

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Russian

Анализ образовательной политики – Выпуск 2004

Резюме на русском языке

В рамках очередного пересмотра темы, впервые проанализированной в ОЭСР 30 лет назад, в Главе 1 свежим взглядом оценивается место альтернатив традиционного университета в национальных системах высшего образования. В Главе 2 представлен целый ряд работ ОЭСР, посвященных использованию ИКТ в образовании, приводятся несколько поучительных выводов и предлагается ряд условий, необходимых для получения большей отдачи от национальных инвестиций в образовательные ИКТ. В Главе 3 обсуждается тема, которая до настоящего времени не являлась предметом систематического анализа в рамках образовательной работы ОЭСР, а именно: та важная роль, которую должны играть школы в закладке фундамента национальных рамок обучения на протяжении всей жизни. И наконец, в Главе 4 делаются первые шаги в рассмотрении некоторых политических вопросов, заслуживающих внимания, когда речь заходит об использовании налоговой политики в качестве средства содействия обучению на протяжении всей жизни. В приложении к изданию приведены резюме последних преобразований в области образовательной политики в странах ОЭСР.

Новый взгляд на альтернативы университетов

Университетам больше не принадлежит монополия предоставления высшего образования. В ряде стран более одной трети учащихся на этом уровне образования получают его в другого рода заведениях, а в некоторых странах таких студентов большинство. Неуниверситетские заведения, дающие высшее образование, сильно различаются по своей природе, начиная от профессиональных колледжей, дающих смесь последнего этапа среднего образования и краткого курса высшего, и заканчивая политехническими институтами, дающими четырехлетнее образование на уровне диплома. Однако, на рост такого рода заведений в зоне ОЭСР повлияли

два общих для всех императива. Первый – необходимость создать дополнительные возможности для расширения общего предложения высшего образования. Второй – необходимость сделать существующее предложение более разнообразным, например, в плане выбора образовательных курсов, их доступности и более тесной связи с работодателями и обществом в целом.

Неуниверситетские заведения, предоставляющие высшее образование, **существенно различаются по своим целям**. Некоторые из них, такие как немецкие спецвузы *Fachhochschulen*, узко специализированы на предоставлении профессионально ориентированных дипломов. Другие, такие как местные колледжи в Северной Америке, обеспечивают обучение с большим количеством уровней и целей. Можно привести следующие три ключевых аспекта этих целей:

- *Глубина профессиональной ориентации*. Во многих странах неуниверситетские заведения развились на базе профессиональных или технических заведений, и они обычно предоставляют меньше образовательных курсов по общим программам, таким как, например, гуманитарные науки, чем университеты. Однако, задачей некоторых видов заведений также является оказание помощи в облегчении доступа в университеты, и в таком случае их профессиональная ориентация менее глубока. Среди таких заведений присутствуют не только многоцелевые учебные заведения в Северной Америке и Австралии, но также и французские университетские технологические институты *Instituts universitaires de technologie (IUTs)*, которые дают стандартную двухлетнюю квалификацию.
- *Уровни предоставляемого образования*. В англоязычных странах ряд заведений предоставляют набор образовательных курсов от последнего этапа среднего образования до курсов дипломного уровня. В ряде немецкоговорящих и Северных стран, с другой стороны, неуниверситетские вузы, в основном, преподают только высшие образовательные курсы, соответствующие первому университетскому диплому, при этом более низкий уровень образования для взрослых предоставляется в других местах.
- *Общественная ориентация*. Во многих странах сейчас имеются сети неуниверситетских учебных заведений, число которых превышает число университетов, и которые, следовательно, шире представлены в географическом плане. Оба эти фактора улучшают местный доступ к образованию и, в некоторых случаях, приносят пользу обществу и другими способами, например, проводя исследования, ориентированные на местное или региональное экономическое развитие.

Неуниверситетские вузы вписываются в общую систему образования разными способами. В некоторых случаях ряды заведений, имеющих различный статус, четко разграничены, как в бинарной или трехсторонней системах, но картина может быть и более сложной, когда виды образовательных курсов и квалификаций заведений частично совпадают. В некоторых странах, в частности, в Германии и Финляндии, неуниверситетские заведения играют ключевую роль, содействуя расширению общего предоставления высшего образования. Однако, расширяя доступ, они не всегда действуют в одиночку, во многих странах крайне важно то, как они взаимодействуют с университетами, включая условия перехода из одного заведения в другое.

Другим ключевым элементом их роли в расширении системы является **их относительно низкое финансирование в расчете на студента в большинстве стран**. В ряде стран оно составляет немногим более половины сумм, расходуемых в университетах. Это может быть объяснено частично, но не полностью, различиями в программах и вызывает вопросы о равенстве предоставления образования. В некоторых, но не во всех странах, это частично компенсируется тем, что студенты неуниверситетских заведений меньше платят за свое обучение. Необходимо более внимательно обдумать то, как развить справедливую структуру расходов и поступлений в комплексной, разнородной системе высшего образования. Здесь также затрагивается вопрос качества, включая качество преподавания, которое, в принципе, должно стоять в центре внимания неисследовательских заведений, но которому на практике уделяется недостаточно внимания. Дают ли неуниверситетские вузы необходимый результат за те деньги, что получают? Это трудно просчитать на основе имеющихся данных, но опыт показывает, что результаты в лучшем случае неравны и существенно расходятся в зависимости от заведений и образовательных курсов.

Такие альтернативы университетов наверняка будут играть большую роль в предоставлении высшего образования в будущем. Но **еще решается, какой точно будет их роль в системе**, ряд стратегий остаются открытыми в отношении того, стоит ли им становиться более похожими на университеты или, наоборот, подчеркивать их отличие. Органы власти в области образования также должны будут внимательно продумать, какую роль они желают отвести неуниверситетским вузам в системе высшего образования.

С середины 90-х г.г. **информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)** рассматриваются многими как неотъемлемая часть стратегии, направленной на улучшение преподавания и обучения. Это более далекоидущие технологии, чем предыдущее использование компьютеров, например, они могут быть использованы как дополнительные педагогические пособия или для сокращения затрат на преподавание. Но насколько эффективны политические меры по использованию ИКТ для преобразования образовательной работы? Какие инвестиции были внесены, какого рода результаты они принесли, и какие препятствия остаются еще на пути эффективного внедрения ИКТ?

Все страны ОЭСР осуществили крупные инвестиции в ИКТ в школах, хотя между странами имеется существенная разница в уровне оснащённости. В 2003 г. число 15-летних учащихся на один компьютер составляло в различных странах от 3 до 25 учеников. Такие различия не могут объясняться одним лишь расхождением в уровне богатства или общих расходов на образование. Тем не менее, большинство школ сейчас имеют доступ к интернету, и так как физическая доступность технологий становится все более распространенной, то внимание все чаще обращается на то, как ИКТ могут быть интегрированы в преподавание и обучение для достижения лучших учебных результатов.

Оценивая отдачу от инвестиций в ИКТ, нужно помнить, что ИКТ могут быть использованы для улучшения управления информацией в школах и для повышения ИКТ-навыков учащихся, а также для преобразования преподавания и обучения. Тип инвестиций в ИКТ будет отличаться в зависимости от того, какие из этих целей считаются важными, поэтому трудно измерить общую отдачу.

Одним из ориентиров является степень использования компьютеров учащимися. В некоторых странах как минимум каждый третий 15-летний учащийся пользуется компьютером в школе реже одного раза в месяц, хотя в ряде стран использование компьютера стало практически повседневным: две трети студентов в Дании, Венгрии и Великобритании пользуются компьютером несколько раз в неделю или каждый день. **Как ни удивительно, уровень инвестиций в оборудование не отражает должным образом, какой будет степень использования этого оборудования**, хотя вовсе не удивительно, что степень использования оборудования ниже средней в тех странах, где меньше всего компьютеров в расчете на количество студентов. Чаще всего учащиеся пользуются компьютером не для обучения при помощи образовательных программ, а для электронной почты и поиска в интернете – оба этих занятия могут принести образовательную пользу. Факты указывают на то, что число учащихся, пользующихся конкретными образовательными прикладными программами, скорее снижается.

Улучшают ли ИКТ учебные результаты? Точных доказательств этому нет, хотя ряд исследований указывают на то, что большее использование технологии

может повысить результативность. Наибольшую потенциальную пользу могут получить те, кто слабо успевает. Обнадеживает то, что школы, насчитывающие больше всего таких учащихся, оснащены компьютерами не хуже, чем любая среднестатистическая школа, а в некоторых странах даже лучше. Это прямо противоположно распределению компьютеров в семьях, где лучшие условия имеют более привилегированные учащиеся: таким образом, школы могут стать противовесом последствий цифрового разрыва. Тем не менее, в школах с недостаточным количеством компьютеров существует тенденция к тому, что слабоуспевающие учащиеся пользуются ими меньше среднего, это указывает на то, что доступ внутри школы является важным фактором.

Слабоуспевающие учащиеся так же заинтересованы в использовании компьютеров, как и другие ученики, но в среднем они менее уверены в себе. Тем не менее, опыт целевых исследований показывает, что **ИКТ могут эффективно использоваться для повышения интереса учащихся к обучению и их уверенности в своих силах.**

Среди препятствий, стоящих на пути эффективного использования ИКТ в школах, могут фигурировать недостаток физических ресурсов, включая недостаток регулярной технической поддержки и техобеспечения. Однако, препятствия, в основе своей, связаны с организацией классного обучения, школ и систем образования. **Директора учебных заведений отмечают, в частности, четыре препятствия, мешающие достижению их целей в области развития ИКТ,** каждое из которых отражается как минимум на 60% учащихся старших классов средней школы в зоне ОЭСР:

- Трудности интеграции компьютеров в классную работу.
- Проблемы с планированием достаточного количества компьютерных часов.
- Учителя недостаточно владеют компьютером как средством обучения.
- Учителям не хватает времени на подготовку уроков, на которых могли бы использоваться компьютеры.

Чтобы преодолеть эти препятствия, учителям необходимо соответствующее обучение и подготовка к эффективному использованию компьютеров, но этого будет недостаточно, если организация школ и педагогический подход останутся без изменений. Опыт целевых исследований показывает, что даже если ИКТ и являются стимулом для изменений или тем средством, которое позволяет эти изменения осуществлять, необходимо тесное взаимодействие между использованием компьютеров и другими аспектами развития школ. Таким образом, как и на предприятиях, потенциал ИКТ будет реализован только, если их внедрение будет эффективно сопровождаться другого рода инновациями.

Насколько успешно школы способствуют обучению на протяжении всей жизни?

Понятие **обучение на протяжении всей жизни** изначально охватывало продолжение обучения после получения первоначального образования. **Сейчас оно означает подход к обучению в течение всей жизни, в том числе и в школе.**

ОЭСР определила рамки обучения на протяжении всей жизни, включающие четыре элемента. Каждый из них оказывает влияние на школьное образование:

- Организованное обучение должно быть *систематическим и взаимосвязанным*. Школьное образование должно, таким образом, быть связано с обучением на других этапах жизни.
- Учащийся должен стоять *в центре учебного процесса*. Это требование требует особых усилий от системы обязательного образования.
- Необходимо ставить акцент на *мотивации к обучению* – еще одно непростое требование для первоначального образования, которое зарождаёт у многих чувство недовольства.
- Необходимо признать *многоцелевой характер образования*, а не только концентрировать внимание на экономических или инструменталистских целях.

То, насколько школьная система близка к идеалам обучения на протяжении всей жизни, может быть проанализировано на трех уровнях: на уровне отдельного учащегося, на уровне школы как организации и на уровне школьной системы.

На уровне учащегося **школьные системы должны обеспечить** не только завершение учащимися школьного курса, но и **получение знаний, необходимых учащимся во взрослой жизни**. Если окончание средней школы закладывает основу для обучения на протяжении всей жизни, то прогресс можно считать обнадеживающим. В большинстве стран ОЭСР подавляющее большинство молодежи выходит из школы с полным средним образованием. Но какие навыки и умения приобретают они с этим уровнем образования? Международное сравнительное исследование образовательных достижений PISA провело оценку того, в какой степени учащиеся владеют рядом ключевых знаний и умений, необходимых во взрослой жизни. Его результаты показывают, что многому еще предстоит научиться. Например, во многих странах как минимум каждый третий учащийся не справляется с заданиями по чтению средней сложности, что является жизненно важным навыком для продолжения обучения на протяжении всей жизни.

Необходимо также шире подходить к результатам образования, а не ограничиваться одними лишь когнитивными способностями. Проект ОЭСР по определению и отбору компетенций (DeSeCo) выявил три вида компетенций, необходимых во взрослой жизни: умение пользоваться набором инструментов получения знаний, включая язык и технологии; умение эффективно взаимодействовать с другими людьми и умение быть самостоятельным. Хотя эти виды компетенции не всегда могут быть точно измерены, исследование PISA дало ряд показателей степени подготовки учащихся школ к обучению на протяжении всей жизни разными способами. Одним из поддающихся измерению аспектов **самостоятельности** является степень того, насколько учащиеся контролируют собственное обучение; те, кто контролирует его, чаще лучше успевают в школе. В отношении **мотивации**, результаты обнадеживают, указывая на то, что большинство 15-летних учащихся ощущают свою “причастность” к школе, хотя меньшинство, не испытывающее такого ощущения, весьма многочисленно. Удивительным является аспект этого опыта, показывающий, что в некоторых странах, где высок уровень успеваемости, довольно много учащихся не чувствуют

себя счастливыми в школе, а это может иметь последствия для вероятности их обучения на дальнейших этапах жизни.

Второй уровень, на котором применяются принципы обучения на протяжении всей жизни, - уровень **школ**, которые **должны стать организациями обучения, в центре которого стоят учащиеся**. Это включает в себя не только желание преподавателей повышать свою квалификацию и совершенствоваться, но и новаторский подход со стороны школ, который изменил бы культуру обучения. Для этого образование должно воспроизвести условия, позволившие новаторству добиться успеха в других областях. Одно из них – применение научно-исследовательских знаний. Второе – сотрудничество между практиками для нахождения новых путей достижения успеха, что требует улучшения преподавательских сетей и стимулов для сотрудничества преподавателей. Третье – создание “модульной” новаторской системы, позволяющей местному новаторству влиться в остальную систему, сохраняя при этом местные отличия. Последней движущей силой новаторства является эффективное использование информационно-коммуникационных технологий. Во всех этих аспектах имеются препятствия на пути образовательных преобразований, но в каждом присутствует и потенциал для прогресса.

Наконец, на уровне системы, обучение на протяжении всей жизни требует связи между школьным обучением и другими аспектами образования и подготовки в течение всей жизни людей. **Ключевым вопросом** в этом отношении **является то, насколько желательно продолжать расширять первоначальное образование**. Хотя оно и закладывает хорошую основу для обучения на протяжении всей жизни, оно также потенциально “перегружает первоначальный этап” образования, причем больше, чем в прошлом. У этой головоломки нет единственного решения, но странам необходимо внимательно обдумать выбор времени, в которое предоставляются возможности. После получения первоначального полного среднего образования, возможно, необходимо внести больше равновесия в оказание поддержки возможностям обучения в разном возрасте.

Возможности, позволяющие людям продолжать учиться на протяжении всей жизни, еще слабо развиты. В частности, факторы, делающие экономически целесообразными инвестиции в обучение и обеспечивающие наличие финансовых средств для этого, часто слабо представлены после завершения первоначального школьного обучения. **Налоговая политика в потенциале является одним из путей укрепления таких экономических и финансовых стимулов.** Но хотя налогообложение используется для оказания влияния на другие формы инвестиций, оно только в редких случаях целенаправленно используется для влияния на обучение на протяжении всей жизни. Это не означает, что оно не имеет влияния. Однако, это влияние, как правило, является случайным, а не спланированным.

Аргумент в поддержку использования налогообложения, а также и других налоговых инструментов, **для оказания влияния на инвестиции в обучение состоит в том, что польза от обучения разделяется обществом, работодателями и физическими лицами:** таким образом, частная доля расходов на обучение, не получающая такой поддержки, сократит инвестиции до уровня ниже оптимального. Однако, обучение взрослых, в отличие от первоначального обучения, поддерживается государством в лучшем случае неравным образом. Как сделать так, чтобы расходы разделялись более систематично? Последние обсуждения существующих возможностей софинансирования, прошедшие в ОЭСР, показали, что налоговая политика включена, преднамеренно или иначе, во многие такие схемы. Задача, выявленная на недавней конференции ОЭСР, посвященной этой теме, состоит в том, чтобы сделать такие подходы более систематическими на всех государственных уровнях, при активном сотрудничестве министерств финансов.

У налоговой системы много целей. Первая из них – сбор денег на государственные расходы, не внося вредных искажений в экономику; содействие мероприятиям, приносящим социальную пользу, также может быть важно. **Налоговая политика может влиять на инвестиции в обучение на протяжении всей жизни двумя способами:**

- Во-первых, *путем налогообложения доходов* от продажи учебных услуг. Если обучение расценивается как инвестиция, целью должно быть обеспечение того, чтобы эти доходы облагались налогами одинаково с другими инвестициями для сохранения нейтральности. Для этого также необходимо, чтобы все поставщики услуг облагались налогами на равной основе. Чаще всего этот принцип нарушается, когда учебные услуги, предоставляемые коммерческими организациями, облагаются налогами, а те, которые предоставляются государственными или другими некоммерческими заведениями, не облагаются.
- Во-вторых, через налоговый подход к *расходам* на инвестиции в обучение. Существует много способов, которыми можно освободить от налогов индивидуальные и корпоративные расходы на обучение. Однако, трудно обеспечить нейтральную поддержку всем видам. Общая схема состоит в том,

что большее предпочтение отдается обучению по текущей специальности, чем по будущей специальности (однако в ряде случаев применяются послабления к этому правилу), проще измеримым видам обучения в классе, чем обучению на рабочем месте, и расходам предприятий, чем расходам физических лиц. Более того, налоговые льготы более выгодны для более зажиточных физических лиц и предприятий – тех, чьи предельные налоговые ставки относительно высоки.

Окончательное влияние налоговых стимулов на обучение может, таким образом, **сильно отличаться,** больше всего потому, что в ряде случаев может получаться значительный эффект мертвого груза. Чистый результат такого скорее произвольного и непоследовательного применения налоговой политики к обучению на протяжении всей жизни приводит к тому, что подаются смешанные и непоследовательные сигналы. Налоговые органы во многих странах не хотят подходить к этому вопросу на более систематической основе. Сейчас необходимо, чтобы министерства образования и финансов обдумали налоговый подход к расходам и доходам, связанным с обучением, оценили их влияние на инвестиции в человеческий капитал и приняли решение о том, необходимо ли вносить корректировки в политику.

Приведенные выше тезисы могут быть проиллюстрированы обзором нынешней налоговой политики и последних преобразований в трех странах. **В Австрии** широко распространено освобождение поставщиков учебных услуг от НДС, и существует много налоговых льгот для физических лиц и предприятий по определенным категориям расходов на обучение. Недавно был расширен список форм обучения, для которых физические лица могут просить налоговые льготы. **В Финляндии** освобождения доходов ограничены определенным числом конкретных поставщиков услуг. В отношении расходов, целью является включение всех видов деятельности, способствующих повышению будущей потенциальной способности людей зарабатывать деньги. Однако, этот принцип трудно поддается последовательному подходу. Комиссия, созданная органами власти по образованию, прояснила политику относительно расходов работодателей. **В Нидерландах** власти особенно активно использовали в последнее время налоговую политику для укрепления и без того сильной поддержки, оказываемой правительством инвестициям в человеческий капитал. За последнее десятилетие ими были введены вычеты для увеличения стимулов для работодателей, чтобы те инвестировали в обучение, для содействия обучению определенных целевых групп и для поощрения сбережений физических лиц на цели обучения. Однако, с 2002 года налоговое давление, сомнения относительно эффективности некоторых из мер и изменения в приоритетах заставили правительство отменить некоторые из этих инициатив.

© ОЭСР 2005

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и заглавие оригинала публикации.

Многоязычные резюме - переведённые отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.

Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР
www.oecd.org/bookshop/

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации.

rights@oecd.org

Факс: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France
Франция

Посетите наш интернет сайт www.oecd.org/rights/

