

Как страны возвращают человеческий капитал

Применение подхода целостного правительства

Многие страны смогли добиться кардинальных преобразований, руководствуясь сочетанием принципов преемственности, координации действий и опоры на факты.

ОБ ЭТОЙ СЕРИИ ПУБЛИКАЦИЙ

В этой серии публикаций из четырех частей рассматриваются реализуемые правительствами стратегии преодоления многочисленных препятствий на пути эффективных инвестиций в человеческий капитал. Основное внимание уделяется подходу целостного правительства, предполагающему (i) последовательные усилия, не ограниченные рамками политических циклов, (ii) межведомственную координацию и (iii) разработку стратегий и программ, ориентированных на использование и расширение базы фактических данных.

Наращиванию человеческого капитала может способствовать принятие любой из этих стратегий, однако среди максимально улучшивших показатели человеческого капитала зачастую оказываются страны, осуществлявшие все три эти стратегии в совокупности. В этой серии публикаций мы рассматриваем различные аспекты этого подхода, используя примеры разных стран, и в заключение знакомимся с тем, как успешное применение всех трех стратегий позволило добиться весомых результатов и долгосрочных выгод.

Подход целостного правительства

В своей деятельности по наращиванию человеческого капитала наибольшего прогресса добились страны, успешно предпринимавшие последовательные усилия без оглядки на политические циклы, наладившие межведомственную координацию и разрабатывавшие стратегии и программы, ориентированные на использование и расширение базы фактических данных, что обеспечило им множество долгосрочных социальных и экономических выгод. К числу этих стран относятся, в частности, Сингапур, Республика Корея, Япония, Ирландия, Финляндия и многие другие. Многим из них удалось добиться существенных преобразований всего за несколько десятилетий.

Сингапур: создание системы образования мирового класса

В 1950 году продолжительность школьного обучения взрослого жителя Сингапура составляла, в среднем, 2,1 года. К 2010 году она выросла в пять раз — до 10,6 года — и превысила средний показатель для Восточной Азии, составляющий 7,9 года. Благодаря стимулируемым государством инвестициям в экономику основанную на обучении Сингапур смог развить сетевую систему образования и инноваций мирового класса, способную предоставлять качественное образование в ответ на запросы рынка. Поскольку правительство придавало образованию особое значение, оно постановило, что ни один учащийся не должен быть лишен доступа к образованию из-за нехватки средств. Его политика в области образования была направлена на включение всех частных и государственных школ в единую национальную систему образования за счет прямого государственного



финансирования или масштабных целевых субсидий. Правительство также субсидировало получение высшего образования, предоставляя кредиты из оборотного фонда под низкий процент.

К 1970-м годам в Сингапуре обеспечивалось всеобщее начальное образование, а к 1990 году охват средним образованием достиг 44 процентов. Параллельно в Сингапуре развивалась система профессионального обучения — принимались решительные меры к тому, чтобы привести навыки, получаемые учащимися в профессионально-технических училищах, в соответствие с потребностями рынка.

По мере того, как страна привлекала все большие объемы иностранных инвестиций, правительство совместно с этими иностранными компаниями занималось профессиональной подготовкой технических специалистов для работы на их предприятиях. Компаниям настоятельно рекомендовали готовить вдвое больше технических специалистов, чем им требовалось, а затем предоставляли им право первого выбора среди выпускников; оставшиеся квалифицированные технические специалисты использовались для привлечения новых инвесторов. Позже центры профессиональной подготовки были объединены, и на их основе под эгидой министерства образования Сингапура был создан Институт технического образования (ИТО). О качестве обучения в ИТО свидетельствует 90-процентный показатель трудоустройства его выпускников. В целях приведения университетского образования в соответствие с потребностями рынка работодателей стали привлекать к участию в разработке учебных планов и курсов. **Основные государственные ведомства действуют сообща и выступают посредниками между сферой образования и деловыми кругами, обеспечивая непрерывность обратной связи и принимая меры в ответ на поступающие отзывы.**

Кроме того, Сингапур активно использует международные сопоставления в качестве инструмента улучшения результатов образования: страна много лет участвует в Международном сравнительном мониторинговом исследовании качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS), а с 2009 года — и в Международной программе

по оценке образовательных достижений учащихся (PISA). Согласно международным оценкам, сегодня Сингапур может гордиться одними из самых высоких показателей обучения в мире. Его показатели по естественным наукам, чтению и математике в PISA выше, чем у всех остальных стран-участниц, причем его преимущество перед другими странами ОЭСР эквивалентно более чем двум годам дополнительного обучения в школе¹.

Перу: долгосрочная стратегия снижения распространенности низкорослости

В 2005–2016 годах показатель хронического недоедания среди детей в Перу снизился с 28 до 13 процентов. **Сменявшие друг друга правительства придерживались эффективной политики снижения распространенности детской низкорослости, причем каждое правительство ставило новые амбициозные целевые показатели ее снижения.** В 2007 году была провозглашена национальная стратегия развития детей раннего возраста Crescer («Расти»), объединившая усилия национальных, региональных и муниципальных органов власти по сокращению масштабов бедности и ускорению темпов развития во **взаимодействии с частным сектором, международными учреждениями, занимающимися вопросами развития, и местными организациями.** Этот обширный круг партнеров сообща реализовал коммуникационную стратегию, позволившую добиться широкой осведомленности о пагубном влиянии хронического недоедания и его возможном предупреждении за счет принятия своевременных мер. По мере того, как все больше матерей регулярно встречались с врачами, медсестрами и специалистами в области питания в клиниках и медицинских центрах, начинали меняться их привычки, а вместе с ними — и состояние здоровья миллионов перуанских детей. В период 2007–2016 годов число детей, страдающих от низкорослости, снизилось на 49 процентов в городах и на 50 процентов — в селах.

Стратегия Crescer состояла из трех компонентов. Во-первых, в ней подчеркивалось, что проблема питания носит гораздо более обширный характер и не сводится к распределению продовольствия. **Водоснабжение, санитария, доступ к медицинским услугам, образование и расширение прав и возможностей женщин в бедных, отдаленных и сельских общинах — всё это играло решающую роль в снижении распространенности низкорослости.** Невозможно эффективно бороться с хроническим недоеданием, не обеспечив постоянный контроль за развитием ребенка и содействие его развитию, не борясь с инфекционными заболеваниями, не совершенствуя услуги санитарии, не расширяя доступ к водоснабжению. Во-вторых, правительство **подчеркивало важность координации действий — по горизонтали (между министерствами и государственными учреждениями) и по вертикали (между национальными, региональными и муниципальными органами власти).** Третьим — и самым важным для эффективного осуществления стратегии — элементом стало решение предоставить



Участники перуанской программы Crescer.
Фото: Бибиана Мельци

полномочия (и ресурсы) для преодоления этой проблемы региональным и муниципальным органам власти, обеспечив при этом их ответственность за результаты.

Руководящую роль приняло на себя министерство экономики и финансов. Различные отрасли объединили усилия во имя достижения единой цели, опираясь на **подход ориентированный на результат** в отношении расходования средств на питание. **Средства расходовались только на проверенные методы и основанные на имеющихся данных мероприятия**, которые уже были где-либо опробованы и обеспечили улучшение питания и здоровья детей. **Уже на ранних этапах было признано важное значение доступности данных в режиме реального времени и хорошо отлаженных систем, и были приняты соответствующие меры.** Одним из важнейших факторов решения проблемы было материальное стимулирование, предусмотренное программой обусловленных денежных трансфертов Juntos («Вместе»). В рамках этой программы матерям выплачивались денежные средства под обязательство регулярно приводить своих маленьких детей в медицинские центры для проверки состояния здоровья, мониторинга роста и содействия развитию, а также обеспечить посещение школы их старшими детьми. Благодаря этим выплатам в бедных и сельских общинах повысился спрос на медицинское и социальное обслуживание².

Ирландия: увязка рабочих мест и навыков





В 1970-х годах Ирландия была страной с преимущественно аграрной экономикой, ВВП которой составлял, в среднем, 88 млрд долл. США. **В конце XX века страна преобразилась, эффективно использовав экономические возможности, возникшие благодаря открытию новых горизонтов в электронике, информационных технологиях и глобализации.** В 2017 году ВВП Ирландии достиг рекордно высокого для этой страны уровня и составил почти 334 млрд долл. США.

Важной составляющей экономического роста страны стали инвестиции в развитие человеческого капитала, подкрепленные масштабными реформами в области образования и профессиональной подготовки. К 1970 году Ирландия почти обеспечила всеобщее начальное образование, а чистый коэффициент охвата средним образованием составил 63 процента. К 1990 году чистый коэффициент охвата средним образованием вырос до 80 процентов. Упрочив эти уровни образования, Ирландия сосредоточила внимание на создании устойчивой экономики, опирающейся на экономику знаний.

В 1997 году в Ирландии была **учреждена представительная Группа экспертов по будущим потребностям в области профессиональных навыков, отвечавшая за проведение оценки различных отраслей промышленности и секторов, и действовавшая при поддержке институционального механизма осуществления;** в 1999 году в стране были созданы сети профессиональной подготовки, которые финансировались государством и действовали

Одновременное осуществление всех трех стратегий может содействовать осуществлению впечатляющих преобразований.

РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ:

-  обеспечила устойчивые инвестиции в здравоохранение и образование
-  дополнила их продуманной экономической политикой
-  выгодно использовала демографические дивиденды
-  в течение 40 лет поддерживала среднегодовые темпы экономического роста на уровне 6,7%

при ведущей роли промышленных кругов. Цель состояла в том, чтобы удовлетворить потребности рынка труда, обеспечив приток выпускников высших учебных заведений, обладающих соответствующими техническими навыками и профессиональной подготовкой. Обеспечив соответствие этих специалистов **международным стандартам**, удалось привлечь на ирландскую землю многонациональные корпорации. И действительно, в мире, где бизнесмены, экономисты и ученые признали инновационные технологии основным стимулом экономического роста, система высшего образования мирового уровня превратилась в движущую силу долгосрочного развития. Разработке стандартов аккредитации и квалификационных требований способствовало **расширение практики делегирования министерством образования своих полномочий учреждениям, представляющим более широкий спектр интересов в сфере образования.**

Ирландия также сопоставляла свою систему начального образования с международными стандартами. Согласно результатам обследования PISA, в 2015 году учащиеся средних школ в Ирландии заняли третье место среди школьников 35 стран-членов ОЭСР по чтению, а также продемонстрировали результаты, значительно превышающие средний уровень, по математике и естественным наукам (13-е место).

Эффективное управление, в числе прочего, помогло ирландской экономике приобрести за двадцать лет репутацию «кельтского тигра». **Тесно взаимодействуя с ирландскими поставщиками услуг в области инфраструктуры и профессиональной подготовки, Агентство по промышленному развитию стремилось**

привлечь иностранные инвестиции, добиваясь того, чтобы услуги городской инфраструктуры в Ирландии соответствовали мировым стандартам, а ее человеческий капитал обладал надлежащими техническими и гуманитарными навыками. Усилия этого ведомства дополняла деятельность Научного фонда Ирландии, созданного в 2000 году для управления Фондом перспективных технологий с бюджетом в 646 млн евро. В сочетании с Программой научных исследований в высших учебных заведениях Фонд был призван приумножать связи между научным и деловым сообществами³.

Республика Корея: взаимодополняющие инвестиции в течение ряда десятилетий

С начала 1960-х годов в **Республике Корея** происходили масштабные демографические и экономические сдвиги, в результате которых среднегодовые темпы экономического роста на протяжении 40 лет составляли 6,7 процента. **Сменявшие друг друга правительства осуществляли инвестиции в здравоохранение и образование и разрабатывали экономическую политику, в которой с выгодой использовали получаемые демографические дивиденды.** Благодаря масштабным инвестициям в политику планирования семьи, в создание сети медицинских центров и местных медицинских работников, а также в расширение сети клубов матерей в сельских районах для ведения информационно-просветительской работы и распространения контрацептивов, удалось достичь поставленной цели: 45 процентов семейных пар стали придерживаться принципов планирования семьи. В результате рождаемость в Корее стала быстро снижаться. В период 1950-1975 годов рождаемость снизилась с 5,4 ребенка на одну женщину до 2,9 ребенка, а к 2005 году этот показатель составил 1,2 ребенка на одну женщину.

Корея — страна с большой численностью трудоспособного населения — ускорила темпы экономического роста за счет принятия мер политики в нескольких отраслях. **Правительство изменило свою стратегию развития образования и профессионального обучения в сторону формирования более высококвалифицированной рабочей силы.** Благодаря стратегии «образования, ориентированного на производство», граждане приобретали знания и навыки, необходимые для экономического развития. В стране также принимались комплексные планы развития экономики, основное внимание в которых уделялось инвестициям в трудоемкие отрасли, адресным инвестициям в программы развития инфраструктуры и строительства в сельских районах, а также созданию благоприятной деловой среды, способствующей привлечению прямых иностранных инвестиций. **В Корее было принято принципиальное решение одновременно осуществлять политику развития здравоохранения, образования и ускорения экономического роста, которое позволило добиться взаимоусиливающего влияния этих мер друг на друга, что повысило их результативность и помогло обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении ряда десятилетий.**⁴

СНОСКИ

- 1 Yusuf, S. and Nabeshima, Kaoru. 2012. Some Small Countries Do It Better: Rapid Growth and Its Causes in Singapore, Finland, and Ireland. The World Bank.
- 2 Marini, A., Rokx, C. and Gallagher, P. 2017. Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis. The World Bank.
- 3 Yusuf, S. and Nabeshima, Kaoru. 2012. Some Small Countries Do It Better: Rapid Growth and Its Causes in Singapore, Finland, and Ireland. The World Bank.
- 4 Population Reference Bureau. 2012. <https://www.prb.org/south-korea-population/>



Проект развития человеческого капитала — глобальная инициатива, призванная содействовать ускоренному осуществлению более масштабных и эффективных инвестиций в людей во имя упрочения социальной справедливости и роста экономики. Проект помогает руководителям государств создать политическую платформу, которая обеспечит приоритет инвестициям, обладающим преобразовательным потенциалом, в здравоохранение, образование и социальную защиту. Задача состоит в том, чтобы быстрыми темпами продвигаться по пути построения в мире общества, в котором все дети полноценно питаются, приходят в школу готовыми к учебе, могут рассчитывать на получение в школе реальных знаний и способны выйти на рынок труда здоровыми, квалифицированными и производительными работниками.

ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ БОЛЕЕ ПОДРОБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПОСЕТИТЕ ВЕБ-САЙТ:
worldbank.org/humancapital