

Левания
центр проблем детского развития

Просветительское частное учреждение
Центр проблем детского развития "Левания"

220068 г. Минск, ул. Некрасова, 114, офис 40
tel. +375296393829, e-mail dubinina@levania.by
р/с 3015031639006 ЗАО "БСБ БАНК"
УНП 192375067

Модели и политика финансирования инклюзивного образования

аналитический обзор

май 2017

Содержание

Резюме	3
Обоснование необходимости пересмотра модели и политики финансирования инклюзивного образования	4
Обзор существующих моделей и подходов к финансированию в сфере образования ..	7
Подход на основе подушевого финансирования.....	7
Подход на основе образовательных результатов.....	8
Подход на основе финансирования процесса обучения.....	9
Основные модели.....	10
Преимущества и недостатки моделей.....	12
Общие выводы по подходам и моделям	16
Ситуация в Беларуси. Существующая модель.	20
Статистические данные и размер затрат	23
Выводы и рекомендации	26
Источники	27

Резюме

Финансирование является ключевым фактором, определяющим направление и темп развития системы образования, а также ее эффективность и результативность. Именно система обеспечения ресурсами в конечном счете определяет, какие действия мотивирует и поощряет та или иная политика, а какие – наоборот, не поддерживает.

С ратификацией конвенции ООН о защите прав людей с инвалидностью для Беларуси становится актуальным вопрос гармонизации действующих норм с требованиями конвенции, что также подразумевает и необходимость пересмотра действующего подхода к финансированию, принципов и инструментов самой модели обеспечения ресурсами системы образования для реализации задач инклюзивной политики.

Действующая в Беларуси модель финансирования хоть и оставляет некоторые возможности для реализации инклюзивных составляющих в учреждениях образования, на практике никак их не поощряет и скорее демотивирует администрации школ и преподавательский состав. Кроме того действующая модель является крайне неэффективной как с точки зрения структуры расходов, так и целевого их использования.

Наиболее оптимальным видится переход к подушевому финансированию с последующим внедрением элементов, направленных на обеспечение качества процесса образовательных услуг и оценку результатов обучения.

Обоснование необходимости пересмотра модели и политики финансирования инклюзивного образования

Образование одновременно является одним из фундаментальных прав человека и необходимым средством для реализации других прав. В развитых обществах образование становится все более привлекательным и капиталоемким рынком инвестиций, а вместе с тем сферой, ставящей перед правительствами сложные комплексные задачи, задающие все возрастающие темпы развития.

Инклюзивное образование можно рассматривать как определенный сквозной индикатор, который указывает на уровень и качество содержания образования, на формы его организации. Кроме того, степень развития инклюзии в образовательной сфере может рассматриваться как одна из причин, как зеркало, отражающее уровень развития общества в целом. Общество относится к своим членам с дополнительными или отличающимися потребностями также, как и школа относится к детям с особенностями развития. Инклюзивное образование – естественный и неизбежный этап развития любой системы образования.

Беларусь в 2016 году ратифицировала Конвенцию ООН о правах людей с инвалидностью, что означает необходимость гармонизации национального законодательства с принципами, целями и инструментами конвенции, а также корректировку целевых индикаторов в долгосрочных планах профильных министерств. Это означает, в частности, исключение действующих дискриминационных норм в отношении учащихся с дополнительными образовательными потребностями, в том числе и по отношению к учащимся с инвалидностью.

Вот уже несколько десятилетий общеизвестным и доказанным является факт о том, что каждый и любой ребенок способен учиться (т.е. категория «необучаемый» давно является устаревшей и неадекватной), а качество образования напрямую соотносится с успешностью социальной интеграции и величиной будущего дохода.

Кроме того, все более распространенным становится инвестирование в инклюзивное образование как объективно социально и экономически выгодное¹.

¹ United Nations, 2006. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York: United Nations; Council of the European Union, 2007. Council Resolution of 15 November 2007 on education and training as a key driver of the Lisbon Strategy. (2007/C 300/01). Brussels: Council of the European Union. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454416917483&uri=CELEX:32007G1212\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454416917483&uri=CELEX:32007G1212(01)); UNESCO, 2009. Policy Guidelines on Inclusion in Education. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf>, UNESCO, 2013a. Occasional Papers. Revisiting Learning: The Treasure Within. Assessing the influence of the 1996 Delors Report. UNESCO Publishing. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220050E.pdf>; UNICEF, 2015. The Investment Case for Education and Equity. New York: UNICEF. http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf; World Bank, 2014. SABER in Action: An Overview. Strengthening education systems to achieve learning for all. http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/in_actions/SABER_in_Action_Overview.pdf.

Исследования показывают, что качественная реализация политики в области инклюзивного образования имеет множество позитивных эффектов для всех учащихся, улучшая навыки коммуникации, сотрудничества и толерантности². Многие исследователи сходятся во мнении, когда речь заходит о подготовке к учению на протяжении всей жизни и успешной социальной включенности, то данные навыки не менее важны, чем стандартный набор предметных знаний³.

Политика в области инклюзии, как и любая другая государственная политика, подразумевает собственную эффективную и адекватную систему финансирования. Целевое финансирование может следовать за индивидуальными учащимися в зависимости от их потребностей и дефицитов, а также направляться в обычные или специальные школы.

Финансирование инклюзивного образования подразумевает межведомственное взаимодействие между профильными министерствами. Обычно для каждой страны характерна собственная уникальная система управления и финансирования. И тем не менее, существует целый ряд общих черт, определяющих общую эффективность и результативность политики, объединяющий большинство стран мира.

Так, во многих странах Европы министерства здравоохранения и социальной защиты отвечают за поддержку на уровне конкретных учащихся с дополнительными потребностями, а финансирование общеобразовательных школ находится под управлением министерства образования⁴.

При этом опыт многих стран свидетельствует о том, что эффективное финансирование возможно только при существенном уровне децентрализации системы принятия решений и выделения ресурсов⁵. На уровне муниципальных органов решения принимаются более оперативно и с учетом текущих местных экономических, культурных и социальных факторов.

Та или иная модель обеспечения ресурсами является ключевым фактором обеспечения права на образование и целиком определяет эффективность развития инклюзии в образовании.

² Mitchell, D., 2009. Education for respect and understanding – inclusion and equity. Commonwealth Education Partnerships 2009. Malaysia. <http://www.cedol.org/wp-content/uploads/2012/02/55-57-20091.pdf>.

³ Greenberg, A.D. and Nielsen A.H., 2015. The Role of Education in Building Soft Skills. Putting into Perspectives the Priorities and Opportunities for Teaching Collaboration and Other Soft Skills in Education. Duxbury, Massachusetts: Wainhouse Research.

⁴ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999. Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.

⁵ UNICEF, 2012, p. 39. The Right of Children with Disabilities to Education: A Rights-Based Approach to Inclusive Education. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEECIS). http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Right_Children_Disabilities_En_Web.pdf

В целом же модель обеспечения ресурсами определяет:

- Рамочные условия и национальный подход в целом к обеспечению инклюзии
- Уровень централизации образовательной системы
- Возможность механизма финансирования стимулировать эффективность и целевые показатели работы школ.

Данный аналитический обзор ставит перед собой следующие задачи:

- Сделать комплексный обзор существующих национальных моделей обеспечения ресурсами системы инклюзивного образования,
- Провести анализ действующей в Беларуси модели,
- Определить критически важные факторы внутри данных моделей, которые определяют эффективность и адекватность реализации инклюзивной политики,
- Выделить приоритетные направления и меры по развитию системы финансирования инклюзивного образования в Беларуси.

Обзор существующих моделей и подходов к финансированию в сфере образования

Данные многочисленных исследований⁶ демонстрируют, что модель обеспечения ресурсами инклюзивной системы образования является ключевым и наиболее важным фактором, определяющим результативность и эффективность всей политики. Если модель финансирования не совпадает с принципами и целями политики инклюзии, то едва ли можно говорить о каком-либо развитии в данном секторе. Более того, данные показывают, что некоторые модели обеспечения ресурсами фактически стимулируют сегрегацию учеников с дополнительными потребностями, декларируя при этом совершенно другие цели. Поэтому крайне важной задачей является гармонизация политики в области инклюзии с механизмами ее реализации. Далее мы подробно разберем, каким образом это может быть реализовано.

Подход на основе подушевого финансирования

Это наиболее распространенный подход финансирования образования детей с особыми образовательными потребностями⁷ (далее по тексту – ООП).

В данном подходе размер финансирования определяется на уровне министерства исходя из количества учащихся с ООП, и затем средства распределяются по регионам или муниципалитетам. При этом расчет может производиться:

- по “подушевому” нормативу (государство определяет фиксированную сумму расходов на одного учащегося и направляет средства в регионы, без учета региональных особенностей; регионы могут направлять дополнительные средства из местных бюджетов),
- исходя из усредненных расходов на образование учащихся в целом, без учета ООП⁸;
- “сумма-за-учеником”. Данный метод распределения ресурсов следует отличать от управления на уровне школы, хотя обе модели требуют децентрализации финансирования⁹. Тем не менее, в модели “сумма-за-учеником”, средства следуют за учащимся, в какую школу бы он ни пошел,

⁶ Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education

⁷ UNICEF, 2012. The Right of Children with Disabilities to Education: A Rights-Based Approach to Inclusive Education. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEEICIS).
http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Right_Children_Disabilities_En_Web.pdf.

⁸ Waller, J., 2012. Study of a New Method of Funding for Public Schools in Nevada. San Mateo, California: American Institutes for Research.

⁹ Petko, M., 2005. Weighted Student Formula (WSF). What Is It and How Does It Impact Educational Programs in Large Urban Districts? Washington, D.C.: NEA Research.

обеспечивая таким образом справедливую (объективную) систему распределения средств¹⁰.

При выделении средств по “подушевому” нормативу могут определяться суммы для особых категорий учащихся, например, этнических меньшинств, социально уязвимых групп, детей с инвалидностью. В таком случае четко видно, как распределены средства на централизованном уровне. Тем не менее у такого подхода есть ряд недостатков:

- он фокусируется на инвалидности вместо образовательных потребностей,
- часто препятствует инклюзии,
- может привести к росту затрат в связи с необходимостью идентифицировать категории учащихся, подлежащих финансированию (многочисленные комиссии),
- а также увеличивает риск чрезмерного навешивания ярлыков на учащихся с ООП, так как распределение средств зависит от их особенностей и дефицитов¹¹.

В странах с подушевым подходом финансирования общеобразовательные школы с большой долей учащихся с ООП получают средства в зависимости от количества таких учащихся. Данный подход предполагает бонусы для учащихся, у которых выявлены ООП или тех, кто не выполняет минимальные требования по учебной программе.

Недостатком как для общеобразовательных, так и для специальных школ, является то, что подход не способствует повышению качества образовательных услуг и может приводить к чрезмерной идентификации учащихся как имеющих ООП.

Подход на основе образовательных результатов

Данный подход использует в качестве основного критерия успеваемость учащихся. Как общеобразовательные, так и специальные школы получают финансирование в зависимости от достижений учащихся, при этом к школам, в которых не были достигнуты ожидаемые результаты или не выполнены другие смежные параметры, применяется система штрафов. Штрафы применяются также в случаях, когда причинами низких результатов стали проблемы с мобильностью или прогулами

¹⁰ Там же,

¹¹ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999; Parrish, T. B., 2000. ‘Restructuring special education funding in New York to promote the objective of high learning standards for all students’ *Economics of Education Review*, 19, 431–445

учащихся. Т.е. проблемы успеваемости могут быть не связаны строго с обязанностями школы¹².

Несмотря на то, что данный подход призван стимулировать успехи учащихся, в нем также имеются негативные аспекты¹³. Например, он способствует повышению конкуренции среди школ, что может привести к исключению учащихся с ООП. Также он часто приводит к чрезмерной тестовой ориентированности обучения.

Более того, относительно специальных школ, средства среди них могут распределяться пропорционально количеству учащихся с ООП, перешедших в общеобразовательные школы. Это может привести к искаженной стратегии, по которой школы с низкой долей учащихся с ООП получают больше финансирования, чем школы с большим количеством таких учащихся.

Подход на основе финансирования процесса обучения

Данный подход не опирается на официальный статус ребенка «имеющий ООП», но фокусируется на перечне и качестве предоставляемых услуг. В данной системе определяется количество учащихся, подлежащих дополнительному финансированию¹⁴, распределение и использование средств переходит с централизованного уровня на региональный или местный. Такая денежная политика рассчитана на поддержку специальных программ, направленных на образование учащихся с ООП.

В данном подходе общеобразовательные школы получают средства на обеспечение условий, удовлетворяющих ООП, вне зависимости от характера или типа самих особенностей¹⁵. Тем не менее, в большинстве случаев, уровень финансирования иногда оказывается недостаточным для того, чтобы создать на базе школы необходимые условия. Школы могут оказаться не в состоянии построить для учащихся инклюзивную образовательную среду, и вместо этого продолжают сегрегацию, если выделенные средства непропорциональны или жестко привязаны к результатам¹⁶.

Подход финансирования процесса обучения в отношении специальных школ приводит к иным результатам. Так как специальные школы финансируются для

¹² Peters, S., 2002. 'Inclusive education in accelerated and professional development schools: a case-based study of two school reform efforts in the USA' *International Journal of Inclusive Education*, 6 (4), 287–308.

¹³ Meijer, C., Soriano, V. and Watkins, A., 2003. 'Special Needs Education in Europe: Inclusive Policies and Practices', in C. Meijer, V. Soriano and A. Watkins (eds.) *Special Needs Education in Europe*. Thematic Publication. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.

¹⁴ Mitchell, D., 2010. *Education that fits: Review of international trends in the education of students with special educational needs*. Final Report. Christchurch, New Zealand: University of Canterbury.

¹⁵ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999.

¹⁶ Hegarty, S., 1995. 'Teacher training', in OECD, *Integrating Students with Special Needs into Mainstream Schools*. Paris: OECD

предоставления специальных услуг, они могут функционировать как ресурсные центры, как это происходит в некоторых странах¹⁷. Критики данной модели подчеркивают, что в ней существует риск ситуации, когда учащихся адаптируют под программы, а не наоборот¹⁸.

Кроме того, специальные школы с высокой долей учащихся с ООП будут получать больше финансирования, поощряя таким образом обучение в них детей. Школы, в которых развиваются инклюзивные практики и процессы, не получают такого же уровня финансирования, и в результате могут быть дискриминированы самой системой¹⁹.

Основные модели

Существующие модели распределения ресурсов можно систематизировать, выделив два основных параметра: целевой субъект (кто получает ресурсы?) и условия финансирования (каким образом размещаются средства?). Таблица ниже объединяет оба этих параметра и показывает 15 различных комбинации - возможных моделей.

	Семья	Общеобразовательная школа	Специальная школа	Муниципалитет	Субъект регионального или национального уровня
Подушевое финансирование	1	2	5	8	11
Процесс обучения	-	3	6	9	12
Результаты образования	-	4	7	10	13

Подход финансирования, в которой целевым субъектом выступает семья, обычно базируется на той или иной вариации подушевого финансирования, когда дефициты и особые потребности ребенка определяют размер поддержки. Поскольку такая поддержка на практике невозможна безотносительно параметров конкретных потребностей, а также крайне затруднительно представить данный подход на основе образовательных результатов, то в итоге мы получаем 13 действующих моделей.

¹⁷ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999.

¹⁸ Pijl, S. J. and Dyson, A., 1998. 'Pupil-bound budgets in special education: a three-country study' *Comparative Education*, 34 (3), 261–279; UNICEF, 2012. *The Right of Children with Disabilities to Education: A Rights-Based Approach to Inclusive Education*. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEECIS). http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Right_Children_Disabilities_En_Web.pdf.

¹⁹ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999.

Основные характеристики моделей:

1. Клиенто-центрированное финансирование. Ресурсы направляются на клиентов образовательной системы: семью или учеников, и форма предоставления ресурсов может варьироваться от ваучера до конкретной суммы.
2. Подушевое финансирование общеобразовательных школ. Ресурсы направляются на школы в зависимости от их потребностей. Например, школы с большим числом учеников с инвалидностью получают больше средств.
3. Финансирование самого процесса обучения в обычных школах. Ресурсы распределяются на основе индикаторов например качества образования, демонстрируемых учениками проблем поведения и устойчивости навыков социальной интеграции.
4. Финансирование результатов образования обычных школ. Ресурсы распределяются равномерно между школами с резервным бюджетом на специальные услуги.
5. Подушевое финансирование специальных школ. Ресурсы в специальные школы распределяются по фактическому числу учеников.
6. Процессное финансирование специальных школ. Ресурсы распределяются равномерно за определенные услуги и, в принципе, безотносительно их потребностей или достигнутых результатов.
7. Результаты специальных школ. Ресурсы распределяются на основе достигнутых результатов обучения. Например, число учеников, успешно перешедших в обычные школы.
8. Подушевое финансирование муниципальных органов. Средства направляются в зависимости от потребностей (например число учеников с инвалидностью).
9. Финансирование муниципальных органов. Принцип такой же, как в моделях 3 и 6, но только на уровне муниципалитетов.
10. Результаты на уровне муниципалитетов. За более высокие результаты образования или, например, меньшее число учащихся с дополнительными потребностями, муниципалитеты получают больше средств.
11. Подушевое финансирование на уровне регионального субъекта. Региональные или национальные институты (консультативные центры, школьные кластеры и пр.) финансируются в зависимости от имеющихся потребностей.
12. Поддержка процессов на региональном уровне. Школьные кластеры или институты финансируются равномерно на основании числа учащихся за определенные услуги.
13. Результаты деятельности региональных органов. Финансирование направляется в зависимости от достигнутых результатов.

Принимая во внимание разнообразие и сложность подходов финансирования, очевидно, что механизмы распределения средств не могут изучаться или оцениваться вне контекста их применения²⁰. Более того, не существует идеальной модели, у каждой есть свои преимущества и недостатки²¹.

²⁰ Levacic, R. and Downes, P., 2004. Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis. Paris: International Institute for Educational Planning; OECD, 2015. Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>.

²¹ Meijer, C. J. W. (ed.), 1999; UNICEF, 2012; National Council for Special Education, 2014. Delivery for Students with Special Educational Needs. A better and more equitable way. A proposed new model for allocating teaching resources for students with special education needs. An NCSE Working Group Report.

Для эффективного осуществления политики инклюзивного образования необходимо учитывать особенности разных моделей и собирать национальную версию системы обеспечения ресурсами с учетом местных особенностей.

В разных странах возможна любая комбинация подходов и моделей. Например, в отдельных странах муниципальные органы играют доминирующую роль, в других - система более децентрализована. Каждая из моделей имеет свои преимущества и недостатки, а также проистекает из культурно и исторически обусловленных факторов. Давайте проанализируем эти факторы и преимущества на примере конкретных моделей.

Преимущества и недостатки моделей

Подушевое финансирование (модель 1)

Модель подушевого финансирования используется в Австрии, Англии и Уэльсе, а в Нидерландах она включена в модель ваучеров. Данная система ориентирована на расходы на обучение ребенка, в ней право принятия решения и выбора среди различных вариантов обучения принадлежит родителям. Выделение бюджета на ребенка позволяет родителям делать выбор в пользу общеобразовательной школы.

Данная модель финансирования эффективно способствует инклюзии. Такая практика “привязки” бюджета к ребенку хорошо принимается образовательной системой (школьным сообществом): именно родители являются экспертами особых потребностей своего ребенка, поэтому логично и оправдано, что именно они получают необходимые средства для выбора подходящего их ребенку образования. Для функционирования данной модели необходимо наличие системы объективных критериев, определяющих, кто подлежит, а кто не подлежит дополнительному финансированию.

Тем не менее понятно, что не существует объективной системы таких критериев, а имеющиеся варианты размыты, неоднозначны, меняются с течением времени, что может приводить к недопониманию, спорам, если финансирование привязано к учащемуся. К тому же привязывание бюджета к ребенку может привести к необходимости проведения сложных диагностических процедур, протоколов и судебных процессов, что значительно увеличивает расходы общего бюджета системы образования.

Подушевое финансирование имеет и ряд других очевидных недостатков. Часто общеобразовательные школы стремятся привлечь учащихся с ООП (и их бюджеты соответственно) в свои учреждения, поэтому существует тенденция предпочтения учащихся (с финансированием), которые доставят им не слишком много дополнительных усилий. При этом родители всегда стараются сделать максимум

для своего ребенка и поэтому также пытаются получить наибольшее финансирование на него. Поэтому данный подход представляется нежелательным, невыгодным для учащихся с легкими особыми потребностями.

Модели финансирования расходов (модели 2,5,8 и 11)

При действии модели 2 в общеобразовательных школах - школы с большим количеством учащихся с ООП или учащихся с большей успеваемостью получают больший объем финансирования. Другим индикатором может быть количество учащихся с низкой успеваемостью (низким тестовым рейтингом). При всем том, что происходит определение учащихся, имеющих ООП, признание необходимости особых условий, отсутствие гонки за высокими рейтингами учащихся - данная модель не создает стимула для повышения качества образовательных услуг. В целом, можно говорить, что эта модель является неэффективной стратегией с точки зрения инклюзивного образования.

Размер финансирования специальных школ по модели 5 рассчитывается от количества принятых на обучение учащихся, как это происходит в ряде стран. Негативные последствия такой модели демонстрируют ситуации в Бельгии, Нидерландах и Германии (в некоторых землях), где специальные школы получают финансирование в зависимости от числа учащихся, пришедших в эти школы. Очевидные недостатки такой модели были подробно описаны.

Муниципалитеты (модель 8) получают финансирование соразмерно их нуждам (на обучение учащихся с ООП). Региональные институты (модель 11) также могут получать финансирование по такому же принципу. Эти модели выражают понимание того, что различия в объемах финансирования на уровне муниципалитета или региона отражают реальную дифференцированность в спектре особых потребностей учащихся. Данная точка зрения является спорной, в некоторых странах это привело к появлению так называемых кластерных формул финансирования²². В целом, нет достаточных оснований полагать, что спектр ООП и их характеристик сильно разнятся на региональном уровне. Как и модель 2, такого рода финансирование представляет собой достаточно неэффективную стратегию.

Модели финансирования процесса обучения (модели 3, 6, 9 и 12)

Общеобразовательные школы (модель 3) получают финансирование равное бюджету, выделенному на цели оказания специальных услуг по удовлетворению особых потребностей. Однако, как правило, уровень финансирования является недостаточным для того, чтобы создать необходимые условия на базе школ. В данной модели различия в объемах, характеристиках особых потребностей не учитываются. В то время как на уровне школ ООП могут сильно отличаться от школы к школе. К тому же, у школ нет мотивации включить в общий образовательный процесс учащихся с ООП. Более того, в них может развиваться

²² Porter, G.L. (1997). Critical elements for inclusive schools. In S.J. Pijl, C.J.W. Meijer & S. Hegarty (Eds.), *Inclusive education: A global agenda*. (pp.68-81). London: Routledge.

практика сегрегации таких учащихся, поскольку объем финансирования на ученика никак не привязывается к его успехам.

В модели 6 финансирования процесса обучения специальные школы получают финансирование за оказание определенных услуг. В рамках этой модели специальные школы могут быть преобразованы в ресурсные центры (как например в Норвегии)²³.

Преимущества такой модели: эта модель достаточно легко приживается в странах с относительно сегрегационной системой образования детей с ООП; принятие такой модели обществом достаточно высоко; расходы предсказуемы и постоянны; может привести к формированию среды, в которой экономически обоснованные решения играют важную (позитивную) роль; может привести к сокращению количества учащихся с ООП, посещающих сегрегационные учреждения.

Недостатки: на качество образовательного процесса не делается прямого акцента; области (районы/ регионы) с высоким процентом учащихся с ООП, посещающих специальные школы поощряются (стимулируя обучение в специальных школах), а регионы, развивающие политику инклюзии, ограничиваются в средствах.

Тем не менее, такая модель финансирования процесса обучения с фокусом на специальных школах выступает достойной альтернативой модели финансирования расходов сегрегационных образовательных систем.

При модели финансирования процесса обучения на уровне муниципалитетов (9), средства на ООП направляются в муниципалитеты. При этом основанием финансирования является не количество учащихся с ООП или показатели их успехов. Средства распределяются равномерно, с целью разработки и внедрения конкретных необходимых условий в системе общего образования. В целом, данный тип финансирования имеет те же преимущества и недостатки, что и другие модели процессного подхода, но есть некоторые особенности. Во-первых, встает вопрос повышения эффективности от роста масштабов. Если территории муниципалитетов велики, равное финансирование является обоснованным, но если в среднем территории небольшие – может возникнуть обоснованная критика. При небольших территориях нет оснований уравнивать региональные различия распространенности ООП. Кроме того, если эффект от повышения масштаба небольшой, то возможны определенные сложности при планировании и организации региональных услуг для ОП (в особенности для редких ООП).

Большим плюсом данной модели, который достаточно четко демонстрируют скандинавские страны, является то, что она транслирует и подтверждает идею о том, что инклюзия напрямую зависит от децентрализации и лучше всего стимулируется именно этим принципом²⁴. Лица, принимающие решения, доступны

²³ UNESCO (1994) World conference on special needs education: Access and Quality, Final report, Paris: UNESCO. OECD (1995). Integrating pupils with special needs into mainstream schools. Paris: OECD.

²⁴ Porter, G.L. (1997).

для диалога, цепочки коммуникации как правило короткие. К тому же, в данной модели учитываются контекст, исторические, философские и другие региональные особенности.

Как видно из опыта скандинавских стран, такая модель финансирования может привести к формированию среды, в которой важную позитивную роль играют экономически обоснованные решения, что обычно ведет к сокращению числа учащихся с ООП, посещающих сегрегационные учреждения. Приемлемость и доступность такой модели выше в тех странах, где управление системой образования децентрализовано, где муниципалитеты несут основную ответственность за создание определенных образовательных условий.

В зависимости от существующей в муниципалитете системы отчетности эта модель относительно легка в реализации. Однако в стране с централизованным управлением ее применить достаточно сложно. Также для эффективного функционирования этой модели необходимы стимулы. Как и в других моделях финансирования процесса обучения, такие стимулы нужны для формирования инклюзивной среды. Поэтому комбинирование данной модели с элементами модели финансирования результатов может быть чрезвычайно эффективно.

В модели финансирования процесса на региональном уровне (12) региональные институты или школьные кластеры финансируются в равных объемах (на основании числа учащихся в кластере) для предоставления определенных услуг. Проблемы, связанные с эффектом масштаба, как уже говорилось ранее, могут быть учтены и решены при такой модели. Если регион или кластер представлен достаточным количеством учащихся, такая модель имеет значительные преимущества.

Преимуществом данной модели является децентрализация. Степень свободы региональных учреждений управления при принятии решений позволяет учитывать различия в истории и контексте каждого конкретного региона. К тому же принятие решений на региональном уровне повышает степень кооперации и ответственности, учитывает экономические факторы, что в конечном счете может способствовать дальнейшему развитию инклюзии. Вариант финансирования на уровне школьных кластеров по примеру Нидерландов видится наиболее перспективным²⁵ среди многих других.

Модели финансирования результатов обучения (4, 7, 10 и 13)

Общеобразовательные школы (модель 4) получают финансирование на основании высоких показателей успеваемости (достигнутого прогресса), низкой доли учащихся ООП или низкого уровня проблемного поведения учащихся школы. Поэтому часто школы стремятся не принимать учащихся с ООП в свои учреждения. Кроме того, школы имеют тенденцию становиться излишне

²⁵ Lunt, I., Evans, J., Norwich, B., and Wedell, K. (1994). Working Together: Inter-School Collaboration for Special Needs. London: David Fulton.

ориентированы на тестирование. Модель ориентированная на результаты может спровоцировать атмосферу конкуренции среди школ, что также является определенным дискомфортом и даже барьером для учащихся с ООП²⁶.

Специальные школы (модель 7) могут получать финансирование соответственно своим достижениям. В контексте инклюзии критерием может выступать число учащихся, переведенных в общеобразовательные школы. Специальные школы, которые в результате своей работы с учащимися, способствовали их возвращению в систему общего образования, получают больший объем финансирования. Такая форма “перевернутого” финансирования может привести к нежелательным ситуациям: специальные школы с меньшим количеством учащихся с ООП получают наибольшие объемы финансирования.

В моделях 10 и 13 муниципалитеты или регионы (например, школьные кластеры) с более высокими результатами или низким числом учащихся с ООП получают дополнительное финансирование. Преимущества и недостатки данной модели финансирования уже приводились выше. Недостатки модели финансирования со строгой привязкой к результатам, также описанные выше, присущи и данной модели. Однако комбинация модели финансирования процесса обучения с некоторыми элементами модели результатов может быть очень эффективна.

Общие выводы по подходам и моделям

Каждая модель финансирования имеет свои преимущества и недостатки. Тем не менее, модель финансирования процесса обучения на уровне региона (муниципалитета) представляет собой наиболее эффективный вариант, в особенности в сочетании с некоторыми элементами модели финансирования результатов. В такой модели распределение бюджетов на ООП делегируются с центрального уровня региональным институтам (муниципалитетам, округам, школьным кластерам). Именно на региональном уровне происходит процесс принятия решений о том, как будут распределяться средства и на нужды каких учащихся.

Ключевым моментом в данной модели является учет средств. Клиенты системы образования и в целом налогоплательщики имеют право знать, как распределяются средства и какие результаты достигаются. Процедуры мониторинга и оценки - необходимая часть модели финансирования процесса обучения. При децентрализованной региональной модели необходимость в таких процедурах еще выше чем при централизованном управлении средствами.

Одна из сложных проблем обусловлена с одной стороны тем, что категоризация учащихся как имеющих ООП, особенно в терминах диагнозов, не соответствует

²⁶ O’Hanlon, 1993 O’Hanlon, C. (1993). Special education integration in Europe. London: David Fulton Publishers.

принципам инклюзии включать таких учащихся в систему общего образования на основании фундаментального права на образование для каждого ребенка. С другой стороны, оценка эффективности любого финансирования предполагает необходимость выделения той или иной группы учащихся из целевых групп.

Очевидно, что и в таком контексте на учащихся навешиваются ярлыки, и они все равно находятся в особом положении в общеобразовательном классе. Что само по себе уже не инклюзия в ее подлинном значении. Конечно, в инклюзивном учреждении различия между учащимися не определяются по параметрам норма/не норма, или включен/не включен. Инклюзия начинается вместе с правом каждого ребенка получать образование в общеобразовательной системе. Для того, чтобы осуществить это право система образования вынуждена опираться на существующие различия между учащимися. И тут принципиально важно, на основе какой терминологии происходит восприятие системой образования своих непосредственных клиентов – учеников. Диагнозы и в целом медицинская модель давно изжила себя во всех развитых странах, а определение образовательных потребностей на основе компетентностного подхода демонстрирует отличные результаты.

Кроме того очевидно, что атмосфера конкуренции в школах и между школами не отвечает целям инклюзии. Должно прийти понимание необходимости кооперации и сотрудничества. В этом направлении есть обнадеживающие изменения: появляются модели школьных кластеров, в которых школы сотрудничают для обеспечения наиболее эффективных для инклюзии условий. Однако такая модель встречается пока еще достаточно редко.

Анализ моделей, реализуемых в странах Европы, показывает действенность и эффективность следующих принципов.

Прежде всего распределение средств среди регионов должно проводиться равномерно, с корректировкой на различия социально-экономических условий. Поскольку доля учащихся с ООП почти всегда одинакова в регионах, то в таком случае средства могут распределяться исходя из общего количества учащихся или других демографических показателей.

Далее местная (или региональная) организация принимает решение о том, как будут распределены средства и какие учащиеся получают особые образовательные услуги. Желательно, чтобы местное учреждение образования могло провести оценку/экспертизу в области ООП и разработать педагогические стратегии и услуги для удовлетворения ООП тех, кто в них нуждается. К тому же, если данная организация регулярно контактирует с общеобразовательными школами, ей будет легко наладить контроль за использованием предоставленных школам средств.

В целом, комбинация подходов на основе процесса и потребностей представляется наиболее эффективной на местном уровне. Определенная (небольшая или фиксированная) часть бюджета может распределяться в школы независимо от

потребностей и какая-то часть – на основе оценки потребностей той или иной школы. Это работает особенно удачно, когда добавляются некоторые элементы подхода оценки результатов.

Инклюзия достигается и развивается значительно быстрее и дешевле в децентрализованной системе финансирования. Локальные учреждения образования обычно гибче и оперативнее реагируют на потребности и перестраиваются. При этом важно, чтобы на уровне министерства образования были ясно определены цели и индикаторы процесса обучения.

Гибкость финансирования и образовательных практик, предоставляющих полноценную поддержку учителей всей образовательной системой, является залогом эффективности инклюзивного образования²⁷. Качество инклюзивного образования тесно связано с возможностями, предоставляемыми учителям. Во многих странах руководства школ объясняют сложности в предоставлении качественных образовательных услуг нехваткой учителей, обладающих компетенциями обучения детей с разными потребностями²⁸.

Кроме того качественное инклюзивное образование зависит от той поддержки, которую получают школы. Во многих странах развита система вспомогательных услуг, направленных на техническое и методологическое укрепление учреждений образования²⁹.

Согласно исследованиям³⁰, результаты учащихся тесно связаны с навыками и компетенциями учителей, поэтому высокое качество преподавания - это ключ к успехам учащихся, особенно с ООП. По этой причине выделение средств на подготовку персонала, его поддержку и стимулирование обучения сильных учителей и руководителей - критически важно для развития эффективной инклюзивной системы.

В странах с прямым финансированием затрат специальных школ (чем больше учащихся в специальных школах - тем больше размер финансирования), действующие модели вызывают много критики. При прямом финансировании специальных школ стратегии поведения участников образовательного процесса

²⁷ Barrett, D., 2014. 'Resourcing Inclusive Education', in C. Forlin and T. Loreman (eds.) *Measuring Inclusive Education (International Perspectives on Inclusive Education, Volume 3)*. Emerald Group Publishing Limited. <http://dx.doi.org/10.1108/S1479-363620140000003020>.

²⁸ European Agency for Development in Special Needs Education, 2011. *Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education: An Exploration of the Challenges and Opportunities for Developing Indicators*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education; OECD, 2013. *TALIS 2013 Technical Report*. Paris: OECD

²⁹ European Agency for Development in Special Needs Education, 2012. *Raising Achievement for All Learners – Quality in Inclusive Education*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education; European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2014. *Organisation of Provision to Support Inclusive Education – Summary Report*. Odense, Denmark: European Agency for Special Needs and Inclusive Education. <http://www.european-agency.org/sites/default/files/Organisation of Provision Summary Report.pdf>.

³⁰ Barrett, D., 2014, p. 81.

очень разнятся (родителей, учителей или других акторов). Эти стратегии могут привести к угнетению инклюзии, росту стигматизации (навешивание ярлыков) и росту затрат. Большая доля средств тратится на не связанные с образованием процессы - судебные тяжбы, диагностические процедуры и т.п. Неудивительно, что определить такие страны можно по более высокому проценту учеников с ООП, обучающихся в специальных, отдельных заведениях.

Некоторые страны твердо заявляют, что финансовая система негативно влияет на практику специального образования. Осознание этого факта становится для многих стран главным стимулом для кардинального пересмотра системы финансирования образования учащихся с ООП.

В странах с сильной децентрализацией системы финансирования, где региональные или муниципальные власти несут основную ответственность за организацию процесса специального образования, как правило отмечаются позитивные эффекты. Эти страны практически не отмечают негативных побочных эффектов для системы образования и в целом удовлетворены своей финансовой поддержкой.

Система, в которых муниципалитеты принимают решения на основании информации от центров поддержки потенциала школ или консультационных центров, в которых распределение большего количества средств в специальные учреждения образования автоматически влияет на суммы средств, выделяемых для общеобразовательных школ, становится достаточно эффективной в деле продвижения инклюзии.

Ситуация в Беларуси. Существующая модель.

Беларусь в 2016 году ратифицировала Конвенцию ООН о правах людей с инвалидностью, что означает необходимость гармонизации национального законодательства с принципами, целями и инструментами конвенции, а также корректировку целевых индикаторов в долгосрочных планах профильных министерств. Это требует, в частности, исключения действующих дискриминационных норм в отношении учащихся с ООП, в первую очередь по отношению к учащимся с инвалидностью³¹.

В 2015 году принята Концепция развития инклюзивного образования лиц с особенностями психофизического развития, действует план по ее реализации на 2016 – 2020 гг.

Однако, во-первых, в международной практике инклюзивное образование рассматривается как правовой принцип, т.е. право каждого ребенка на качественное и доступное по месту жительства образование. В действующей национальной концепции правовой аспект не упоминается, а речь идет «об обеспечении равных возможностей». Дело в том, что понятие права одновременно определяет ответственного за реализацию данного права. А при «отсутствии возможностей» ответственность обычно легко размывается или вовсе отсутствует.

Во-вторых, общепринятая мировая практика трактует инклюзивное образование значительно шире: как реализация права на образование детей с различными типами образовательных потребностей и барьеров:

- одаренных и талантливых детей;
- детей с нарушениями поведения;
- детей, представляющих национальные меньшинства и семьи мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев;
- детей, находящихся в социально опасном положении;
- детей с особенностями психофизического развития и др.

А в-третьих, сама концепция не является нормативным актом и носит скорее декларативный характер. На текущий момент в Беларуси термин и понятие инклюзии в нормативном поле никак не определен.

Кроме этого также не определены такие неотъемлемые компоненты инклюзивного образования, как тьютор и индивидуальное сопровождение; вариативное образовательное пространство; индивидуальная образовательная траектория для каждого учащегося; участие и вовлечение родителей и местного сообщества в образовательный процесс. Без этих составляющих реализация инклюзивных мер принципиально невозможна.

³¹ см. Нулевой отчет об исполнении Конвенции ООН о правах людей с инвалидностью.
http://www.disright.org/sites/default/files/source/07.05.2016/nulevoy_otchet.pdf

Финансовые средства учреждениям образования распределяются из республиканского бюджета и доформируются за счет местного. Министерство образования осуществляет методологическое руководство. Размер финансирования определяется в пропорции к штату учителей и административного персонала, и только косвенно - по демографическим параметрам учеников (например по численности в отношении сельских школ).

По подушевому принципу осуществляется только финансирование питания в школьных столовых: определяется количество детей и имеющиеся льготные категории (например, многодетные или по возрастам: у младших школьников большая часть бесплатного питания, чем у старших).

Таким образом действующая в Беларуси система финансирования является в достаточной мере уникальной. Мало где в мире системы образования поддерживают ресурсами фактически увеличение численности преподавателей и администрации школ, их человеко-часы, никак не ориентируясь при этом на потребности школьников, их численность и особенности состава, не спрашивая у школ за качество процессов обучения, и уж тем более за достигнутые образовательные результаты.

Строго говоря, по подходу действующая система финансирования является исключительно сегрегационной, механизмы стимулирования инклюзивных мер отсутствуют. По модели – это смесь элементов модели 5 в отношении специальных школ, где финансирование осуществляется преимущественно по подушевому принципу, а общеобразовательные школы получают ресурсы согласно штатного состава. Мониторинг качества услуг и результатов не осуществляется и, соответственно, не влияет на размер финансирования.

Существует ряд школ, имеющих статусы инклюзивных школ либо пилотных площадок. При этом информация об апробируемых методиках и результатах является закрытой, открытых общественных и экспертных обсуждений не проводится.

В реальности, когда дети с особыми потребностями учатся в обычных школах, предоставляемая им специальная помощь и поддержка настолько ограничены в силу неподготовленности педагогического состава и материальной не оснащённости самих учреждений, что в принципе не позволяют осуществлять воспитание и обучение детей с инвалидностью, дети оказываются вынуждены получать образование в центрах коррекционно-развивающего обучения и реабилитации или на дому.

Поэтому в текущей ситуации в отношении Беларуси можно говорить пока только об интеграции: дети с ООП ходят в общеобразовательные школы и физически делят пространство с остальными детьми, но фактически исключены из общего процесса обучения. Инклюзия подразумевает полноценное включение любого ребенка в первую очередь в образовательный процесс.

Интеграция относится к специальному образованию, и, если соблюдать пропорции затрат на ученика в специальном учреждении, то, по идее, должна финансироваться с повышающим коэффициентом к обучению в общеобразовательной школе.

Однако на практике, если ребенок с ООП попадает в интеграцию, то ему выделяется несколько часов помощи специального педагога (дефектолога, сурдопедагога), а в штат общеобразовательной школы может приниматься дополнительный персонал. При этом спецучреждения не награждаются (и, соответственно, не поощряются), если ребенок с инвалидностью переходит от них в общеобразовательное учреждение, а общая школа, куда ребенок переходит, не получает никаких дополнительных ресурсов. Отсюда понято сильное сопротивление и отсутствие любой мотивации у администрации школ принимать детей с ООП.

Да, существует доплата учителю класса, где учится ребенок с ООП, в размере не более чем 63% к ставке 1 разряда³². Размер доплаты определяет руководство школы, но поскольку в целом сумма крайне незначительна, то эту меру нельзя рассматривать как фактор, способный стимулировать педагогов принимать особенных учеников в класс. А учитывая тот факт, что для полноценного и эффективного включения ребенка с ООП в образовательный процесс педагогам в большинстве своем нужно серьезно доучиваться, то подобного размера доплата тем более не является сколько-нибудь значимым фактором.

Большинство учителей воспринимают интеграцию как сильное увеличение нагрузки при неадекватно низком увеличении зарплаты и сопротивляются (явно или неявно) появлению ученика с ООП в классе.

Зачастую интеграция происходит формально. Учитель осваивает необходимые техники и методики работы с таким ребенком только до уровня, достаточного для обеспечения порядка, чтобы ребенок с ООП не мешал остальным детям в классе. Либо педагог с самого начала организует вытеснение ученика на «задний план» класса. Это сильно снижает качество образования даже по сравнению со специальной школой и служит в последствии аргументом против инклюзии/интеграции как принципа.

Директор школы «де-юре» имеет возможность запросить финансирование, достаточное для организации образовательной среды для ребенка с ООП:

- дополнительный персонал,
- индивидуальное или групповое сопровождение,
- организация и оборудование специального рабочего места,
- зон сенсорной разгрузки и так далее.

³² Ставка составляет 31BYN с 01.01.2017

Однако это конкурирует с другими важными статьями расходов: ремонт школы, закупка оборудования для детей без ООП, финансирование других направлений развития образования. Кроме того часто не хватает знаний о конкретных потребностях детей с ООП. Поэтому на практике директора школ не стремятся запрашивать деньги на финансирование мер по инклюзии.

При этом даже если директор школы обратиться за средствами, например, на оборудование ресурсного класса, то местные органы власти могут не выбрать это направление как приоритетное и профинансировать другую школу либо другую статью расходов.

В сегодняшних условиях, когда наблюдается крайне низкий уровень понимания необходимости введения инклюзии и мер по ее корректной организации даже на уровне местных органов власти, то дополнительные затраты на организацию среды для ребенка с ООП в общеобразовательной школе не реализуются вовсе или осуществляются на минимальном уровне. Нагрузка по оборудованию классов, подготовке специалистов, а зачастую и дополнительной оплате труда этих специалистов, ложится на плечи родителей.

Таким образом, существующая в Беларуси система финансирования инклюзивного образования:

- сохраняет многие черты сегрегационной модели и по факту структурой расходов поддерживает именно модель специального образования;
- демотивирует общеобразовательные школы к принятию детей с ООП;
- не стимулирует переподготовку и повышение квалификации учителей для работы с детьми с ООП;
- никак не стимулирует повышение качества образовательных услуг, мониторинг и меры наказания за низкие результаты не практикуются;
- при этом нормативно система в принципе не запрещает и не ограничивает реализацию инклюзивных мер;
- наделяет большим объемом возможностей и полномочий местные учреждения образования.

Статистические данные и размер затрат

По данным Министерства Статистики³³ общее число учащихся составляет немногим менее 1 млн человек (982тыс), из них численность учащихся в специальных учреждениях – менее 8 тыс (7 735 человек). Кроме того, в республике на начало 2016/17 учебного года в 191 специальном классе, организованном при учреждениях общего среднего образования, обучалось 1518 учащихся с особенностями психофизического развития.

³³ Образование в Республике Беларусь 2016-2017. Статистический бюллетень.
http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_6835/

Тут важно учитывать, что имеющиеся банки данных в системе Министерства Здравоохранения, Министерства Труда и Социальной Защиты и Министерства Образования являются неполными, не совпадающими друг с другом и во многом - закрытыми для общественного доступа.

Например, по состоянию на осень 2016 в республиканском банке данных содержатся сведения о 149 919 детях с ОПФР, из них дети с инвалидностью – 11 288 человек³⁴. Однако по данным Министерства Здравоохранения, опубликованным в ежегодном официальном сборнике «Здравоохранение в Республике Беларусь»³⁵, по состоянию на 1 января 2014 г. в Беларуси инвалидами признаны 25,1 тыс. детей. А по данным Министерства труда и социальной защиты³⁶ в 2016 дети-инвалиды в возрасте до 18 лет составили 54 тысячи 450 человек. Т.е. данные по детям с инвалидностью в разы отличаются у трех профильных министерств.

Информация о положении детей и взрослых с инвалидностью разрознена по различным министерствам и их территориальным службам. Соответственно, разработка мер государственной политики на основании имеющихся данных, равно как проведение адекватного анализа ситуации и потребностей не представляются возможным. А без этого не может быть речи о выработке соответствующей политики, не говоря уже о мониторинге и контроле за реализацией.

Итого, как минимум, ориентироваться можно на наличие, примерно, 150тыс. детей с ООП, включая примерно 10тыс. детей с инвалидностью. Из которых обучается в условиях интеграции примерно 1% (это ООП, а детей с инвалидностью – и того меньше).

При этом Законом О республиканском бюджете на 2017 год³⁷ предусматривается примерно 808млн рублей (5%) на образование, из которых три четверти идет на сферу высшего и послевузовского образования. В относительных цифрах 5% госбюджета – это вполне сопоставимая по нашему региону и в целом по Европе величина. Однако в абсолютном выражении уровень расходов на образование соответствует скорее странам Африки: в страновом рейтинге Мирового Банка по доле расходов на образование мы занимаем 83 место³⁸ и 81-е по уровню валового национального дохода на душу населения³⁹.

³⁴ Отчет о работе отдела специального образования Министерства Образования
<http://asabliva.by/ru/main.aspx?guid=1451>

³⁵ Здравоохранение в Республике Беларусь. Официальный статистический сборник.
<http://minzdrav.gov.by/ru/static/numbers>

³⁶ http://www.mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/zasedanie-kollegii-ministerstva-truda-i-sotsialnoj-zaschity_2811

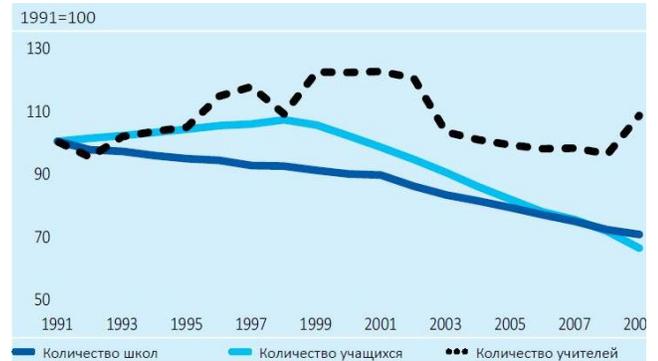
³⁷ http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_181016_431z.pdf

³⁸ <http://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-education/info>

³⁹ <http://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info>

Основной статьёй расходов бюджета на образование является оплата труда. Удельный вес оплаты труда в общем объеме расходов на образование составлял 63,3 % в 2011 году. При этом заработная плата в секторе образования в Беларуси является крайне низкой, особенно в сравнении с близлежащими странами.

Таким образом, значительные расходы на оплату труда связаны с численностью учителей, но никак не с уровнем их заработной платы. Количество учителей на одного учащегося в Беларуси выше, чем в большинстве стран региона и даже во всем мире.



При постоянном тренде закрытия школ (с начала 90х годов было закрыто более 1200 школ) и сокращении числа учеников, численность учителей не только не снижается, а продолжает расти⁴⁰. Данный факт говорит о мало адекватной структуре и неэффективности расходования бюджетных ресурсов.

Что касается финансирования специального образования⁴¹, то в общереспубликанском бюджете предусмотрено 108млн BYN на 2017 год. И здесь существует минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного учащегося в специальных общеобразовательных школах (специальных общеобразовательных школах-интернатах), вспомогательных школах (вспомогательных школах-интернатах), центрах коррекционно-развивающего обучения и реабилитации, который в среднем по республике составляет 820 рублей в год. Это критически малая сумма, которая не позволяет вести речь ни о качестве услуг, ни о результатах обучения.

⁴⁰ <https://news.tut.by/society/346084.html>

⁴¹ Приложение 2 к государственной программе "Образование и молодежная политика" на 2016 – 2020 годы <http://edu.gov.by/page-1061>

Выводы и рекомендации.

1. Модель финансирования прямо определяет политику в любой области. Не зависимо от декларирования тех или иных целей, принципов и задач, система обеспечения ресурсами всегда однозначно демонстрирует, что поощряется и поддерживается на самом деле.
2. В мировой практике накоплен значительный опыт реализации различных подходов и моделей финансирования инклюзии. Для эффективного осуществления политики необходимо учитывать преимущества и недостатки разных моделей, но при этом важно собирать национальную версию системы с учетом местных особенностей и общей стратегии страны.
3. Ключевым моментом любой модели является мониторинг и оценка качества целевых процессов, получаемых результатов и учет средств. Если в системе не организована обратная связь, то невозможно достичь никаких целевых показателей. При децентрализованной региональной модели необходимость в таких процедурах еще выше, чем при централизованном управлении.
4. Для Беларуси наиболее рациональной видится траектория перехода от существующей модели финансирования размеров штатного состава к подушевому подходу, когда бюджет школы определяется числом детей и объемом оказываемых им услуг. После этого возможно постепенное внедрение элементов процессного и ориентированного на результат подходов, когда школы будут получать дополнительные средства, если продемонстрируют высокое качество и отличные результаты образования.
5. Подушевое финансирование имеет массу недостатков и не конкурирует по эффективности с моделями, учитывающими качество и результаты учебного процесса. Но в случае, когда не сформировано понимание необходимости инклюзии, подушевое финансирование могло бы стать дополнительным и важным стимулом для начала перехода к инклюзивному образованию. Такой путь выбрала, в частности, Российская Федерация. Эффектом от внедрения подушевого нормативного финансирования будут:
 - i. развитие конкуренции между учебными заведениями, так как у школьников и их родителей появится возможность выбирать лучшую школу, а деньги в школу придут вместе с учеником;
 - ii. повышение качества образовательного процесса, так как угроза оттока учеников будет служить стимулом для администрации школы и местных органов власти улучшать состав учителей, материальную базу и условия учебы в школе.
6. Также для Беларуси важным вопросом является структура расходов на образование. Имея одну из самых высоких в мире численностей учителей и одновременно низкий уровень зарплаты, полное отсутствие системы мотивации и поощрения за качество предоставляемых услуг, мы в итоге получаем крайне неэффективно функционирующую систему.

Источники

Barrett, D., 2014. 'Resourcing Inclusive Education', in C. Forlin and T. Loreman (eds.) *Measuring Inclusive Education (International Perspectives on Inclusive Education, Volume 3)*. Emerald Group Publishing Limited. <http://dx.doi.org/10.1108/S1479-363620140000003020>.

Council of the European Union, 2007. Council Resolution of 15 November 2007 on education and training as a key driver of the Lisbon Strategy. (2007/C 300/01). Brussels: Council of the European Union. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454416917483&uri=CELEX:32007G1212\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454416917483&uri=CELEX:32007G1212(01));

European Agency for Development in Special Needs Education, 2011. *Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education: An Exploration of the Challenges and Opportunities for Developing Indicators*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education;

European Agency for Development in Special Needs Education, 2012. *Raising Achievement for All Learners - Quality in Inclusive Education*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education;

European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2014. *Organisation of Provision to Support Inclusive Education - Summary Report*. Odense, Denmark: European Agency for Special Needs and Inclusive Education. <https://www.european-agency.org/sites/default/files/OrganisationofProvisionSummaryReport.pdf>

Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education

Greenberg, A.D. and Nielsen A.H., 2015. *The Role of Education in Building Soft Skills. Putting into Perspectives the Priorities and Opportunities for Teaching Collaboration and Other Soft Skills in Education*. Duxbury, Massachusetts: Wainhouse Research.

Hegarty, S., 1995. 'Teacher training', in OECD, *Integrating Students with Special Needs into Mainstream Schools*. Paris: OECD

Levacic, R. and Downes, P., 2004. *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*. Paris: International Institute for Educational Planning;

Lunt, I., Evans, J., Norwich, B., and Wedell, K. (1994). *Working Together: Inter-School Collaboration for Special Needs*. London: David Fulton.

Meijer, C. J. W. (ed.), 1999. *Financing of Special Needs Education. A seventeen-country Study of the Relationship between Financing of Special Needs Education and Inclusion*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.

Meijer, C., Soriano, V. and Watkins, A., 2003. 'Special Needs Education in Europe: Inclusive Policies and Practices', in C. Meijer, V. Soriano and A. Watkins (eds.) *Special Needs Education in Europe. Thematic Publication*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.

Mitchell, D., 2009. Education for respect and understanding - inclusion and equity. Commonwealth Education Partnerships 2009. Malaysia. <http://www.cedol.org/wp-content/uploads/2012/02/55-57-20091.pdf>.

Mitchell, D., 2010. Education that fits: Review of international trends in the education of students with special educational needs. Final Report. Christchurch, New Zealand: University of Canterbury.

National Council for Special Education, 2014. Delivery for Students with Special Educational Needs. A better and more equitable way. A proposed new model for allocating teaching resources for students with special education needs. An NCSE Working Group Report. Trim: National Council for Special Education. http://ncse.ie/wp-content/uploads/2014/09/Allocating_resources_1_5_14_Web_accessible_version_FINAL.pdf.

OECD (1995). Integrating pupils with special needs into mainstream schools. Paris: OECD

OECD, 2013. TALIS 2013 Technical Report. Paris: OECD

OECD, 2015. Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>.

O'Hanlon, 1993 O'Hanlon, C. (1993). Special education integration in Europe. London: David Fulton Publishers.

Parrish, T. B., 2000. 'Restructuring special education funding in New York to promote the objective of high learning standards for all students' Economics of Education Review, 19.

Peters, S., 2002. 'Inclusive education in accelerated and professional development schools: a case-based study of two school reform efforts in the USA' International Journal of Inclusive Education, 6 (4).

Petko, M., 2005. Weighted Student Formula (WSF). What Is It and How Does It Impact Educational Programs in Large Urban Districts? Washington, D.C.: NEA Research.

Pijl, S. J. and Dyson, A., 1998. 'Pupil-bound budgets in special education: a three-country study' Comparative Education, 34 (3).

Porter, G.L. (1997). Critical elements for inclusive schools. In S.J. Pijl, C.J.W. Meijer & S. Hegarty (Eds.), Inclusive education: A global agenda. London: Routledge.

UNESCO (1994) World conference on special needs education: Access and Quality, Final report, Paris: UNESCO.

UNESCO, 2009. Policy Guidelines on Inclusion in Education. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf>,

UNESCO, 2013a. Occasional Papers. Revisiting Learning: The Treasure Within. Assessing the influence of the 1996 Delors Report. UNESCO Publishing. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220050E.pdf>;

UNICEF, 2012, p. 39. The Right of Children with Disabilities to Education: A Rights-Based Approach to Inclusive Education. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEEICIS). http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Right_Children_Disabilities_En_Web.pdf

UNICEF, 2015. The Investment Case for Education and Equity. New York: UNICEF. http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf;

United Nations, 2006. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York: United Nations;

Waller, J., 2012. Study of a New Method of Funding for Public Schools in Nevada. San Mateo, California: American Institutes for Research.

World Bank, 2014. SABER in Action: An Overview. Strengthening education systems to achieve learning for all. http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/in_actions/SABER_in_Action_Overview.pdf.