эффективность последнего рода наблюдается, когда наиболее продуктивные элементы структуры предприятия получают преимущество, а наименее продуктивные сворачиваются, причем ресурсы перераспределяются таким образом, чтобы производить более качественную продукцию с меньшими затратами времени и средств. Эффективность системы образования носит иной характер, чем в сталелитейной промышленности или в производстве хлопка. Можно говорить об эффективности учебных заведений, в которых ресурсы распределяются на учебные программы, дающие наибольшую отдачу, а сбалансированность материальных

5/ Неизменным последствием низких заработков в системе образования в бывшем Советском Союзе стало преобладание женщин (до 90% из 3,5 млн учителей) и сельской молодежи. При выборе профессии учителя заработок не являются решающим фактором ни для той, ни для другой группы. Преподавание привлекает сельскую молодежь, потому что наряду с воинской службой является одним из немногих официальных способов уехать из деревни.

и людских ресурсов обеспечивает быстроту учебного процесса. Внимание, уделяемое как распределению ресурсов, так и их сбалансированности, вполне обоснованно.

18 Например, стоимость обучения одного студента в Венгрии в течение учебного года существенно колеблется в зависимости от учебного заведения и от учебной программы. Это нормальное явление. Что менее обычно в данном случае - это тот факт, что различия в стоимости обучения почти не связаны с существующим спросом на выпускников и на определенные специальности. Так, удельные затраты на обучение студента в школе театрального искусства в Будапеште в 10 раз превышали затраты в колледже международной торговли, а удельные затраты в университете физической культуры на одну треть превышали затраты на подготовку экономистов (Таблица 3). Такая ситуация говорит о том, что распределение ресурсов происходит без учета направленности продукта или эффективности производства, а определяется соображениями политической целесообразности.

Таблица 3
Бюджетные затраты на одного студента в некоторых вузах Будапешта

Университет Лоранд Эотвос (гуманитарные, юридические, естественные науки)	257 675
Будапештский университет экономики	215 333
Колледж электронного машиностроения	223 646
Колледж технологии легкой промышленности	224 221
Будапештский педагогический колледж	223 330
Школа театрального и киноискусства	1 060 124
Университет физической культуры	351 934
Венгерский колледж изящных искусств	344 697
Венгерский колледж прикладных искусств	288 427
Колледж международной торговли	151 163

Источник: Tamas Kozma & Janos Setenys. 1992. "Changing Policies & Dilemmas in Higher Education Finance: The Hungarian Situation as Compared to that of Other Eastern European Countries." *Education in Europe*, XVII (1): p.111.

19 Еще один показатель эффективности - соотношение преподавателей и студентов. Высокое соотношение означает чрезмерные затраты ресурсов на зарплаты и недостаточное финансирование материальной базы, необходимой для организации эффективного обучения. Высокий процент преподавателей ведет к сокращению капиталовложений в компьютерную технику, библиотеки и лаборатории. Неприемлемо высокое соотношение преподавателей и студентов по сравнению с другими странами мира является наследием плановой экономики. Например, в странах ЕСА насчитывается примерно 10% общего числа учащихся начальной школы в мире, но при этом в них же находится 16% общемировой численности учителей начальной школы; 20%

общемирового числа учащихся средней школы, но 28% общемировой численности учителей системы среднего образования; 26% общемировой численности студентов вузов, но 29% общей численности преподавательского состава в мире (Таблица 4).⁶

20 В 80-е годы в Венгрии было 82 высших учебных заведения, 27 из которых насчитывали меньше 300 студентов и только в 5 вузах численность студентов превышала 2500 (Таблица 5). В то же время в Австрии было только 18 вузов с численностью студентов от 1500 до 50 тыс. В вузах Венгрии обучалось только 15% возрастной когорты, тогда как в Австрии этот показатель составлял 27%. Следует добавить, что соотношение преподавателей и студентов по сравнению с другими странами весьма высокое. Это соотношение также было очень высоким до недавнего времени и в технических вузах Великобритании (примерно 1:13). Но и такое соотношение следует признать невысоким по сравнению с Венгрией, где на факультетах машиностроения и сельского хозяйства оно составляло лишь 1:1,4 в 80-е годы. Таким образом, можно различить три признака неэффективности системы образования в Венгрии - удельные затраты на обучение не соотнесены со спросом на конечный продукт, многочисленные мелкие вузы не обеспечивают экономии масштаба и наблюдается высокое соотношение преподавателей и студентов.

Таблица 4
Студенты и преподаватели в странах ЕСА: в процентах от общемировых показателей

	Начальное образование	Среднее образование	Высшее образование
Студенты	10	20	26
Преподаватели	16	28	29

Источник: Юнеско, 1993. Отчет об образовании в мире. Париж: Юнеско.

21 Третья проблема системы образования касается структуры профессиональной подготовки: существует вертикальная структура вместо горизонтальной. Объемы учебных программ определялись теми же инстанциями, которые контролировали экономику в целом. Государственные сельскохозяйственные вузы находились в подчинении министерств сельского хозяйства. Государственные транспортные и энергетические учебные заведения находились в ведении министерств транспорта и энергетики. Такое положение осложнялось еще тремя проблемами. Первая - разделение исследовательской деятельности и обучения. Научно-исследовательские институты работали в изоляции от

6/ Для сравнения, студенты университетов в США составляли 29% от общемировой численности студентов в 1980 г., тогда как на долю преподавательского состава вузов приходилось лишь 22% от мирового показателя.

вузов.⁷ Страдают же от этого как научные, так и учебные институты, поскольку преподавание на высоком уровне нередко требует хорошего понимания научных достижений, а для эффективности исследовательской работы зачастую требуется взаимодействие с молодым поколением и приток свежих идей.⁸ Вторая проблема касается узкой специализации программ. Например, в 1989 году профессионально-технические учебные заведения в Румынии предлагали 354 различных специализации, в то время как профессионально-технические

Таблица 5
Эффективность высшего образования

	<u>Великобритания</u>	<u>Германия</u>	<u>Венгрия</u>		
Преподаватели: студенты	1:10 1:13 (технические вузы)	1:9 (1970) 1:17 (1986)	1:6 (философия) 1:9 (экономика) 1:4,4 (машиностроение и сельское хозяйство)		
Размер вуза	<u>Австрия</u> 18 вузов наименьший - 1,500 чел. наибольший - 50,000 чел.		<u>Венгрия</u> 82 вуза 27 с числом учащихся < 300 чел. 5 с числом учащихся > 2500 чел.		
% учащихся в данной возрастной когорте	<u>Югославия</u> 19	<u>Греция</u> 21	<u>Испания</u> 27	<u>Австрия</u> 27	<u>Венгрия</u> 15

училища в Германии (ВВП (внутренний валовой продукт) которой в 5 раз выше, чем у Румынии) предлагали всего 16. Очевидный парадокс связан с тем, что программы профессионально-технического обучения в Румынии находились в ведении тех же предприятий или министерств, которые определяли профессиональное будущее выпускников. Так, предприятия составляли программы обучения с узкой специализацией, отвечающей конкретным вакансиям. Такой подход вел к росту числа профессионально-технических программ обучения.

7/ Но изоляция не была единственной проблемой или даже главной. Речь идет о различиях в статусе. Научно-исследовательские институты обычно получали самое современное оборудование, тогда как вузам даже в той же области) доставалось списанное оборудование.

8/ Данные некоторых исследователей указывают на большую результативность исследовательской работы, ведущейся в университетах на основе конкуренции. См.: Daniel Teodoreco. 1994. "Placing Research Activity in Universities: How Does this Affect the Overall Research Productivity in the OECD Countries?", работа была представлена на ежегодной конференции Общества сопоставительного и международного образования, Сан-Диего, Калифорния, 22 марта 1994 г. (м. географ).

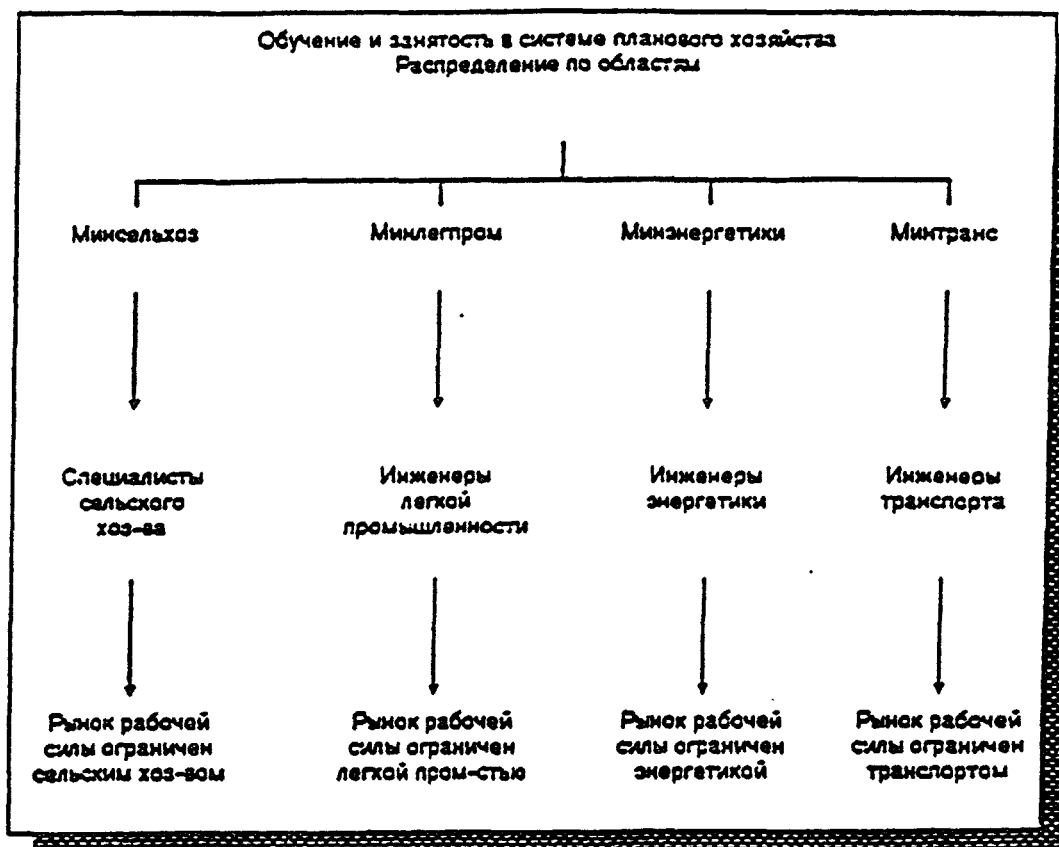
22 Еще один недостаток вертикальной структуры системы образования касается отраслевой принадлежности учебных заведений, как показано на Рисунке 2. При вертикальной структуре учебные заведения закреплены за определенными секторами экономики. Предполагается, что, получив определенные навыки, люди остаются в том же секторе до конца трудовой жизни, а их профессиональное будущее легко предсказуемо и носит линейный характер, будь то в сельском хозяйстве, легкой промышленности или на транспорте. Это предположение верно только в условиях плановой экономики. Дополнительная проблема, порожденная вертикальной организацией, касается напряженного соперничества между отраслями, стремящимися получить ограниченные имеющиеся ресурсы на высшее образование, но фактически речь идет о соперничестве бюрократических структур, не имеющем ничего общего с рыночной конкуренцией и ведущем к расточительному дублированию.

23 В странах ОЭСР принята «горизонтальная» структура системы образования. Университеты, профессиональные училища, технические вузы находятся в ведении министерств образования, а не отраслевых министерств. Школьные учебные планы составлены таким образом, чтобы выпускники могли найти применение полученным знаниям в различных отраслях. Это показано на Рисунке 3 ниже. Такая горизонтальная структура обучения позволяет добиться большей эффективности учебных программ. По той же причине вузы в странах ОЭСР обычно более крупные и могут добиваться экономии масштаба, а число специализаций в профобучении ограничено, так как чем больше специализаций, тем выше вероятность того, что полученная подготовка не будет соответствовать фактически выполняемым функциям. Поэтому же доля будущих инженеров в странах ЕСА (60%) так резко отличается от соответствующего показателя в странах ОЭСР (20%). Горизонтальная структура системы образования в странах ОЭСР так же не свободна от проблем, но она имеет и преимущества, одно из

24 Педагогический подход: «статичные» навыки по сравнению с «динамичными». Четвертая проблема системы образования касается выбора ориентации учебного процесса. В странах с плановой которых - учебные заведения способны оперативно перестроить свои программы в соответствии с меняющимися нуждами рынка труда в любом секторе. Если в результате роста цен на сельскохозяйственную продукцию возникают новые рабочие места в аграрном секторе, учебные заведения могут перестроиться соответствующим образом. Если это происходит в других секторах экономики - в сфере услуг, мелком предпринимательстве, гостиничном хозяйстве или общественном питании - в учебные программы вносятся необходимые изменения. Горизонтальная структура обучения дает системе образования возможность быть эффективной; вертикальная же структура ограничивает ответственность учебных заведений нуждами той или иной отрасли, а следовательно, не позволяет системе образования в полной мере выполнять возложенные на нее функции. экономикой подчеркивалось обучение фактическому материалу. Такой подход представляется оправданным, когда сектор будущей занятости не вызывает

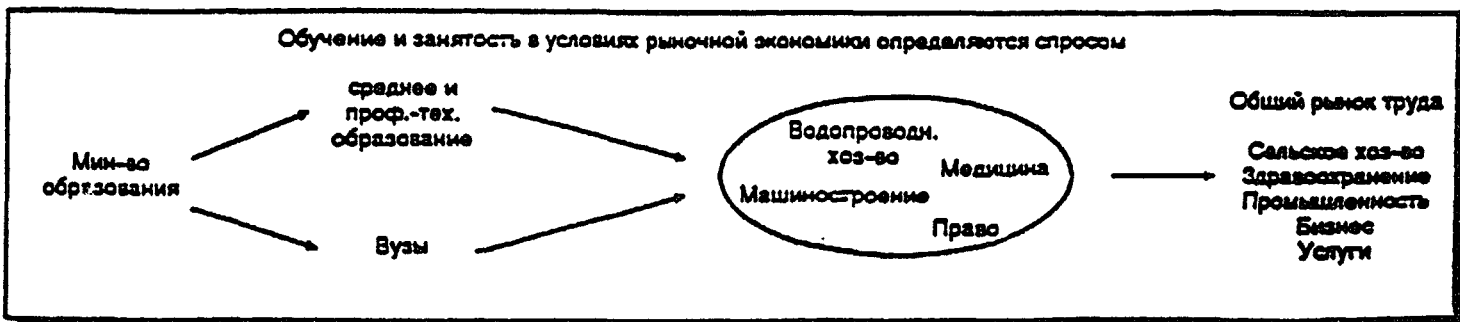
готовить учащихся к совершенно другим условиям, которые не дают учащимся полной уверенности в будущей занятости. Для стран ОЭСР характерно положение, при котором 20% рабочей силы ежегодно меняет работу, и от каждого человека может потребоваться решение таких вопросов, как вложение средств, оплата образования, выбор программы социальной защиты. В таком контексте учебные заведения выполняют совершенно иную роль. От них требуется научить учащихся делать осознанный выбор. Для этого студентов обучают сопоставлять информацию из различных источников при решении неожиданно возникающих проблем и, что самое важное, брать на себя ответственность за принятое решение. Окончательное решение зависит от исходной информации, однако более важно то, что для анализа и применения информации в новом контексте требуется «критическое мышление». Развитие именно такой способности и подразумевают динамичные навыки.

Рисунок 2
Обучение и занятость
Различия между странами ЕСА и ОЭСР:
пример плановой системы



которых - учебные заведения способны оперативно перестроить свои программы в соответствии с меняющимися нуждами рынка труда в любом секторе. Если в результате роста цен на сельскохозяйственную продукцию возникают новые рабочие места в аграрном секторе, учебные заведения могут перестроиться соответствующим образом. Если это происходит в других секторах экономики - в сфере услуг, мелком предпринимательстве, гостиничном хозяйстве или общественном питании - в учебные программы вносятся необходимые изменения. Горизонтальная структура обучения дает системе образования возможность быть эффективной; вертикальная же структура ограничивает ответственность учебных заведений нуждами той или иной отрасли, а следовательно, не позволяет системе образования в полной мере выполнять возложенные на нее функции.

Рисунок 3
Обучение и занятость
Различия между странами ЕСА и ОЭСР:
пример рыночной экономики



25 Результаты такой ориентации учебного процесса проиллюстрированы на Рисунке 4 ниже. Например, способность учащихся пользоваться научными и математическими знаниями неизменно отличается в трех странах ЕСА, входящих в выборку из 19 стран. Владение математическими и научными знаниями в этих трех странах выше. Но эти показатели падают, когда студентам предлагают приложить фактический материал к решению проблем, а не запоминать его. Дополнительное ухудшение показателей происходит, когда учащимся предлагают использовать имеющуюся научную информацию в новых и неожиданных обстоятельствах. Виной этому не недостатки преподавания или учебных программ по математике и научным дисциплинам. Просто упор в учебных заведениях делался на то, что представлялось наиболее важным в условиях плановой экономики, то есть как раз на овладении фактическим материалом.⁹ Но в Израиле, Франции, Канаде и Великобритании учебные заведения делают упор на ином: они не требуют от учащихся механического заучивания формул и терминов, а подчеркивают способность творчески применять полученную информацию. Плоды такого подхода можно видеть в том, что студенты в этих странах ОЭСР лучше справляются с задачами, требующими применения информации, а не с вопросами на знание фактической информации.

9/ Хотя такой упор не является неперемным признаком низкого качества преподавания, его нередко оспаривали реформаторы в 70-е и 80-е годы, утверждавшие, что это ведет к механистическому подходу в педагогике, который портит учащихся, развивая в них цинизм, а в конечном итоге создает армию неудовлетворенных и малопродуктивных работников, которым надоело ощущать себя «винтиками» в системе.

26 Если системы образования в странах ОЭСР действительно дают студентам более основательную подготовку к условиям рыночной экономики, то страны ЕСА должны радикально изменить ориентацию обучения.¹⁰ Дело в том, что отсутствие новой дисциплины, например, обучения предпринимательству, не обязательно является ключевым недостающим элементом. Таким элементом может быть и недостаточное внимание к развитию навыков решения проблем в рамках учебного плана или той или иной дисциплины. Необходимое изменение ориентации обучения, возможно, является сложнейшей задачей, стоящей перед системами образования в странах ЕСА.

27 Пятая проблема: профессиональное обучение и отбор учащихся. При решении вопросов экономики необходимо уделять внимание проблеме отбора учащихся. Это связано с тем, что, во-первых, в условиях свободной торговли отбор самых лучших из числа поступающих на программы профессионального обучения является важным элементом развития конкуренции в стране. Согласно одной из оценок, заемщики Всемирного Банка могли бы увеличить ВВП на душу населения на 5%, если бы прием в профессиональные учебные заведения основывался на объективной оценке учебных успехов поступающих. По другой оценке экономические выгоды при таком методе отбора будут втрое выше, чем в результате ослабления странами ОЭСР ограничений на импорт из стран-заемщиков Всемирного Банка.¹¹ Обе оценки являются теоретическими, но общий принцип извлечения значительных экономических выгод благодаря справедливому отбору поступающих в вузы подтверждается в обоих случаях. Во-вторых, речь идет об эффективном управлении. Если отбор воспринимается в глазах общества как несправедливый процесс, усиливаются этнические и региональные трения и будет подорвана лояльность граждан.

28 Прежде всего необходимо признать, что сегодняшние проблемы в странах ЕСА отличаются от существовавших 50 лет назад, когда считалось большой удачей, если учащемуся удавалось завершить обучение. В 1928 г., например, тип учащегося, которому удавалось завершить школьное обучение, резко отличался от типа учащегося, которому это не удавалось. Учащиеся из семей служащих в России составляли 5% от числа учеников первых классов, но 48% от числа учеников девярых классов.¹² К 60-м годам

10/ V. Firsov, G. Kovalyova & O. Laginova. 1994 (draft). "Transition to a Market Economy: Applications for Curriculum and Teaching in a Post-Communist Society." Washington, D.C.: World Bank.

11/ Sabastian Pinera and Marcelo Selowsky. 1981. "The Optimal Ability-Education Mix and the Misallocation of Resources Within Education: Magnitude for Developing Countries." *Journal of Development Economics* 8: pp. 111-131; Naheed Kirmani, Peirluigi Malajoni and Thomas Mayer. 1984. "Effects of Increased Market Access on Exports of Developing Countries." IMF Staff Paper 31, #4: pp. 661-84.

12/ Larry E. Holmes. 1991. The Kremlin and the Schoolhouse: Reforming Education in Soviet Russia, 1917-1931. Bloomington: Indiana University Press. p.98.

проблема отбора путем отсева была в основном решена, и школу удавалось закончить всем учащимся.

29 Но в системе высшего образования добиться пропорционального представительства различных социальных групп не удалось. Стандартизированная информация по этому вопросу отсутствует, однако имеющиеся данные свидетельствуют о том, что социальный состав учащихся вузов в странах ЕСА не менялся значительным образом с 30-х годов. Доля студентов вузов в Венгрии, происходящих из семей служащих, в 3,1 раза превышала процент этой социальной группы среди населения в 1931 г., и почти тоже самое наблюдалось в 1963 г. В СССР доля студентов из семей служащих в 2,4 раза превышала процентную долю этой социальной группы в населении страны в 1939 г., а в 1970 г. студенты из этой социальной группы в 2,1 раза превышали долю служащих в составе населения в целом. В результате проводимой политики выросла доля студентов вузов из семей рабочих. Но и эта политика с течением времени претерпела изменения. В 1939 г. доля студентов вузов в СССР из семей рабочих на 10% превышала их состав в населении страны. Однако к 1964 г. процентное отношение студентов из семей рабочих было на 35% ниже их доли в составе населения.¹³

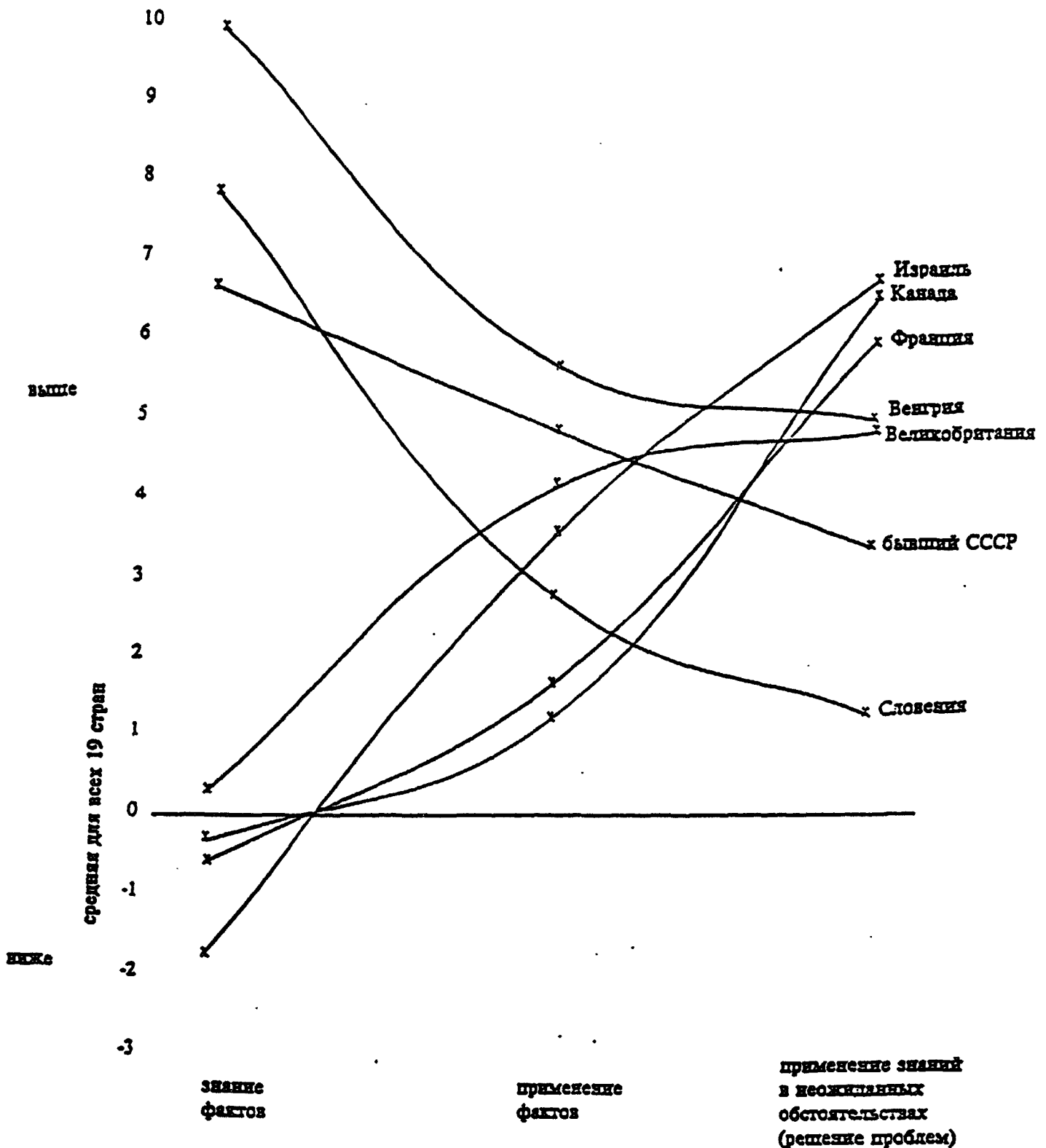
30 Почему же продолжает сохраняться высокий процент студентов из семей служащих и из среды городского населения, несмотря на постоянные усилия обеспечить равные возможности? Одна из причин заключается в методе отбора абитуриентов в странах ЕСА.¹⁴ В большинстве случаев в каждом вузе существуют свои правила приема.¹⁵ Обязательная явка студентов на экзамены и собеседования создает неравные условия для иногородних студентов. Единая дата проведения собеседований не позволяет абитуриентам поступать в разные учебные заведения, разбросанные по стране. Каждый факультет вуза нередко устанавливает свои требования, что создает преимущества для кандидатов, чьи родители знакомы с преподавателями, правилами приема в тот или иной вуз и целым набором требований, касающихся подготовительных курсов, то есть понимание того, как устроена система, дает поступающим несомненные преимущества.

13/ С. Arnold Anderson. 1983. Social Selection and Economic Development. Washington D.C.: World Bank, Education Department: Table 6.1.

14/ В течение десяти лет Всемирный Банк принимает участие в программах помощи странам по совершенствованию систем отбора абитуриентов. См. Stephen P. Heyneman.....[English cite]

15/ Широко распространено мнение, что при существующих процедурах приема в отдельных вузах процветает коррупция и взяточничество.

Рисунок 4
 Сопоставление стран ОЭСР и ЕСА
 по способности использовать научные и математические знания



Источник: Галина Ковалева «Сравнительная оценка научных и математических познаний студентов», Москва: Российская Академия педагогических наук, результаты международного исследования прогресса в области образования, 1993.

Примечание: Израиль включен для большей наглядности.

31 До недавнего времени это искусственное преимущество не имело решающего значения. Студенты, не поступившие на дневное отделение, имели возможность учиться на вечернем или заочном. Но более важно другое - когда не было резкого различия в зарплате и других благах в зависимости от образовательного уровня, цена неудачи в случае провала была невысокой. Сегодня же заработная плата и другие виды вознаграждения в странах ЕСА все более приближаются к принятым в других странах мира. Именно поэтому возросло значение открытой и справедливой конкуренции при поступлении в вуз. Абитуриенты из небольших городов и сельских районов вынуждены будут теперь поступать одновременно в несколько учебных заведений. Более того, поскольку в условиях рыночной экономики возросло значение высшего образования, сохранение традиционной системы селективного приема может привести к социальной разобщенности. Итак, и по экономическим, и по социальным причинам процедура приема в вузы является одной из проблем, унаследованных от прежней системы, которые предстоит решить в процессе экономической трансформации.

32 Шестая проблема: учебные материалы. История создания учебных материалов - это история великих достижений. Еще в начале 30-х годов все школьники обеспечивались учебниками по каждому предмету, карандашами, бумагой, партами. Однако проблема заключается в том, что политика, сделавшая эти достижения возможными, не была в достаточной мере пересмотрена. Учебные материалы во всех странах ЕСА разрабатывались министерствами просвещения, производились государственным предприятием-монополистом и в рамках монопольной системы распределения предоставлялись учащимся по низким ценам. При этом все было централизовано - выполнение заказов, качество, количество.

33 Подобное единообразие в производстве учебных материалов усугублялось унифицированной педагогической философией и стандартизацией обучения. Учебные планы были одинаковые во всех учебных заведениях, а в некоторых случаях законом запрещалось использование преподавателями неутвержденных учебников и материалов. Разнообразие расценивалось как признак неравенства.¹⁶ Считалось также, что не имея контроля за производством учебных материалов, государство не сможет определять образовательные цели. В экономике, где государственные предприятия заняты производством стали, телевизоров, лекарств, нет ничего исключительного и в производстве государственными предприятиями учебников. Для других стран мира такое положение весьма необычно.

16/ В разнообразии также видели опасность. С идеологической точки зрения, когда единый политический аппарат отвечает за определение социальной и научной истины, разнообразие может быть воспринято как ересь.

34 Однако, образовательная система - не фабрика со стандартизированным процессом производства. Даже при центральном планировании действительность такова, что учащиеся отличаются друг от друга. Существуют различия и в стилях преподавания. А потому и требования к процессу обучения могут быть разными.

35 В странах ОЭСР была предпринята попытка решить данную проблему разнообразия потребностей учащихся двумя способами. Во-первых, цели в учебных планах были поставлены таким образом, чтобы частный сектор мог разработать необходимые учебные материалы. Во-вторых, право выбора материалов было, по мере возможности, предоставлено конечному пользователю - школе, школьному учителю, а в некоторых случаях - самим учащимся. Ни в одной из стран ОЭСР государство не занимается производством учебников и прочих материалов. Учебные материалы производятся многочисленными частными производителями в условиях открытой конкуренции по качеству, новизне и цене. Учебные материалы постоянно совершенствуются, но не в рамках какого-либо конкретного плана, составленного министерством образования, а по той причине, что образовательный рынок - крупнейший источник доходов издательств. Фактически такая конкуренция помогает определить темпы обновления материалов и их цену.

36 Страны ВСА унаследовали от системы центрального планирования безнадежно устаревшие государственные монополии, занимающиеся производством учебных материалов и пособий - учебников, мебели, лабораторного оборудования. Качество такой продукции одинаково повсеместно, и лишь недавно появилось некоторое разнообразие ассортимента. До тех пор, пока производство учебных материалов не будет осуществляться на конкурентной основе, качество продукции вряд ли улучшится. Именно поэтому одно из главных требований касается скорейшей приватизации этих монополий и создания большого числа частных предприятий, открыто конкурирующих в производстве учебных материалов более высокого качества по более привлекательным ценам для отдельных школ, учителей и школьников.

37 Седьмая проблема: статистика и исследования в области образования. В эпоху центрального планирования директора школ были лишь административными исполнителями запланированных мер. В соответствии с планом они заказывали материалы, в соответствии с требованиями вышестоящих органов составляли отчеты об успехах и проблемах. Собранные данные хранились централизованно и использовались для оценки преимуществ и недостатков принятой политики, а также для разработки элементов детального плана. Информация зачастую не выходила за пределы того или иного отдела или министерства, и почти никогда не была доступна общественности. Более того, соблюдалась специализация информации по министерствам. Другие министерства, кроме министерства образования, фактически монополизировали данные о финансировании образования, тогда как специально созданные ведомства были наделены полномочиями во всем, что касалось статистических данных (например,

Госкомстат). Подобная специализация и монопольные структуры не вызывают удивления в условиях системы, не предусматривавшей общественного контроля. Однако сегодня требования, предъявляемые к системе образования, изменились.

38 Сегодня система образования стала нормальной темой дебатов между политическими партиями, местными властями и различными представителями частных интересов - промышленниками, ассоциациями учителей, средствами информации, родительскими организациями и т.п. Более того, продолжается децентрализация системы образования и требуются дополнительные инстанции, уполномоченные принимать решения. Вопрос сегодня заключается в том, как изменить систему образовательной статистики с учетом новых требований управления образованием.

39 Результатом перечисленных проблем явился застой в спросе на образование. Корни этой проблемы прошлого находятся как в самой системе образования, так и за ее пределами. Слабые экономические стимулы к получению высшего образования и структурная закостенелость системы связаны с застоем и даже с сокращением спроса на высшее образование. В период с 1980 по 1990 гг. численность студентов вузов в Российской Федерации сократилась на 14% (Таблица 6). В период 1975-1985 гг. численность студентов вузов в Болгарии сокращалась на 0,2% в год, в Венгрии - на 0,8%, в Румынии - на 0,3%, в Польше - на 2,2%. Такая тенденция резко отличается от положения во многих странах ОЭСР за тот же период, где численность студентов вузов почти удвоилась. Так в Великобритании, Нидерландах, Испании и Бельгии численность студентов вузов увеличивалась на 3,6% в год, в Греции и Ирландии - более чем на 4% в год, в Исландии, Швейцарии, Австрии и Люксембурге - более чем на 5% в год.¹⁷

40 В условиях, когда большая часть структуры и содержания высшего образования не соответствует экономической системе, разумно ожидать снижения строса на высшее образование. Будущие студенты знают, какие из устаревших специальностей не связаны с потенциальными заработками, и быстро ориентируются на более экономически адекватные новые специальности. Так, например, за период с 1990 по 1992 год среднее по всем специальностям количество заявок в российские университеты снизилось на 11 процентов, причем количество заявок на машиностроительные специальности упало на 28%, электротехнические - на 26%, а на технологию пищевой промышленности - на 34%. В то же время количество заявок на гуманитарные специальности выросло на 8 процентов, а на экономические специальности - на 5 процентов. В настоящее время весь регион ещё скован оковами старых образовательных структур, которые зачастую не соответствуют

17/ В тех странах, где плата за обучение и другие прямые частные затраты на высшее образование находятся на низком уровне, численность студентов не может быть использована как показатель чистого спроса. Однако в перечисленных странах частные затраты на высшее образование также были низкими в прошлом, и поэтому различие в темпах увеличения численности студентов между странами ЕСА и ОЭСР - признак различий в спросе на высшее образование.

требованиям рынка труда новой экономики, а в финансовом отношении являются не столько активом, сколько пассивом.

41 Итак, системы образования в странах с плановой экономикой обременены проблемами как внешнего, так и внутреннего происхождения. Факторы, находящиеся за пределами системы, включают низкую мобильность рабочей силы, низкий уровень заработной платы и неденежных вознаграждений для имеющих более высокий уровень образования. На эти проблемы накладываются и другие, характерные для самой системы. Сюда относятся неэффективность управления учебными заведениями, вертикальная структура профессионального обучения, ориентация на преподавание статичных, скорее чем динамичных навыков, порядок приема в вузы, производство учебных материалов и использование статистических данных в области образования. Эти проблемы, в свою очередь, имели немало последствий, наиболее ощутимым из которых является стагнация спроса на высшее образование. Вместе с тем указанные проблемы не были бы такими серьезными, если бы за последние 2-3 года не появились дополнительные, которые мы предлагаем называть «проблемами настоящего».

III. ПРОБЛЕМЫ НАСТОЯЩЕГО

42 В настоящее время существует немало проблем - инфляция, растущая безработица, обострение бедности. Но ряд фундаментальных проблем должен вызывать озабоченность как министерства финансов, так и министерства образования. Ниже речь пойдет именно об этих проблемах.

43 Первая проблема касается спада экономического производства. В период 1989-1990 гг. валовой внутренний продукт (ВВП) сократился в Польше более чем на 12%. В Румынии ВВП сократился на 5,1% в 1989 г., более чем на 7,1% в 1990 г. и на 13,4% в 1991 г. Аналогичная тенденция наблюдается в Армении, на Украине, в Белоруссии, Грузии, России, Киргизии, Латвии, Литве и Молдавии. При спаде общего объема производства расходы на такие социальные услуги, как образование, финансируются за счет займов, денежной эмиссии или сокращения расходов на другие, менее обоснованные социальные функции. Однако ни заимствования, ни эмиссия не смогли остановить систематическое снижение качества образования. Во многих случаях система образования не получает необходимой поддержки. Учителям не выплачивается заработная плата, отсутствуют новые учебники и материалы для чтения, не производится ремонт зданий и учебных помещений. Многолетнее невнимание к материальной базе требует теперь от многих школ работать в две и три смены. Встает вопрос, что делать дальше? Должны ли страны региона инвестировать дефицитные ресурсы в систему образования, которая была создана по канонам плановой экономики, или система должна быть перестроена прежде, чем в неё будут вложены значительные новые средства?

44. Вторая проблема связана с дезинтеграцией общественного порядка. После десятилетий жесткого контроля на первый план выдвинулись проблемы национальных отношений, однако борьба за национальные права нередко принимает экстремальные формы, что можно видеть на примере бывшей Югославии, Кавказа, Средней Азии. Ответом на такие конфликтные ситуации может быть либо применение военной силы, либо достижение общественного согласия относительно прав и обязанностей граждан. Последнее возможно лишь как результат общественного просвещения.

45. Следует помнить, что обязательное образование было введено с появлением первого современного национального государства, а одной из главных целей образования является развитие единого гражданского сознания, объединяющего все меньшинства и классы общества. Разумеется, политические объединения, церкви, свободная печать и общественные организации - все они могут участвовать в формировании гражданского чувства и равновесия между общественными правами и привилегиями с одной стороны, и общественными обязанностями и ответственностью с другой. На этом зиждется эффективная многонациональная демократия, что одновременно является необходимым условием экономической стабильности. Становится все более очевидной независимая социализирующая роль публичного образования и связанных с ним механизмов управления.

Таблица 6

Среднегодовые темпы роста числа поступающих, с 1975 г. по последний год сбора данных (преимущественно 1985 г.)

Центральная/Восточная Европа		Европейское сообщество		ЕАСТ	
Албания	4,5	Бельгия	3,7	Австрия	5,8
Болгария	-0,2	Дания	0,5	Финляндия	1,5
Чехословакия	0,8	Франция	2,0	Исландия	5,2
ГДР	1,1	Норвегия	2,8	ФРГ	4,1
Венгрия	-0,8	Греция	4,1	Швеция	2,8
Польша	-2,2	Ирландия	4,3	Швейцария	5,3
Румыния	-0,3	Италия	1,4		
СССР	0,4	Люксембург	6,4		
Югославия	-1,1	Нидерланды	3,5		
		Португалия	3,9		
		Испания	3,6		
		Великобритания	3,6		

Источник: Denis Kallen. 1991. "Academic Exchange Between Central/Eastern and Western Europe - Towards a New Era of Cooperation." *Higher Education Policy*. v.4 (3): p.53.

Уважение прав других граждан бесспорно является одним из условий достижения экономической стабильности. Эффективная система образования не гарантирует такого отношения. Однако, верно и обратное: если система образования не способна привить уважение к правам окружающих, то больше этому негде научиться. Нам не известны

примеры стран, которые бы успешно добились этноческого и гражданского мира, не разрешив проблему формального обучения этнической терпимости в рамках общественного образования.

46. Указанная задача требует от систем образования в странах ЕСА нового подхода к выполнению своих социальных функций.¹⁸ Во-первых, необходимо обеспечить объективное преподавание истории и гуманитарных и социальных наук в целом. Речь идет о сбалансированном подходе - с одной стороны, не вызывает сомнения право национальных меньшинств на изучение родного языка и исторического наследия, но с другой стороны, нельзя отвергать и принципы общеобразовательного обучения. Еще предстоит проверить на практике новые механизмы, обеспечивающие такую сбалансированность в открытом демократическом обществе, поскольку они будут заметно отличаться от существовавших прежде.

47. Но помимо этого система образования несет ответственность за обеспечение равных возможностей получения образования. В этой связи предстоит решить две важных задачи: (1) найти приемлемую формулу финансирования, гарантирующую равные образовательные возможности для детей из бедных семей; (2) создать справедливый механизм приема в высшие учебные заведения.

48. Третья проблема касается исторического структурного консерватизма в странах ЕСА, то есть всех тех недостатков, которые препятствуют образовательным реформам, и тенденции сокращения капиталовложений в образование. Экономическая трансформация будет намного сложнее без сдвига в системе образования - перехода от вертикальной к горизонтальной структуре обучения, от механистического освоения материала к развитию критического мышления, от устаревшей узкой специализации к широкопрофильному адаптируемому профессиональному обучению.

49. Отмеченные три проблемы помогают понять важность взаимодействия между министерствами образования и финансов. Настоящий экономический кризис предоставляет редкую возможность для реформы образования и экономики. Однако для успеха реформ необходимо, чтобы специалисты и в той, и в другой области понимали проблемы и роль друг друга в условиях перестройки экономики. Для успеха реформ потребуется не только прочная макроэкономическая основа, но и наличие легко адаптируемой рабочей силы, для подготовки которой понадобится новая система образования. Между тем резкое сокращение государственного бюджета заставляет задуматься об источниках финансирования такой новой системы.

18/ Vladimir Shadrikov. 1993. "Ethnic, Cultural and National Requirements in the Education Policy of the Former Soviet Union." in Klau Schleicher (ed.). Nationalism in Education. Peter Lan Publishers. pp. 135-151.

IV. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ

50. Решение проблемы финансирования системы образования в период экономического спада не ограничивается однозначной формулой успеха. Не может служить моделью и ни одна из стран ОЭСР. И хотя реформы в странах ЕСА уже начались, ни одной из них еще не удалось решить названную проблему полностью. Избранные же методы нередко отвергаются или пересматриваются, если не приносят ожидаемых результатов. Более того, решения этой проблемы не предлагает ни одна организация или официальное агентство, будь то двустороннее или многостороннее. Во Всемирном Банке, например, нам приходилось работать со странами, перед которыми стояли проблемы, схожие по трудности, - с Бразилией, Аргентиной, Кореей, Малайзией, Индонезией, Индией, Китаем. Но за всю нашу практику мы не сталкивались с проблемой, которая стоит перед нами сегодня в странах ЕСА.

51. Определенные изменения в образовательной политике делаются в нужном направлении и могут улучшить соответствие образовательного продукта новым экономическим требованиям, другие же реформы лишь ложатся дополнительным бременем на бюджет, без видимого улучшения «продукта» системы образования. Мы не должны быть догматичны в одобрении тех или иных реформ, коль скоро они позволяют улучшить «продукт» системы образования при минимальных бюджетных затратах. Однако, нам следует настаивать на том, чтобы политические изменения в правильном направлении предшествовали новым инвестициям.

52. Прогрессивные экономические меры в секторе образования. В системе образования существует четыре стандартные категории экономических реформ (см. Таблицу 7). Диверсификация источников финансирования может быть достигнута при помощи негосударственной сети образования и профессиональной подготовки. Следует поощрять пожертвования. Постепенно может быть введено распределение затрат в форме платы за конкретные услуги - питание, жилье, библиотеки, студенческие мероприятия и т.п. На более позднем этапе может быть введена плата за обучение - вначале за курсы, пользующиеся повышенным спросом (бизнес, экономика и т.п.), а затем и за другие дисциплины. Законодательные запреты на взимание платы за обучение («любое образование, включая высшее, должно быть бесплатным») можно было бы отнести лишь к прямым расходам на обучение, разрешив тем самым учебным заведениям возмещать расходы на стипендии, содержание общежитий и прочие услуги для студентов. Источниками дополнительного дохода могут стать организация преподавания для аудитории за пределами учебного заведения, продажа товаров собственного производства и патентов, аренда помещений и предоставление консультационных услуг.

Таблица 7

Категории прогрессивных финансовых мер в системе образования

А. Диверсификация источников финансирования

1. Негосударственная сеть образования

- а. Добровольные ассоциации школьного обучения
- б. Организация профессиональной подготовки предприятиями

2. Пожертвования со стороны родителей и добровольных ассоциаций

- а. Добровольное преподавание
- б. Материалы для чтения
- в. Оборудование
- г. Учебные помещения

3. Распределение затрат

- а. Плата за конкретные услуги - библиотеки, оборудование,

учебники

4. Доход от продажи товаров и услуг

- а. Преподавание для аудитории за пределами учебного заведения
- б. Аренда помещений для проведения конференций и

спортивных мероприятий

- в. Продажа товаров - произведений искусства, книг, изобретений, сельскохозяйственной продукции
- г. Предоставление консультационных услуг

Б. Более эффективное использование существующих ресурсов

1. Рационализация сети учебных заведений

- а. Сокращение числа вузов
- б. Совместное пользование библиотеками и лабораториями
- в. Сокращение дублирования функций различными

министерствами

2. Стимулирование эффективного управления

- а. Вознаграждение в зависимости от проделанных успехов
- б. Предоставление встречных дотаций местным органам власти
- в. Управление на уровне отдельных школ
- г. Финансирование на основании числа учащихся
- д. Оплата в зависимости от результатов

3. Борьба с непродуктивным использованием времени

- а. Необходимая профессиональная подготовка
- б. Введение стандартных вступительных экзаменов, позволяющих

избежать дублирования

В. Сокращение затрат посредством «перегруппировки»

53. На данном этапе экономической реформы диверсификация ресурсов вряд ли приведет к значительному увеличению бюджета образования. Однако важность такой диверсификации неоспорима даже при ограниченных результатах, так как учебные заведения нередко рассматриваются как потребители общественных ресурсов, а не как фактор, способствующий их созданию. Особенно остро эта проблема стоит в отношении программ высшего образования и профессионального обучения, которые сложнее обосновать как общественное благо, чем, скажем, обязательное образование. Студенты вузов не должны пострадать из-за того, что они не в состоянии платить за обучение.¹⁹ Если подойти к этому вопросу по-творчески, имеется достаточно способов ввести плату за различные аспекты обучения, например, за пользование библиотеками, репетиторство для студентов начальных курсов и т.д. В общем, учебные заведения должны правильно оценить свою роль в преодолении бюджетного кризиса и в поиске оригинальных способов пополнения собственных финансовых ресурсов.

54. Более эффективное использование существующих ресурсов может быть достигнуто путем рационализации и сокращения числа учебных заведений и дублируемых программ. Несколько учебных заведений могут совместно пользоваться библиотеками и лабораториями. Могут быть введены соответствующие стимулы для поощрения эффективных методов управления учебными заведениями. Также следует бороться с непродуктивным использованием времени. В качестве примера можно назвать введение системы вступительных экзаменов, позволяющей студентам поступать одновременно в несколько учебных заведений.

55. Сокращение затрат также может быть достигнуто посредством «перегруппировки». Речь идет о ликвидации второстепенных программ. В странах ЕСА это может коснуться программ профессиональной и технической подготовки, обучения инженеров в отраслях, где уже наблюдается растущая безработица. Вполне очевидно, что молодежь не должна «оказаться на улице», но достичь этого можно разными способами. Сохранение же дорогостоящих программ профессионального обучения, не имеющих спроса, может оказаться наиболее расточительным решением.

56. С другой стороны, перемещение средств из крупных программ, на которые отсутствует спрос, на программы, пользующиеся высоким спросом - общие офисные услуги, администрация, государственная политика, бизнес, обслуживание, - может дать значительную экономию средств, а также повысить актуальность программ с учетом

19/ Вводить плату за обучение в вузах нужно весьма осмотрительно. В отличие от западных представлений об оказании помощи студентам как на основании учебных успехов, так и на основании нужды, многие вузы в странах ЕСА начинают принимать менее способных студентов, если те в состоянии платить высокую плату за обучение. Различие здесь хотя и не очевидное, но весьма важное. В первом случае критерии приема известны и основаны на учебных успехах, во втором - эти критерии не разглашаются и вводят такой фактор, как материальный ценз.

требований рынка труда. Вопрос заключается в том, как осуществить эти радикальные изменения в короткий срок.

V. ОБРАЗОВАНИЕ В БУДУЩЕМ

57. Предложено огромное число изменений, но как же все-таки должна выглядеть система образования? Если все изменения будут осуществлены сегодня, какой вид будет иметь система образования в регионе ЕСА в будущем? Ответить на эти вопросы нелегко, особенно при существующих различиях между странами региона. Но некоторые общие элементы проявляются вполне отчетливо, как показано на Рисунке 5. Так, например, в системе обязательного образования значительно больше места отводится общим дисциплинам, а объем профессиональной подготовки сокращается. В системе высшего образования, в идеальном случае, возрастет доля студентов, изучающих социальные науки: экономику, администрацию, политологию, гуманитарные и фундаментальные науки. При этом расширится выбор междисциплинарных программ. В то же время сократится процент обучающихся техническим и инженерным профессиям отраслевой ориентации.

58. Описываемый сдвиг коснется также объемов финансирования из государственного бюджета: вместо стопроцентного финансирования система обязательного образования будет получать до 80 %, а высшее образование - 60%. Финансирование из негосударственных источников может играть особенно важную роль для профессионального обучения в рамках обязательного образования. Также произойдут изменения в процедуре приема в вузы: вместо собеседований/устных экзаменов (оценка которых имеет тенденцию быть субъективной и непоследовательной) будет введена система объективной оценки (при которой результаты экзаменов на местах рассылаются одновременно в разные учебные заведения). (Таблица 8).

59. Изменения также коснутся структуры учебных планов. Возрастет значение практического применения информации вместо механистического запоминания. Изменится порядок работы учебных заведений. Вузы смогут по своему усмотрению открывать программы в новых перспективных областях и закрывать программы, не пользующиеся спросом. Плата за учебу будет зависеть от выбранной специализации. Преподаватели, которых в настоящее время не хватает, например, в области компьютерной техники, иностранных языков, бизнеса, экономики, - будут получать более высокую зарплату, позволяющую им не оставить преподавание. Местным органам будет предоставлена возможность принимать в экспериментальном порядке различные подходы, а финансирование будет предоставляться на основании успешных результатов.

Иностранные и местные предприятия, оказывающие поддержку учебным заведениям, получают налоговые льготы. Преподавателям и профессорам вузов будет предоставлена возможность продавать свои идеи, причем доля полученной прибыли будет поступать их учебным заведениям и кафедрам.

60. Изменится и порядок управления системой образования. Вузы не будут контролироваться отраслевыми министерствами, а получат возможность составлять собственные программы, завязывать связи с партнерами, заниматься поиском источников финансирования в соответствии с планами на будущее. Часть высших учебных заведений добьется успеха и получит международное признание, другие же не избежат ошибок и будут вынуждены пересмотреть избранную стратегию и поставленные задачи. Процесс перестройки вузов будет повторяться снова и снова.

61. В будущем репутация многих вузов в странах ЕСА получит мировое признание. Однако работа таких вузов не будет планироваться центральными органами власти. Этим учебным заведениям не будет «по традиции» предоставляться специальный бюджетный статус и особые привилегии. Более того, они могут даже не находиться в столице. В будущем ведущие учебные заведения могут быть расположены скорее во Владивостоке и Екатеринбурге, а не в Москве. Судьба вузов не будет зависеть от решений, принимаемых министерством в центре. Чтобы завоевать признание, им придется вступить в открытую конкуренцию с другими учебными заведениями, также стремящимися привлечь студентов и предлагающими новые программы, по-новому подойти к привлечению финансирования, с полной ответственностью принимать управленческие решения.

Рисунок 5

Возможные результаты реформы системы образования в ЕСА

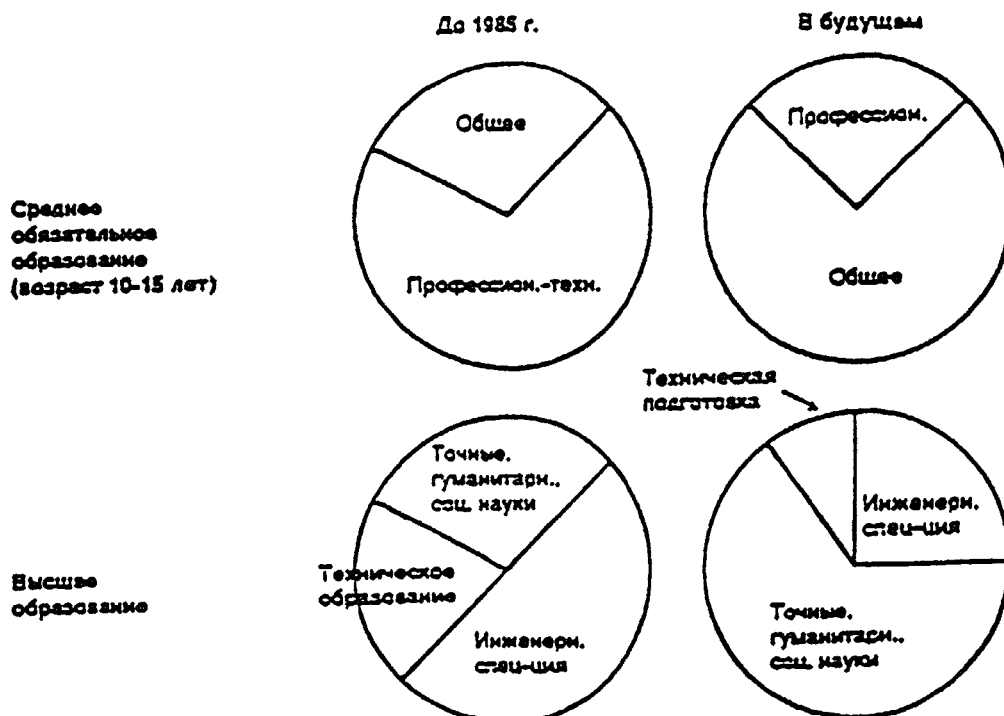


Таблица 8
Характеристики успешной перестройки системы образования в странах ЕСА

	<u>Сегодня</u>	<u>В будущем</u>
<u>Учебные материалы</u>	<p>Финансируются и поставляются государственными монополиями</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие критически важной информации: затраты, успеваемость, финансовые показатели 	<ul style="list-style-type: none"> • Финансируются преимущественно государством, но не полностью • Производятся частными компаниями • Закупаются по выбору пользователей • Охват соответствует международным стандартам
<u>Прием в вузы</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Экзамены составляются факультетами • Абитуриенты лично присутствуют на экзамене 	<ul style="list-style-type: none"> • Экзамены проводятся по месту жительства абитуриентов • Справедливость и объективность оценки • Результаты направляются одновременно во все вузы
<u>Статистические данные</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Недоступны для общественности • Низкое методологическое качество 	<ul style="list-style-type: none"> • Доступны для общественности • Методологическое качество соответствует международным стандартам
<u>Доля финансирования от общих налоговых поступлений</u>		
В возрасте 6-15 лет	100%	80-90%
В возрасте 17-24 лет	100%	60-80%

Таблица 8 (продолжение)
Характеристики успешной перестройки системы образования в странах ЕСА

	<u>Сегодня</u>	<u>В будущем</u>
<u>Управление учебными заведениями</u> (ректоры и директора школ)	Выполняют распоряжения вышестоящих органов	Принимают ответственные решения; работа оценивается по творческому подходу и результатам
<u>Высшее образование и техническое обучение</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Изолированные учебные заведения • Низкое соотношение студентов/преподавателей • Устаревшие программы • Чрезмерный контроль, нередко при противоречии интересов вышестоящих органов 	<ul style="list-style-type: none"> • Координация учебной сети и управления по специализациям • Дальнейший переход к самофинансированию • Стратегия учебных заведений определяется рыночной конъюнктурой • Совместное пользование учебными помещениями, лабораториями, библиотеками, учебными материалами
<u>Профессиональное обучение</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Финансируется госпредприятиями • Не способно перестроиться • Потеря спроса • Сокращение объемов финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченное число программ обучения с учетом спроса • Новые широкодоступные программы обучения в сфере бизнеса и услуг
<u>Статус преподавателей</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Жесткие критерии оплаты труда • Низкая зарплата • Постоянная работа 	<ul style="list-style-type: none"> • Критерии оплаты труда зависят от показателей работы и дефицита специалистов • Назначение на фиксированный срок

Таблица 8 (продолжение)

Характеристики успешной перестройки системы образования в странах ЕСА

	<u>Сегодня</u>	<u>В будущем</u>
<u>Учебный план</u>	<ul style="list-style-type: none">• Чрезмерная специализация• Непропорционально большой объем производственных дисциплин• Доминирует обучение статичным знаниям	<ul style="list-style-type: none">• Более гибкое обучение• Больше часов на междисциплинарные предметы - научные дисциплины, иностранные языки, экономику, государственное управление• Больше внимания обучению новым методам применения знаний
<u>Управление</u>	<ul style="list-style-type: none">• Партийный контроль за содержанием учебных программ• Обеспечение этнической и религиозной лояльности при помощи санкций	<ul style="list-style-type: none">• Учебные программы вне партийной ориентации• Лояльность населения достигается путем:<ul style="list-style-type: none">-- соблюдения всеобщих гражданских прав-- соблюдения равных образовательных возможностей для всех граждан -- распространения информации о нарушениях

Таблица 8 (продолжение)
 Характеристики успешной перестройки системы образования в странах ЕСАз

	<u>Сегодня</u>	<u>В будущем</u>
<u>Профессиональные навыки</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезмерная сегментация • Неспособность быстро реагировать на новые требования • Нежелание принимать ответственность в неопределенной обстановк 	<ul style="list-style-type: none"> • Высокая степень гибкости • Готовность принимать ответственность для достижения оптимальных результатов своего труда
<u>Отношение</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Служебные действия определяются инструкциями свыше • Личное отношение к власти - пренебрежительное • Бесхозяйственное отношение к общественной собственности 	<ul style="list-style-type: none"> • Автономный, самостоятельный подход • Ответственность за собственные действия и поведение • Уважение к общественной собственности
<u>Поведение</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Нетерпимость к другим взглядам • Неумение отстаивать свои взгляды, не занимая крайних позиций 	<ul style="list-style-type: none"> • Способность достичь консенсус • Уважение к закону • Умение находить компромиссное решение

62. Новые учебные заведения, предлагающие образование высшего качества, смогут быстро перестроиться, привлекая из многочисленных местных учебных заведений талантливых специалистов по различным дисциплинам - горному делу, педагогике, инженерным специализациям, искусству, медицине, сельскому хозяйству. В идеальном случае творческий и рациональный подход к использованию ресурсов будет способствовать развитию местного предпринимательства. Академическая база откроет для местной промышленности новые горизонты, а с появлением молодых специалистов не заставит себя ждать и рынок труда, позволяющий выпускникам этих вузов применить свои таланты.

63. Будет поощряться взаимодействие исследовательских институтов с учебными заведениями. Возможно, что такое взаимодействие станет обязательным и будет обеспечиваться посредством бюджетных механизмов. За соответствующую плату будет открыт широкий доступ в библиотеки. Будет отменена система стажировок учащихся профессионально-технических заведений, при которой предприятия порой были вынуждены их брать на стажировку. На смену ей придут программы производственного обучения, в рамках которых предприятия будут сами выбирать лучших кандидатов для подготовки непосредственно на рабочих местах, а программы профессионально-технического обучения будут открыто бороться за подготовку знающих специалистов.²⁰

64. Для улучшения качества учебников и печатных материалов, расширения их ассортимента и снижения стоимости в странах ЕСА потребуется обеспечить механизмы их производства, аналогичные существующим в других странах.²¹ Например, в странах ОЭСР существуют государственные стандарты учебных планов, однако государство не занимается составлением и производством учебников для высшей школы или системы обязательного образования. Вместо монопольных государственных издательств выпуском учебников занимаются частные компании, на равных предлагающие свою продукцию учебным заведениям и учащимся. Покупательная способность перестанет находиться в руках центрального ведомства, а перейдет к потребителю. Учебники и учебные материалы будут поступать в открытую продажу, а местные издатели получат возможность экспортировать свою продукцию в другие страны. В результате возникновения разнообразных программ, появления новых интересов и роста требований студентов увеличится число специализированных изданий и новых наименований. Пример сектора образования аналогичен опыту других секторов экономики: государство не может обеспечить эффективное производство высококачественной продукции, тогда как частное производство способно соответствовать государственным интересам и решать поставленные задачи. Урок стран ОЭСР

20/ Claudio de Moura Castro. 1993. "Tradition and Disruption in Russian Vocational Training." Washington, D.C.: World Bank, Technical Department.

21/ В настоящее время цена печатных материалов для потребителя невысока, но производителям они обходятся весьма дорого. Если учесть субсидирование бумаги, составления, выпуска и распределения, следует признать, что стоимость печатных материалов в регионе ЕСА высокая.

в этой связи довольно прост: общественные цели и интересы совместимы с частным производством и распространением учебных материалов.

65. В странах региона ЕСА также потребуется пересмотреть систему статистики и исследований в области образования с учетом новых требований, вызванных предлагаемыми изменениями. Статистические данные должны быть доступны для общественности и для изучения в парламенте, средствах информации, а также предоставляться международным статистическим агентствам, занимающимся сопоставлением информации. Методология проведения обследований должна быть приведена в соответствие со стандартами, принятыми в странах ОЭСР. Следует организовать сбор и публикацию статистических данных по новым вопросам: расходам на учебную единицу, академическим успехам, вакансиях и заработках. Потребуется создать новые оригинальные механизмы отчетности о результатах (включая неудачи), достигнутых в обеспечении равенства, эффективности и экономической рентабельности.

66. И, наконец, системы образования в регионе ЕСА должны найти новые способы поощрения общих учебных целей, в частности, в области истории, гражданского воспитания и изучения языков. Не вызывает сомнений право любой этнической группы бережно относиться к своей культуре и истории, но ни одно национальное меньшинство не может отрицать общенациональные гражданские обязанности. Каждая страна вправе ожидать от населения гражданской лояльности, так же как и каждое национальное меньшинство имеет все основания получить равные гражданские права. Государство должно доказать, что для всех граждан обеспечены равные возможности получить образование, тогда как национальное меньшинство должно доказать, что оно так же лояльно, как и большинство.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

67. Образование, как обязательное, так и высшее, играет важную роль в определении экономического будущего страны. В процессе перестройки экономики не следует забывать, что первостепенными являются долгосрочные интересы. В сущности, из сказанного следует, что:

1. успех трансформации экономики будет зависеть от новых навыков и нового мышления, полученных с помощью образования;
2. успешное преподавание новых специальностей невозможно без новых капиталовложений в образование;

3. новые капиталовложения окажутся малоэффективными, если сохранится прежняя структура системы образования, подчиняющаяся требованиям распавшейся плановой экономики,²²
 4. Однако, капиталовложения в образование могут быть весьма эффективными, если сектор образования может способствовать их эффективности и если при этом используются негосударственные ресурсы, устраняется дублирование и ликвидируются непродуктивные программы;
 5. если страны региона всерьез займутся решением задач, изложенных в п. 4, то международное сообщество, многосторонние банки развития, двусторонние организации помощи и различные фонды будут готовы оказать содействие системе образования и профессиональной подготовки в странах ЕСА. Ресурсы этих структур могут быть недостаточны, однако ими не следует пренебрегать;
 6. период 1995-2000 гг. будет иметь определяющее значение для стран региона ЕСА. Долговременный рост будет зависеть от всех тех различных решений, которые принимаются сегодня. Один из актуальных вопросов касается очередности решения проблем образования. Если реформы не будут предприняты и система образования сохранится в том виде, в каком она существовала в 70-е и 80-е годы, а капиталовложения в сектор продолжают сокращаться, то последует дальнейшее снижение эффективности системы образования. В этом не заинтересованы ни министерств финансов, ни мировой сообщество, поскольку такой спад не содействует сохранению общественного порядка с регионе.
68. Итак, на компромисс должны пойти все участники этого процесса:
- в выборе метода реформ образовательные системы должны обеспечить наиболее рациональное использование имеющихся ресурсов, ясно представляя себе будущий облик сектора;
 - министерства финансов должны помочь в определении реального минимума, ниже которого не может опуститься уровень финансирования сектора;
 - В конце переходного периода страны ЕСА вновь обретут уверенность в высоком качестве образования. Экономика этих стран, в свою очередь, пополнится трудовыми ресурсами, отличающимися творческим подходом, гибкостью и

22/ Michael Spagot. 1993. "Human Capital, Instability and Foreign Investment in Transition Economies." Подготовлено к Конференции по экономическим системам в процессе трансформации. Falls Church, Va. (mimeограф).

дисциплинированностью, а в некоторых отношениях - и превосходящими трудовые ресурсы в странах ОЭСР. Кроме того, граждане стран ЕСА будут лучше подготовлены к решению актуальных проблем, не ставя страну под угрозу конфликта. Гражданам этих стран потребуется сбалансировано подойти к определению своего национального сознания и этнической лояльности. Помочь в этом может система образования.

Библиография

- Андерсон С. Арнольд. Социальная селекция и экономическое развитие: таблица 6.1. Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, отдел образования. 1983 г.
- Де Мора Кастро К. "Традиция российского профессионального образования и её разрушение". Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, технический отдел. 1993 г.
- Департамент образования США. "A Nation at Risk". Вашингтон, округ Колумбия. Издательский отдел правительства США. 1983
- Каллен Д. "Обмен студентами и преподавателями между странами центральной/восточной Европы и западной Европы - вперёд к новой эре сотрудничества." журнал "Higher Education Policy" т. 4, номер 3, 1991 г. стр. 53.
- Кирмани Н., Маладжони П. и Майер Т. "Последствия возросшего доступа к экспортной продукции развивающихся стран". Сборник статей МВФ 31, номер 4, 1984 г., стр.661-684.
- Ковалёва Г. "Сравнительный анализ успеваемости учащихся по естественным дисциплинам и математики". Москва. Российская академия образования. Результаты международного тестирования образовательного прогресса". 1993 г.
- Козма Т. и Ситеныс Дж. "Изменение политики и дилеммы финансирования высшего образования: ситуация в Венгрии в сравнении с другими европейскими странами". Education in Europe. XVII, VI, стр. 111
- Ланд Д. и О'Делл Ф. "Работники советской промышленности". Лондон. Мартин, Робертсон. 1978 г., стр. 78, процитировано в журнале под ред. Г.Стэндинга и Г.Жирацки "International Labor Review Special Issue on Labor Market Transitions in Eastern Europe and the USSR". т.130, №2. 1978 г.
- Пинера С. и Селовски М. "Оптимальная комбинация способностей и образования и неправильное распределение ресурсов в образовании: развивающиеся страны". Journal of Development Economics, № 8, 1981 г., стр. 111-131
- Спагот М. "Человеческие ресурсы, нестабильность и иностранные инвестиции в экономиках в переходный период", подготовлено для конференции "Conference on Economies in Transition". г.Фолз Чёрч, штат Вирджиния. 1993 г.
- Стэндинг Г. "Заработная плата и мотивация к работе в условиях советского рынка труда". International Labor Review, т.3, 1991 г., стр.242

Теодореко Д. "Исследовательская деятельность в университетах: как это отражается на общей исследовательской деятельности в странах-членах ОЭСР", выступление на ежегодном заседании общества по сравнительной международной педагогике (Comparative and International Education Society). Сан-Диего, Калифорния, 22-е марта 1994 г.

Фирсов В., Ковалёва Г. и Логинова О. "Переход к рыночной экономике: построение школьных программ и организация обучения в пост-коммунистическом обществе": черновой вариант. Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк. 1994 г.

Хайниман С.П. "Финансы и управление образованием в странах восточной Европы и Азии, а также в странах-членах ОЭСР". Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк. HROWP N. 26, 1994 г., апрель

Холмс Лэрри Е. "Кремль и школа: Реформы образования в Советской России: 1917 - 1931 гг." Блумингтон. Издательство университета штата Индиана, 1991 г., стр. 98.

Шадриков В. "Национальные, культурные и общегосударственные требования к политике образования в бывшем Советском Союзе" в книге под ред. К. Шляйхера "Nationalism in Education". Петер Лэн Паблишерз. 1993 г., стр. 135-151

ЮНЕСКО. "World Education Report 1992". Париж. ОЭСР