

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию: важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик^{1, 2}

Н.М. Милованцева, А. Ёрл, Д. Хейман

Милованцева Наталья Михайловна – PhD, доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: nmilovantseva@hse.ru

Ёрл Алисон – PhD, старший научный сотрудник Центра анализа мировой политики Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA); University of California, Los Angeles, 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: aearle@ph.ucla.edu

Хейман Джэди – MD, PhD, член Национальной медицинской академии США и Канадской академии медицинских наук, основатель и директор Центра анализа мировой политики и профессор школ: здравоохранения им. Филдинга, общественных наук им. Ласкина и медицины им. Геффена Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA); University of California, Los Angeles, 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: jody.heyman@ph.ucla.edu

Несмотря на широкий консенсус международных организаций в отношении важности здорового развития детей в раннем возрасте, мониторинг национальных действий по обеспечению дошкольного образования ограничен. В настоящей статье представлен количественный подход к мониторингу мирового прогресса по достижению задачи 4.2 Целей устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций (ООН): «...обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста». Мы использовали строгий подход для создания новой количественной глобальной базы данных сопоставимых показателей политики, которые характеризуют предоставление национального дошкольного образования для 86% государств – членов ООН. Этот набор данных был проанализирован для изучения глобального неравенства в обеспечении всеобщего дошкольного образования. Мы обнаружили, что 43% всех стран и всего 3% стран с низким уровнем дохода обеспечивают бесплатное дошкольное образование. Менее 25% стран предлагают бесплатное дошкольное образование в течение двух или более лет. Это резко контрастирует с начальным образованием, которое предоставляется бесплатно в 96% стран. Чтобы проиллюстрировать, как эти данные могут использоваться для изучения взаимосвязей между политикой и ее результатами, мы использовали регрессионный анализ. Дополнительный сбор глобальных данных о качестве дошкольного образования еще более активизирует усилия по мониторингу политики, которая играет ключевую роль в достижении задачи 4.2, и окажет поддержку достижению ЦУР ООН в области образования.

Ключевые слова: цели устойчивого развития; количественные данные о политике; глобальное неравенство в образовании; политика в области образования; сравнительный анализ политики

Для цитирования: Милованцева Н.М., Ёрл А., Хейман Д. (2018) Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию: важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-06.

¹ Авторы выражают благодарность Калифорнийскому университету в Лос-Анджелесе и Всемирной организации здравоохранения за поддержку данной работы.

² Статья поступила в редакцию в октябре 2017 г.

Введение

Принятие Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. знаменует собой важный сдвиг в приоритетах ООН в области образования. В то время как Цели развития тысячелетия (ЦРТ) были ориентированы исключительно на достижение всеобщего начального образования, Цели устойчивого развития (ЦУР) подчеркивают важность образования до и после начальной школы. Этот фокус отражает растущее признание того, что человеческий опыт в период от рождения до возраста пяти лет критически влияет на долгосрочные результаты развития и неравенство. ЦУР подчеркивают важность эффективного мониторинга национальной политики, затрагивающей развитие и образование детей раннего возраста, — той области, которая также имеет приоритетное значение для других международных организаций, включая Всемирную организацию здравоохранения, Всемирный банк и другие. Повестка дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. также отражает понимание того, что для достижения ЦУР результаты этого мониторинга должны широко распространяться, чтобы страны могли повысить эффективность соответствующих национальных усилий.

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР и метод стимулирования подотчетности характеризуются в Повестке дня как «систематическая проверка и обзор исполнения». Ежегодный мониторинг показателей может «служить в качестве инструмента управления, источника информации для национального планирования и бюджетных процессов, а также средства глобального контроля» [UN, 2015]. Двумя основными результатами процесса проверки исполнения и обзора являются ежегодный отчет о прогрессе в достижении ЦУР, подготавливаемый Генеральным секретарем при поддержке учреждений ООН, а также мониторинговый отчет, подготавливаемый Политическим форумом высокого уровня ООН по вопросам устойчивого развития (HLPF).

Хотя в докладе “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals”, представленном в мае 2015 г., отмечается, что «вводные или оцениваемые в процессе реализации показатели» иногда играют решающую роль в стимулировании изменений, необходимых для достижения лучших результатов, и поэтому являются релевантными [Sustainable Development Solutions Network, 2015], существует лишь несколько непосредственных индикаторов политики. Для достижения прогресса в достижении амбициозных целей и в областях, где прогресс может быть постепенным, важно измерить движущие силы изменений, а также собрать данные, необходимые для анализа того, какая политика приводит к изменениям. Отслеживание статуса законов и политики ценно, потому что они непосредственно влияют на действия принимающих решения лиц и гражданского общества [Heymann et al., 2013; Atabay et al., 2015; Cassola et al., 2016; Lesnikowski et al., 2016]. Более того, как указано в многочисленных источниках, этот подход также позволил бы оценить взаимосвязь между политикой и ее результатами, причем способ оценки может варьироваться от межсекторального анализа данных на национальном уровне [Earle, Heymann, 2006; Schliwen et al., 2011] до квази-экспериментальных, лонгитюдных исследований, в зависимости от доступных данных [Daku et al., 2012; Heymann et al., 2013; Hajizadeh et al., 2015; Conklin et al., 2016; Nandi et al., 2016].

Признавая роль дошкольного образования в создании основы для устойчивого экономического развития, ООН включила в ЦУР 4 задачу 4.2: «К 2030 г. обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, таким образом, гарантировав их готовность к начальному образованию» [UN, 2015]. Текущим индикатором ООН для

задачи 4.2 является «процент детей (в возрасте 36–59 месяцев), получающих, по меньшей мере, один год качественного дошкольного образования». В случае дошкольного образования, хотя важно измерять посещаемость с использованием коэффициентов охвата в соответствии с Системой глобальных индикаторов мониторинга, показатель национальной политики, предусматривающей обеспечение государством бесплатного и обязательного дошкольного образования, также будет полезным оперативным индикатором мер, предпринятых для достижения прогресса. Подход к мониторингу, который предполагает предоставление сопоставимых и поддающихся анализу количественных данных по национальной политике, доступных лицам, принимающим решения, организациям гражданского общества и гражданам как для своих собственных, так и для других стран, повысит подотчетность и прозрачность, тем самым укрепляя и дополняя существующий план мониторинга, характеризующийся как «проверка и обзор исполнения».

Доступ к дошкольному образованию как фактор устойчивого развития

В многочисленной литературе о развитии детей раннего возраста установлена связь между показателями завершения дошкольного образования и последующими уровнями образования, занятости и экономического развития. Теоретическое обоснование критической важности инвестирования в дошкольное образование для достижения целого ряда дальнейших долгосрочных результатов было сформулировано на основе описания механизмов, таких как «навык порождает навык» Хекмана [Heckman, 2000]. Многие исследования установили, что ранний жизненный опыт оказывает значительное влияние на когнитивное развитие и результаты обучения детей в дальнейшем [Shonkoff, Phillips, 2000; Heckman, 2006; Knudsen et al., 2006; Grantham-McGregor et al., 2007].

Кроме того, исследования для широкого круга стран, в которых особое внимание уделяется посещаемости в рамках дошкольного образования, последовательно доказывали положительное влияние на последующие достижения в начальной школе и показатели завершения образования. По результатам лонгитюдного исследования, проведенного в Аргентине, год посещения государственного дошкольного учреждения увеличивает показатели тестов по испанскому языку и математике на 23% от стандартного отклонения распределения баллов [Berlinski et al., 2009]. Получение дошкольного образования в течение как минимум года было связано с более высокими показателями тестов за четвертый класс по математике, чтению и социальным наукам по результатам межсекторального исследования 159000 детей в Чили [Cortazar, 2015]. Аналогичные результаты были обнаружены в Непале, где по меньшей мере 95% из 935 детей, посещавших различные программы раннего развития, получили значительно лучшие оценки в конце года, чем дети, которые не участвовали в таких программах [Save the Children, 2003]. Аналогичным образом исследования в Гане и Кабо-Верде зафиксировали положительное влияние посещаемости дошкольных учреждений на первичные оценки тестов по итогам программы [Jaramillo, Tietjen, 2001]. Далее, трехлетнее исследование в сельских регионах Бангладеш показало значительно более высокие достижения по итогам первой и второй ступени начальной школы для 180 выпускников 30 дошкольных программ по сравнению с детьми, которые не посещали дошкольные учреждения [Aboud, Hossain, 2011]. Сильная положительная связь между завершением дошкольного образования и снижением количества остающихся на второй год в начальной школе наблюдалась в Бразилии по результатам межсекторального исследования на основе национальных опросов [World Bank, 2001]. По результатам одного из крупнейших на

сегодняшний день исследований, в 89% из 65 стран, участвующих в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), посещение дошкольных учреждений в течение как минимум одного года повысило оценку результатов тестирования по чтению в возрасте 15 лет, с учетом социально-экономического положения и прошлого обучающегося, причем эффект был еще больше в случае двух и более лет дошкольного образования [OECD, 2011].

Также имеется много свидетельств того, что дошкольное образование особенно приносит пользу бедным детям в странах как с высоким, так и с низким и средним уровнем дохода (Havnes, Mogstad [2011] для Норвегии, Deming [2009] для США, Dumas, Lefranc [2010] для Франции, Mingat, Seurat [2011] для Мадагаскара и Martinez et al. [2012] для Мозамбика).

Исследования, использующие обширные данные о последующем развитии событий, показывают наличие долгосрочных положительных эффектов. В рамках рандомизированных исследований с контролируемыми условиями небольших программ в США исследователи получали информацию о людях за период от дошкольного до зрелого возраста и установили наличие более значительных успехов в учебе, увеличение количества окончивших среднюю школу, более низкое число оставшихся на второй год и снижение количества рекомендаций по коррекционному образованию [Reynolds et al., 2002; Schweinhart et al., 2005; Barnett, Masse, 2007]. Лонгитюдный ретроспективный анализ, проводимый в течение пяти лет в Уругвае, показал положительное влияние уровня посещаемости дошкольных учреждений. Используя методологию сравнения братьев и сестер внутри одного домохозяйства, исследование показало, что более высокая посещаемость снижает вероятность остаться на второй год в младших классах и повышает общий уровень образования [Berlinski et al., 2008].

В данной статье мы оцениваем, какое количество стран мира реализует политику, направленную на достижение задачи 4.2 ЦУР, предполагающей получение по меньшей мере одного года дошкольного образования всеми детьми. Основываясь на недавно созданной базе данных по показателям бесплатного дошкольного образования, мы демонстрируем пригодность и полезность этих данных для оценки действий страны по реализации одной из задач ЦУР. Статус дошкольного образования в 163 странах оценивается на основе имеющихся источников по состоянию на 2015 г. Исследуются доступность и продолжительность бесплатного, а также бесплатного и обязательного дошкольного образования в глобальном масштабе и различия в доступности между странами по уровню экономического развития и географическим регионам. Далее в статье показано, как количественные данные о национальной политике могут быть использованы для изучения взаимосвязи между политикой и ее результатами. Наш анализ взаимосвязи между обеспечением дошкольного образования и показателями охвата им детей также предоставляет информацию о том, насколько тесно связаны политика в области дошкольного образования и индикатор для задачи 4.2, коэффициент участия / охвата.

Основное внимание уделяется предоставлению бесплатного и обязательного дошкольного образования, поскольку дети должны получать его для реализации всех выводов, а исследования показывают, что одним из основных барьеров для этого, особенно среди бедных семей, является плата за обучение [Alderman et al., 2001; Kadamira, Rose, 2003; Hillman, Jenkner, 2004; Princeton University, 2006]. Введение или увеличение оплаты приводит к сокращению числа учащихся в школах [Burke, Beegle, 2004; Sayre et al., 2014]. Например, в одном нигерийском штате коэффициент охвата начальным школьным образованием сократился с 90% до 60% в период между 1982 и 1984 гг. после введения платы за обучение. В то же время, исследования из целого ряда стран показа-

ли, что предоставление бесплатного образования приводит к увеличению охвата детей школьным образованием [Nielsen, 2009]. Обеспечение бесплатного дошкольного образования в обязательном порядке является одним из необходимых шагов в направлении его универсальности.

Методология

Данные

Чтобы определить, какие страны сделали начальное образование бесплатным и обязательным, мы создали новую глобальную базу данных, в которой фиксируются политики по обеспечению дошкольного образования на национальном уровне. Количественно сопоставимые данные были в основном созданы путем обзора и кодирования отчетов национальных правительств для 6-го и 7-го издания базы данных Международного бюро просвещения ЮНЕСКО “World Data on Education” и 48-й сессии Международной конференции по образованию (2008 г.). Эти отчеты использовались в качестве нашего основного источника, поскольку они обеспечивают сопоставимые качественные данные по наибольшему числу стран. В докладах представлено всестороннее обсуждение национальных систем образования, включая описание образовательных принципов, законов в области образования и их основных положений, администрирования и управления, структуры и организации, а также учебного процесса. Когда данные были неполными или недоступными в этих источниках, мы дополняли их информацией из следующих источников: страновые отчеты Всемирного банка SABER, страновые профили Международного совета по открытому и дистанционному образованию, официальных документов, доступных в Planipolis, портала образовательных планов государств-членов ЮНЕСКО и Eurypedia, базы данных по политике стран ЕС в области образования. Информация из отчетов и документов системно кодировалась в набор количественных переменных. Для обеспечения сопоставимости была создана система кодирования, позволяющая учитывать детали предоставления образования и проводить значимое сравнение программ, реализуемых разными странами. По крайней мере, два кодировщика отдельно рассматривали источники для каждой страны и сравнивали решения по кодированию, чтобы подтвердить стандартность интерпретации и уменьшить риск человеческой ошибки или несоответствий. Это стало дальнейшим развитием строгой методологии формирования количественных показателей на основе детальных текстов по образовательной политике и правовым вопросам, использованной в предыдущих исследованиях [Heumann, 2013; Quamruzzaman et al., 2014; Heumann et al, 2014].

Чтобы увеличить возможности сравнения политик в разных странах, мы учли, что дошкольное образование характеризуется ими с использованием разных терминов, включая образование в раннем детстве, дошкольную программу, дошкольное учреждение, детский сад («nursery school» и «kindergarten») или подготовительную школу. Мы использовали определение дошкольного образования, или образования уровня 0, Международной стандартной классификации образования (МСКО) ЮНЕСКО, которое гласит «Программы МСКО уровня 0 нацелены на детей, не достигших возраста перехода на уровень МСКО 1. Существуют две категории программ уровня МСКО 0: образовательное развитие в раннем возрасте и дошкольное образование. Первая имеет образовательный контент, предназначенный для детей самого младшего возраста (в возрасте от 0 до 2 лет), в то время как вторая предназначена для детей от 3 лет до старта начального образования» [UNESCO, 2012]. Если возраст поступления в началь-

ную школу в стране составляет пять лет, мы изучали образовательные программы для детей в возрасте трех и четырех лет. Если первый год начального образования назывался «годом приема» или аналогичным образом, мы считали его частью начального образования, и он не рассматривался в качестве элемента программы дошкольного образования в наборе данных. Когда в отчетах содержалась информация о политике в области дошкольного образования на субнациональном уровне, наши данные отражали положения, которые применялись в большинстве территориальных единиц страны.

Наша база данных включает информацию о дошкольном образовании для 86% государств – членов ООН, для которых последние данные были доступны в отчетах ЮНЕСКО или других источниках (166 стран, табл. 1). В целом распределение стран по доходу и региону в нашей описательной выборке сопоставимо с распределением доходов и регионов для всех 192 государств – членов ООН (по состоянию на 2011 г.). Страны из выборки для регрессионного анализа охвата дошкольным образованием несколько чаще попадают в категорию с высоким и средним уровнем дохода.

Таблица 1. Характеристики стран по уровню дохода и регионам мира, используемые при анализе

	Выборка для дескриптивного анализа (<i>n</i> = 166), %	Выборка для регрессионного анализа (<i>n</i> = 124), %	Государства – члены ООН (<i>n</i> = 192), %
Уровень дохода			
Низкий	16	16	18
Ниже среднего	29	22	29
Выше среднего	28	31	27
Высокий	27	31	26
Географический регион			
Северная и Южная Америка	19	22	18
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	16	11	16
Европа и Центральная Азия	30	32	28
Ближний Восток и Северная Африка	10	10	10
Южная Азия	3	2	4
Африка к югу от Сахары	22	22	25

Примечание. Все проценты округлены до ближайшего целого числа. Некоторые проценты могут не составлять в сумме 100% вследствие округления. Используемые распределения по уровню национального дохода и региональным группам основаны на классификациях Всемирного банка 2011 г. Выборка для дескриптивного анализа включает все страны, по которым имеются данные ЮНЕСКО или других источников о политике в области дошкольного образования в период с 2006 по 2015 гг.

Источник: расчеты автора.

Данные по национальному валовому внутреннему продукту и уровню урбанизации (а также уровню дохода и региону) были получены из базы «Показатели мирового

развития» Всемирного банка на тот же год, что и используемые данные по охвату дошкольным образованием.

Данные о национальных показателях зачисления и окончания образования были получены в Информационном центре Института статистики ЮНЕСКО.

Переменные

Странами, классифицированными как имеющие *бесплатное дошкольное образование*, являются те страны, в которых существует политика, предусматривающая предоставление по крайней мере одного года дошкольного образования, в смысле определения дошкольного (уровня 0) образования ЮНЕСКО, и не предполагающая взимание платы за обучение или образование (хотя другие сборы могут взиматься, например, за питание или поездки/экскурсии).

Странами, классифицированными как имеющие обязательное дошкольное образование, являются те страны, в которых существует политика, обязывающая ребенка получать дошкольное образование, в смысле определения дошкольного (уровня 0) образования ЮНЕСКО, в течение по крайней мере одного года. Количество лет обязательного дошкольного образования является категориальной переменной, содержащей три категории: ноль лет, один год и два года и более. Задача 4.2 предусматривает один год дошкольного образования, в то время как по крайней мере два года бесплатного дошкольного образования «с учебными планами и классами, соответствующими потребностям развития, а также механизмами обеспечения качества» являются стандартом в рамках Системного подхода к улучшению результатов образования (SABER) Всемирного банка для раннего развития детей [Neuman, Devercelli, 2013].

Странами, обеспечивающими *бесплатное и обязательное дошкольное образование*, считаются страны, в которых существует национальная политика, предусматривающая как минимум один год бесплатного и обязательного дошкольного образования. Эта составная переменная была закодирована как отсутствующая, если не были доступны данные для индикаторов «бесплатности» или «обязательности». Переменная «бесплатное и обязательное» измеряет проводимую политику независимо от степени ее реализации или процента детей соответствующей возрастной группы, участвующих в дошкольной программе обучения. В настоящее время всеобъемлющие данные о степени реализации на глобальном уровне отсутствуют. Еще одна переменная указывает количество лет бесплатного и обязательного дошкольного образования: ноль, один год и два года и более.

Чистый коэффициент охвата дошкольным образованием определяется как количество детей, которые, как сообщается, были приняты в дошкольное учреждение (независимо от возраста), выраженное в процентах от числа детей соответствующего возраста во всем населении. Мы использовали чистые коэффициенты охвата в качестве общепотребительного показателя охвата школьным образованием: высокий чистый уровень охвата свидетельствует о высокой доле обучающихся детей официально установленного школьного возраста. По сравнению с валовыми коэффициентами охвата, чистые не учитывают зачисление детей младше и старше соответствующего возраста.

Исследования показывают, что уровень национального экономического развития и уровень урбанизации страны сильно влияют на уровень охвата образованием. Для анализа взаимосвязи между предоставлением дошкольного образования и чистыми уровнями охвата дошкольным образованием, мы учитывали влияние ВВП на душу населения и уровень урбанизации в год, на который замерялся коэффициент охвата. *ВВП на душу населения* измерялся в текущих долларах США. Чтобы учесть разницу во влия-

нии дохода у нижней и верхней границ спектра национального дохода, был использован натуральный логарифм ВВП на душу населения. *Уровень урбанизации* определялся как процент населения, проживающего в городской местности.

Показатель *географического региона* основывался на классификации Всемирного банка 2011 г. и включал Восточную Азию и Тихоокеанский регион, Европу и Центральную Азию, Ближний Восток и Северную Африку, Северную и Южную Америку, Южную Азию и Африку к югу от Сахары.

Группировка по уровню дохода была основана на классификации Всемирного банка 2011 г. Страны включались в одну из четырех групп по уровню доходов: низкий, ниже среднего, выше среднего и высокий. Уровень дохода измерялся с использованием оценок валового национального дохода на душу населения Всемирного банка после конвертации местной валюты в доллары США с использованием метода Атласа Всемирного банка [World Bank, 2016].

Аналитический подход

Мы осуществили два типа анализа. Во-первых, мы описали статус дошкольного образования в глобальном масштабе, по регионам и по уровню дохода. Мы рассчитали долю стран с национальной политикой, гарантирующей бесплатное дошкольное образование, и аналогичный показатель для бесплатного и обязательного дошкольного образования. Кроме того, мы выявили частотное распределение продолжительности бесплатного (а также бесплатного и обязательного) дошкольного образования, предусмотренного национальной политикой.

Затем мы провели линейный регрессионный анализ для изучения того, связано ли предоставление по меньшей мере одного года бесплатного дошкольного образования с коэффициентами охвата дошкольным образованием. Мы использовали модель линейной регрессии, в которой зависимой переменной являлся национальный чистый коэффициент охвата дошкольным образованием за последний доступный год с 2011 по 2014, а ключевой объясняющей переменной — индикатор предоставления бесплатного дошкольного образования за последний доступный год с 2006 по 2011. В качестве контрольных переменных в модель были включены натуральный логарифм ВВП на душу населения и доля городского населения в год, для которого был использован коэффициент охвата.

Результаты

Менее половины изученных стран обеспечивают по крайней мере один год бесплатного дошкольного образования, как обязательного, так и нет (табл. 2). Только 27% всех рассмотренных стран (45 из 166) предоставляют два и более года бесплатного дошкольного образования. 19% стран предоставляют бесплатное дошкольное образование, которое также является обязательным; среди них меньшинство (29%) предоставляет его в течение двух лет и более. Напротив, среди 26% стран, которые предоставляют бесплатное, но необязательное дошкольное образование, большинство (76%) предоставляют его в течение двух и более лет.

Предоставление дошкольного образования существенно варьируется в зависимости от региона (табл. 3). Исходя из имеющихся данных, в Европе и Центральной Азии 70% стран предоставляют не менее одного года бесплатного дошкольного образования. В Америке этот процент немного выше и составляет 75%. Для сравнения, меньшая часть стран Южной Азии (17%), Африки к югу от Сахары (14%), Ближнего Востока и

Северной Африки (25%) и Восточной Азии и Тихоокеанского региона (19%) предлагает по крайней мере один год бесплатного дошкольного образования.

Таблица 2. Обеспечение дошкольного образования в глобальном масштабе

Всего	Нет бесплатного дошкольного образования	Бесплатное дошкольное образование		Бесплатное и обязательное		Бесплатное, но необязательное	
		1 год	2 года	1 год	2 года	1 год	2 года
166	92	74		31		42	
100%	55%	45%		19%		26%	
		1 год	2 года	1 год	2 года	1 год	2 года
		29	45	22	9	10	32
		39%	61%	71%	29%	24%	76%

Примечание. Количество стран с «бесплатными и обязательным» и «бесплатными, но необязательным» образованием суммарно не равно 74 из-за отсутствия данных о том, является ли дошкольное образование обязательным, для одной из стран. Все проценты округлены до ближайшего целого числа.

Источник: расчеты автора.

Таблица 3. Обеспечение дошкольного образования по регионам

	Не менее 1 года бесплатного дошкольного образования, %	2 года бесплатного дошкольного образования, %	Не менее 1 года бесплатного и обязательного дошкольного образования, %
Северные и Южная Америка	75	38	47
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	19	12	4
Европа и Центральная Азия	70	42	26
Ближний Восток и Северная Африка	25	19	6
Южная Азия	17	17	0
Африка к югу от Сахары	14	14	3

Примечание. Все проценты округлены до ближайшего целого числа.

*N = 6.

Источник: расчеты автора.

Если говорить о предоставлении двух и более лет бесплатного дошкольного образования, наиболее распространена такая политика среди стран Европы и Центральной Азии (42%) и Северной и Южной Америки (38%). Эти регионы также характеризуются относительно высокой распространенностью предоставления как минимум одного года бесплатного и обязательного дошкольного образования (47% стран в Северной и Южной Америке и 26% в Европе и Центральной Азии). Во всех

других регионах доля стран, предоставляющих не менее одного года бесплатного образования и по крайней мере одного года бесплатного и обязательного образования составляет 25% и менее. В Южной Азии нет стран с бесплатным обязательным дошкольным образованием.

В дополнение к региональным различиям существуют значительные отличия в предоставлении бесплатного дошкольного образования в зависимости от странового уровня дохода (рис. 1). Предоставление по меньшей мере одного года бесплатного дошкольного образования гораздо чаще встречается в странах с высоким уровнем дохода (62%) и с уровнем дохода выше среднего (63%), чем в странах с уровнем дохода ниже среднего (27%) и странах с низким уровнем дохода (15%).

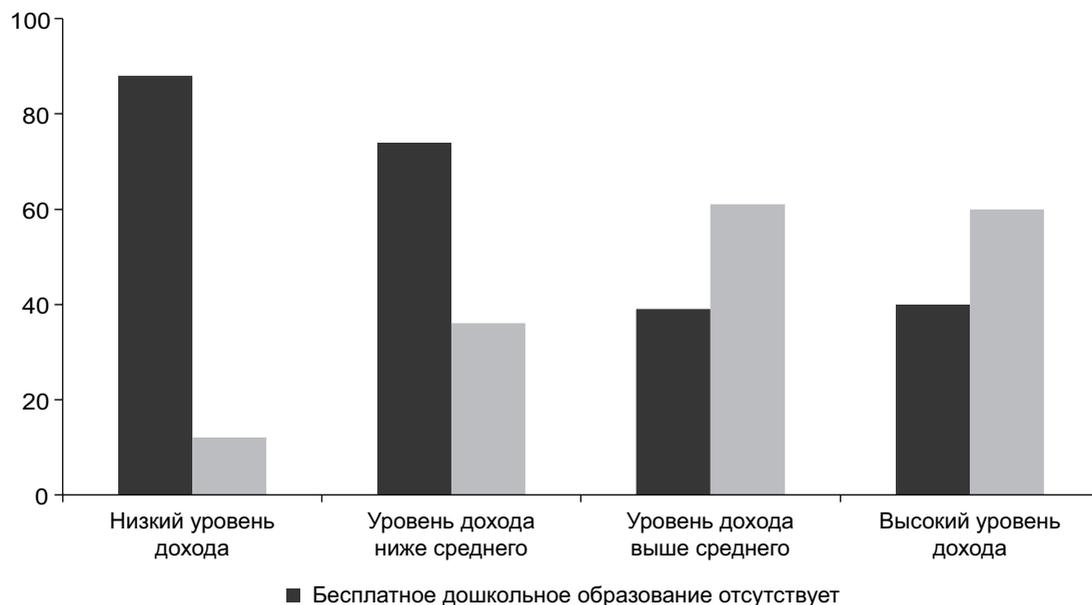


Рис. 1. Процент стран с бесплатным дошкольным образованием и без него по уровню дохода

Источник: расчеты автора.

Существуют также значительные различия в предоставлении универсального, то есть бесплатного и обязательного, дошкольного образования в зависимости от уровня доходов страны. Треть стран с уровнем дохода выше среднего (33%) и только 15% стран с уровнем дохода ниже среднего обеспечивают как минимум год бесплатного и обязательного дошкольного образования.

В табл. 4 представлены результаты регрессионного анализа по методу наименьших квадратов, исследующего взаимосвязь между предоставлением бесплатного дошкольного образования и чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием. Было установлено, что предоставление бесплатного дошкольного образования, будь то обязательное или нет, связано с более высокими чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием, и что эта связь статистически значима. Предоставление не менее одного года бесплатного дошкольного образования связано со средним увеличением чистого коэффициента охвата дошкольным образованием на 16%, даже при учете влияния ВВП на душу населения и урбанизации.

Таблица 4. Модель регрессии по методу МНК, предсказывающая чистые уровни охвата образованием на дошкольном уровне

	β
По крайней мере один год дошкольного образования является бесплатным	16,39*** (3,81)
Натуральный логарифм ВВП на душу населения	12,13*** (1,61)
Процент населения, проживающего в городской местности	0,04 (0,11)
Константа	-61,69*** (10,74)
N	124
R^2	0,63

Примечание. Стандартные ошибки приведены в скобках. Полную статистику см. в дополнительной таблице. *, **, *** указывают на $p \leq 0,05$, $p \leq 0,01$ и $p \leq 0,001$ соответственно.

Источник: расчеты автора.

Обсуждение

Несмотря на широкий консенсус международных организаций относительно важности поддержки здорового раннего детства, мониторинг национальных действий по обеспечению дошкольного образования ограничен. В настоящей статье используется подход к мониторингу национального дошкольного образования, основанный на глобально сопоставимых показателях законодательства и политики. Мы оценили глобальное обеспечение дошкольного образования на основе последних данных о политике, доступных для 166 стран – членов ООН. Кроме того, мы использовали регрессионный анализ для изучения взаимосвязи между предоставлением бесплатного дошкольного образования и чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием.

Мы обнаружили, что в глобальном масштабе существуют существенные разрывы и пробелы в обеспечении дошкольного образования. Менее половины стран мира, по которым имеются данные, обеспечивают, по крайней мере, один год дошкольного образования, доступного в финансовом отношении, предлагая бесплатные программы обучения. Только 27% изученных стран предлагают бесплатное дошкольное образование в течение двух или более лет. Данное исследование также выявило существенные различия в предоставлении бесплатного дошкольного образования в зависимости от национального дохода, которые часто оставляют детей в беднейших странах лишенными возможностей раннего обучения. Лишь небольшое количество стран с низким уровнем дохода обеспечивает бесплатное дошкольное образование. Подобная вариация существует и в распределении государственных политик, предусматривающих всеобщее образование дошкольного образования. Одна треть стран с высшим и средним уровнем дохода и лишь только 15% стран с низким и средним уровнем дохода предоставляют по меньшей мере один год бесплатного и обязательного дошкольного образования.

Наш анализ также иллюстрирует глобальный разрыв в доступности между начальным и дошкольным образованием. По состоянию на 2014 г. 159 стран имели бес-

платное и обязательное начальное образование [de Guzman Chorny et al., 2014]. Однако менее половины (44%) стран, предоставляющих бесплатное начальное образование, также обеспечивали по меньшей мере один год бесплатного дошкольного образования в 2015 г.

Мы также установили, что предоставление бесплатного дошкольного образования связано с увеличением показателей охвата дошкольным образованием: предоставление по крайней мере одного года бесплатного дошкольного образования связано со средним увеличением коэффициента охвата им на 16%.

Результаты данного исследования следует интерпретировать с учетом следующих ограничений. Мы системно проанализировали доступные и надежные источники, описанные выше, для создания базы данных о реализации политики в области дошкольного образования. Мы не смогли включить в анализ показатель уровня реализации, поскольку эта информация не была доступна для всех стран (хотя в некоторых источниках была представлена всеобъемлющая картина проблем на пути полной реализации). Поскольку мы использовали имеющиеся межсекторальные данные для многомерного анализа показателей охвата дошкольным образованием, проведенный анализ может установить только корреляцию, а не причинно-следственную связь между характером предоставляемого образования и коэффициентами охвата на дошкольном уровне. Для подтверждения причинности необходимы исследования изменений результирующих показателей до и после введения или отмены платы за дошкольное обучение. Данные по другим потенциальным объясняющим переменным, таким как наличие и роль негосударственных программ дошкольного образования, местоположение и доступность учреждений, а также сумма других сборов и издержек, которые могут способствовать росту коэффициентов охвата дошкольным образованием, также недоступны в настоящее время на глобальном уровне.

Кроме того, бинарный показатель предоставления государственного, бесплатного и обязательного дошкольного образования и простое измерение продолжительности образования в годах представляют собой широкие, высокоуровневые индикаторы прогресса и не полностью охватывают аспекты ЦУР 4, которая указывает на необходимость обеспечения доступа к «качественному» образованию. Таким образом, важным следующим шагом будет активизация усилий по сбору количественных сопоставимых данных о показателях политики, влияющих на качество дошкольного образования, включая, в частности, требования к подготовке учителей, возрастную пригодность и инклюзивность учебной программы, наличие учебных материалов и качество школьной среды, на глобальной основе. Все больше растет осознание важности этих показателей, особенно требований к подготовке учителей, для качества программ и дальнейших результатов, которые демонстрируют дети [Sheridan et al., 2009; Mtahabwa, Rao, 2010], однако дальнейшая и более всеобъемлющая, то есть включающая все страны мира, оценка требует дополнительных данных на глобальном уровне.

Также важно рассмотреть вопрос о том, каким образом дошкольное образование соответствует общему подходу и интегрируется с другими направлениями социальной политики, затрагивающими детей дошкольного возраста, такими как здравоохранение и питание. Имеются данные о том, что мультисекторальные подходы могут быть эффективными с точки зрения увеличения коэффициентов охвата образованием, и потенциально значительные выгоды были продемонстрированы для маргинальных групп, таких как дети с ограниченными возможностями и из семей с низким доходом [World Bank, 2013; Vargas-Baron, 2015; Yoshikawa, Kabay, 2015]. Исследования отдельных стран показывают, что некоторые характеристики, например, координация между государственными органами, кадровая преемственность, широкие консультации со

всеми заинтересованными сторонами при разработке политики и твердая приверженность реализации на национальном уровне, повышают эффективность таких программ [Engle et al., 2013; Britto et al., 2014; DiGirolamo et al., 2014; Vargas-Baron, 2015], но без сопоставления данных по всему спектру программ и контекстов не могут быть сделаны конкретные выводы и рекомендации.

Эта статья иллюстрирует возможность использования данных о реализуемой политике для мониторинга прогресса в отношении ЦУР и оценки взаимосвязи политических мер с их результатами на примере одной из задач ЦУР — обеспечения всеобщего доступа к дошкольному образованию. Подход основывается на предложениях по использованию индикаторов политики для мониторинга реализации глобальных соглашений в области прав человека [Neumann et al., 2014, 2015; Raub et al., 2016]. Использование этого подхода — подготовка количественных, сопоставимых, системных данных по национальной политике, доступных для анализа в дополнение к данным о ее результатах, — может стать важным шагом на пути совершенствования мониторинга прогресса в отношении ЦУР.

Помимо данных о результатах крайне важно на регулярной основе собирать данные о конкретных деталях реализуемой политики, чтобы выйти за рамки мониторинга и предоставить национальным правительствам информацию, необходимую для ее структурирования, направленного на приближение стран к реализации ЦУР.

Ответ на вопрос о том, как наилучшим образом достичь ЦУР и реализовать задачи в их рамках, не является простым. Глобальные доклады, такие как мониторинговый доклад ЮНЕСКО 2015 г. «Образование для всех» [UNESCO, 2015], делают выводы об эффективных стратегиях, основанные на общих выводах нескольких исследований небольшого числа стран, синхронных тенденциях или видимых ассоциациях, в противоположность строгому статистическому анализу лонгитюдной политики и данных о результатах. Национальные правительства и многие глобальные межправительственные и неправительственные организации, такие как ЮНЕСКО, уже собирают данные в рамках Системы глобальных индикаторов мониторинга. Объединение этих данных с глобальными индикаторами политики и законодательства станет источником ценной дополнительной информации о том, какие подходы работают, при этом не увеличивая значительно сложность или издержки мониторинга. Кроме того, в дальнейшем эта база данных могла бы регулярно обновляться, требуя при этом разумного уровня усилий, тем самым предоставляя странам исторические данные, с помощью которых глобальные системы мониторинга могли бы оценивать степень прогресса с течением времени. Помимо этого, лонгитюдные количественные данные сделали бы возможным проведение более тщательного анализа причинного воздействия политики.

Заключение

Подход к изучению обеспечения дошкольного образования, используемый в этой статье, — сбор количественных, сопоставимых, гармонизированных данных о политике, подлежащих обновлению с течением времени, — в сочетании с долгосрочными данными о ее результатах позволил бы более тщательно проанализировать влияние различных аспектов политики в области дошкольного образования на ее результаты, а также предоставить лицам, принимающим решения, основанные на фактических данных рекомендации / руководства по разработке эффективной политики. Отслеживание как самой политики, так и ее результатов имеет важное значение для анализа и определения относительной эффективности различных подходов, тем самым предоставляя ли-

цам, принимающим решения, инструменты планирования и распределения ресурсов для оптимального выбора в отношении путей достижения ЦУР.

Приложение А

Сводная статистика переменных регрессионного анализа (N = 124)

Название переменной	N	Среднее	Стандартное отклонение	Минимум	Максимум
<i>Зависимая</i>					
Чистые коэффициенты охвата дошкольным образованием, 2011 г., %	124	55,33	30,40	1,04	99,63
<i>Независимая</i>					
Является ли дошкольное образование бесплатным? (да = 1)	124	0,49	0,50	0	1
<i>Контрольные</i>					
Логарифм ВВП на душу населения (в \$1000)	124	8,80	1,53	5,48	11,97
Процент населения, проживающего в городской местности, %	124	58,17	23,20	10,91	98,81

Примечание. Размер выборки уменьшен с 166 до 124 стран из-за недоступности некоторых данных по независимым и контрольным переменным.

Источник: расчеты автора.

Источники

- Aboud F.E., Hossain K. (2011) The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 26. No. 2. P. 237–246.
- Alderman H., Orazem P., Paterno E. (2001) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan // *Journal of Human Resources*. Vol. 36. No. 2. P. 304–326.
- Atabay E., Moreno G., Nandi A., Kranz G., Vincent I., Assi T. M., Winfrey E. V., Earle A., Raub A., Heymann S. J. (2015) Facilitating Working Mothers' Ability to Breastfeed: Global Trends in Guaranteeing Breastfeeding Breaks at Work, 1995–2014 // *Journal of Human Lactation*. Vol. 31. No. 1. P. 81–88.
- Barnett W.S., Masse L.N. (2007) Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications // *Economics of Education Review*. Vol. 26. No. 1. P. 113–25.
- Berlinski S., Galiani S., Gertler, P. (2009) The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance // *Journal of Public Economics*. Vol. 93. No. 1–2. P. 219–234.
- Berlinski S., Galiani S., Manacorda M. (2008) Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles // *Journal of Public Economics*. Vol. 92. No. 5. P. 1416–1440.
- Britto P.R., Yoshikawa H., van Ravens J., Ponguta L.A., Reyes M., Oh S., Dimaya R., Nieto A. M., Seder R. (2014) Strengthening Systems for Integrated Early Childhood Development Services: A Cross-National Analysis of Governance // *Annals of the New York Academy of Sciences*. Vol. 1308. P. 245–255.

- Burke K., Beegle K. (2004) Why Children Aren't Attending School: The Case of Northwestern Tanzania // *Journal of African Economies*. Vol. 13. No. 2. P. 333–355.
- Cassola A., Raub A., Heymann S.J. (2016) Do Constitutions Guarantee Equal Rights Across Socioeconomic Status? A Half Century of Change in the World's Constitutions // *Journal of International and Comparative Social Policy*. Vol. 32. No. 3. P. 235–263.
- Conklin A., Ponce N., Frank J., Nandi A., Heymann S.J. (2016) Minimum Wage and Overweight and Obesity in Adult Women: A Multilevel Analysis of Low and Middle Income Countries // *PloS One*. Vol. 11. No. 3. P. e0150736.
- Cortazar A. (2015) Long-Term Effects of Public Early Childhood Education on Academic Achievement in Chile // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 32. No. 3. P. 13–22.
- Daku M.T. Raub A., Heymann S.J. (2012) Maternal Leave Policies and Vaccination Coverage: A Global Analysis // *Social Science & Medicine*. Vol. 74. No. 2. P. 120–124.
- de Guzman Chorny N., Raub A., Perry N., Vaughan W.E., Looze J., Savage K., Waisath W., Assi T.M., Heymann S.J. (2014) Facilitating Girls' Access to Quality Education: Global Findings on Tuition-Free and Compulsory Education. Policy Brief, World Policy Analysis Center, University of California Los Angeles. Режим доступа: http://worldpolicycenter.org/sites/default/files/WORLD_Policy_Brief_Facilitating_Girls%E2%80%99_Access_to_Quality_Education_2015.pdf (дата обращения: 30.10.2018).
- Deming D. (2009) Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start // *American Economic Journal: Applied Economics*. Vol. 1. No. 3. P. 111–134.
- Di Girolamo A.M., Stansbery P., Lung'aho M. (2014) Advantages and Challenges of Integration: Opportunities for Integrating Early Childhood Development and Nutrition Programming // *Annals of the New York Academy of Sciences*. Vol. 1308. P. 46–53.
- Dumas C., Lefranc A. (2010) Early Schooling and Later Outcomes: Evidence from Pre-School Extension in France. Thema Working Paper no 7, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Cergy-Pontoise. Режим доступа: <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2010-07.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- Earle A., Heymann S.J. (2006) A Comparative Analysis of Paid Leave for the Health Needs of Workers and Their Families Around the World // *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 8. No. 3. P. 241–257.
- Engle P.L., Young M.E., Tamburlini G. (2013) The Role of the Health Sector in Early Childhood Development. Handbook of Early Childhood Development Research and Its Impact on Global Policy / P.R. Britto, P.L. Engle, C.M. Super (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Grantham-McGregor S., Cheung B., Cueto Y., Glewwe S., Richer L., Trupp B., International Child Development Steering Group (2007) Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries // *The Lancet*. Vol. 369. No. 9995. P. 60–70.
- Hajizadeh M., Heymann S.J., Strumpf E., Harper S., Nandi A. (2015) Paid Maternity Leave and Childhood Vaccination Uptake: Longitudinal Evidence from 20 Low- and Middle-income Countries // *Social Science & Medicine*. Vol. 140. P. 104–17.
- Havnes T., Mogstad M. (2011) No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes // *American Economic Journal: Economic Policy*. Vol. 3. No. 2. P. 97–129.
- Heckman J.J. (2000) Policies to Foster Human Capital // *Research in Economics*. Vol. 54. No. 1. P. 3–56.
- Heckman J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children // *Science*. Vol. 312. No. 5782. P. 1900–02.
- Heymann S.J. (2013) *Children's Chances: How Countries Can Move from Surviving to Thriving*. Boston: Harvard University Press.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2015) Rights Monitoring and Assessment Using Quantitative Indicators of Law and Policy: ICESCR // *Human Rights Quarterly*. Vol. 37. P. 1071–100.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2014a) Assessing Compliance with the CRC: Indicators of Law and Policy in 191 Countries // *The International Journal of Children's Rights*. Vol. 22. No. 3. P. 425–45.
- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2013) Does Prohibiting Child Labor Increase Secondary School Enrollment? Insights from a New Global Dataset // *International Journal of Educational Research*. Vol. 60. P. 38–45.

- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2014b) Constitutional Rights to Education and Their Relationship to National Policy and School Enrolment // *International Journal of Educational Development*. Vol. 39. P. 121–31.
- Hillman A.L., Jenkner E. (2004) User Payments for Basic Education in Low-Income Countries. Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy (S. Gupta, B. Clements, G. Inchauste (ред)). Washington DC: International Monetary Fund.
- Jaramillo A., Tietjen K. (2001) Early Childhood Development in Africa: Can We Do More for Less? Africa Region Human Development Working Paper Series no 22614, the World Bank. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/374121468771611619/pdf/multi0page.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- Kadzamira E., Rose P. (2003) Can Free Primary Education Meet the Needs of the Poor? Evidence From Malawi // *International Journal of Educational Development*. Vol. 23. P. 501–616.
- Knudsen E.I., Heckman J.J., Cameron J.L., Shonkoff J.P. (2006) Economic, Neuro-Biological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce // *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Vol. 103. No. 27. P. 10155–10162.
- Lesnikowski A., Ford J., Biesbroek R., Berrang-Ford L., Heymann S.J. (2016) National-Level Progress on Adaptation // *Nature Climate Change*. Vol. 6. P. 261–264.
- Martinez S., Naudeau S., Pereira V. (2012) The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique. Impact Evaluation no 001, International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Режим доступа: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2013/04/11/3ie_mozambique_ie001.pdf (дата обращения: 30.10.2018).
- Mingat A., Seurat A. (2011) Développement des enfants de 0 à 6 ans et pratiques parentales à Madagascar [Development of Children Aged 0 to 6 and Parenting Practices in Madagascar]. Antananarivo: UNICEF. Режим доступа: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00605037> (дата обращения: 30.10.2018).
- Mtahabwa L., Rao N. (2010) Pre-Primary Education in Tanzania: Observations from Urban and Rural Classrooms // *International Journal of Educational Development*. Vol. 30. No. 3. P. 227–235.
- Nandi A., Hajizadeh M., Harper S., Koski A., Strumpf E. C., Heymann S.J. (2016) Increased Duration of Paid Maternity Leave Lowers Infant Mortality in Low- and Middle-Income Countries: A Quasi-experimental Study // *PLoS Medicine*. Vol. 13. No. 3. P. e1001985.
- Neuman M.J., Devercelli A.E. (2013) What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Technical Paper no 5, The World Bank. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20174> (дата обращения: 30.10.2018).
- Nielsen H.D. (2009) Moving Toward Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges. N. Y.: UNICEF.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School? PISA in Focus. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/education/does-participation-in-pre-primary-education-translate-into-better-learning-outcomes-at-school_5k9h362tpvxr-en (дата обращения: 30.10.2018).
- Princeton University (2006) Free to Learn: A Rights Based Approach to Universal Primary Education in Kenya. Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Quamruzzaman A., Mendoza J.M., Heymann S.J., Kaufman J.S., Nandi A. (2014) Are Tuition-Free Primary Education Policies Associated with Lower Infant and Neonatal Mortality in Low- and Middle-Income Countries? // *Social Science & Medicine*. Vol. 120. P. 153–159.
- Raub A., Latz I., Sprague A., Stein M.A., Heymann S.J. (2016) Constitutional Rights of Persons with Disabilities: An Analysis of 193 National Constitutions // *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 29. P. 203–240.
- Reynolds A.J., Temple J.A., Robertson D.L., Mann E.A. (2002) Age 21 Cost-Benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers // *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 24. P. 267–303.
- Save the Children (2003) What's the Difference? An ECD Impact Study from Nepal. Children's Environments Research Group, UNICEF. Режим доступа: https://www.unicef.org/media/files/Nepal_2003_ECD_Impact_Study.pdf (дата обращения: 30.10.2018).

- Sayre R.K., Devercelli A.E., Neuman M.J., Wodon Q. (2014) Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank's Recent Experience. World Bank Studies, The World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664071468124463563/Investing-in-early-childhood-development-review-of-the-World-Banks-recent-experience> (дата обращения: 30.10.2018).
- Schliwen A., Earle A., Hayes J., Heymann S.J. (2011) The Administration and Financing of Paid Sick Leave // International Labour Review. Vol. 150. No. 1–2. P. 43–62.
- Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005) Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Ypsilanti: High/Scope Press.
- Sheridan S., Giota J., Han Y.-M., Kwon J.-Y. (2009) A Cross-Cultural Study of Preschool Quality in South Korea and Sweden: ECERS Evaluations // Early Childhood Research Quarterly. Vol. 24. No. 2. P. 142–156.
- Shonkoff J.P., Phillips D.A. (eds) (2000) From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development. Washington DC: National Academy Press.
- Sustainable Development Solutions Network (2015) Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching the Data Revolution for the SDGs. Report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. Режим доступа: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- United Nations (UN) (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата обращения: 30.10.2018).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2012) International Standard Classification of Education (ISCED) 2011. UNESCO Institute for Statistics. Режим доступа: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2015) Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges. Education for All (EFA) Global Monitoring Report. Режим доступа: <http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.pBSt01Rk.dpbs> (дата обращения: 30.10.2018).
- Vargas-Baron E. (2015) Policies on Early Childhood Care and Education: Their Evolution and Some Impacts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232459e.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- World Bank (2001) Brazil Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools. Report no 22841-BR, Human Development Department, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408291468769743509/pdf/multi0page.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- World Bank (2013) SABER Early Childhood Development Country Report: Colombia. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Country Report. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/574501468028793407/pdf/799290WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- World Bank (2016) How Does the World Bank Classify Indicators? World Development Indicators Data. Режим доступа: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries> (дата обращения: 30.10.2018).
- Yoshikawa H., Kabay S.B. (2015) The Evidence Base on Early Childhood Care and Education in Global Contexts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232456e.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies³

N. Milovantseva, A. Earle, J. Heymann

Natalia Milovantseva – PhD, Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 17/1 Malaya Ordynka, Moscow 119017, Russian Federation; E-mail: nmilovantseva@hse.ru

Alison Earle, – PhD, Senior Research Scientist at the WORLD Policy Analysis Center at the University of California University, Los Angeles (UCLA); 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: aearle@ph.ucla.edu

Jody Heymann – MD, PhD, Founding Director of the WORLD Policy Analysis Center, Distinguished Professor of Public Policy at the Luskin School of Public Affairs, of Medicine at the Geffen School of Medicine, and of Health Policy and Management at the Fielding School of Public Health at UCLA; 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: jody.heyman@ph.ucla.edu

Abstract

Despite widespread agreement among international organizations on the importance of healthy early childhood development, monitoring of national action on the provision of pre-primary education has been limited. This paper presents a quantitative approach to monitoring the world's progress on the United Nations (UN) sustainable development goal (SDG) target 4.2 to "ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education." A rigorous approach was used to create a new quantitative globally comparable database of indicators for policies that mandate the provision of national pre-primary education for 86% of UN member states. This dataset was analyzed to examine global inequalities in the provision of universal pre-primary education and revealed that 43% of countries, and only 3% of low-income countries, provide tuition-free pre-primary education. Just under 25% of countries offer tuition-free pre-primary education for two or more years. This contrasts sharply with primary education, which is provided tuition-free in 96% of countries. To illustrate how this data can contribute to the examination of the relationship between policy and outcome, it is used in a regression analysis. Additional global data collection on the quality of pre-primary education would further enhance efforts to monitor policies that play key roles in the fulfillment of target 4.2, and support the achievement of the United Nations sustainable development goal on education.

Keywords: sustainable development goals; quantitative policy data; global educational inequalities; education policy; comparative policy analysis

For citation: Milovantseva N., Earle A., Heymann J. (2018) Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-06.

References

- About F.E., Hossain K. (2011) The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 26, no 2, pp. 237–46.
- Alderman H., Orazem P., Paterno E. (2001) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan. *Journal of Human Resources*, vol. 36, no 2, pp. 304–26.

³ The editorial board received the article in October 2017.

- Atabay E., Moreno G., Nandi A., Kranz G., Vincent I., Assi T.M., Winfrey E.V., Earle A., Raub A., Heymann S.J. (2015) Facilitating Working Mothers' Ability to Breastfeed: Global Trends in Guaranteeing Breastfeeding Breaks at Work, 1995–2014. *Journal of Human Lactation*, vol. 31, no 1, pp. 81–8.
- Barnett W.S., Masse L.N. (2007) Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications. *Economics of Education Review*, vol. 26, no 1, pp. 113–25.
- Berlinski S., Galiani S., Gertler P. (2009) The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, vol. 93, no 1–2, pp. 219–34.
- Berlinski S., Galiani S., Manacorda M. (2008) Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles. *Journal of Public Economics*, vol. 92, no 5, pp. 1416–40.
- Britto P.R., Yoshikawa H., van Ravens J., Ponguta L.A., Reyes M., Oh S., Dimaya R., Nieto A.M., Seder R. (2014) Strengthening Systems for Integrated Early Childhood Development Services: A Cross-National Analysis of Governance. *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1308, pp. 245–55.
- Burke K., Beegle K. (2004) Why Children Aren't Attending School: The Case of Northwestern Tanzania. *Journal of African Economies*, vol. 13, no 2, pp. 333–55.
- Cassola A., Raub A., Heymann S.J. (2016) Do Constitutions Guarantee Equal Rights Across Socioeconomic Status? A Half Century of Change in the World's Constitutions. *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, no 3, pp. 235–63.
- Conklin A., Ponce N., Frank J., Nandi A., Heymann S.J. (2016) Minimum Wage and Overweight and Obesity in Adult Women: A Multilevel Analysis of Low and Middle Income Countries. *PloS One*, vol. 11, no 3, p. e0150736.
- Cortazar A. (2015) Long-Term Effects of Public Early Childhood Education on Academic Achievement in Chile. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 32, no 3, pp. 13–22.
- Daku M.T. Raub A., Heymann S.J. (2012) Maternal Leave Policies and Vaccination Coverage: A Global Analysis. *Social Science & Medicine*, vol. 74, no 2, pp. 120–4.
- de Guzman Chorny N., Raub A., Perry N., Vaughan W.E., Looze J., Savage K., Waisath W., Assi T.M., Heymann S.J. (2014) Facilitating Girls' Access to Quality Education: Global Findings on Tuition-Free and Compulsory Education. Policy Brief, World Policy Analysis Center, University of California Los Angeles. Available at: http://worldpolicycenter.org/sites/default/files/WORLD_Policy_Brief_Facilitating_Girls%E2%80%99_Access_to_Quality_Education_2015.pdf (accessed 30 October 2018).
- Deming D. (2009) Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, no 3, pp. 111–34.
- DiGirolamo A.M., Stansbery P., Lung'aho M. (2014) Advantages and Challenges of Integration: Opportunities for Integrating Early Childhood Development and Nutrition Programming. *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1308, pp. 46–53.
- Dumas C., Lefranc A. (2010) Early Schooling and Later Outcomes: Evidence from Pre-School Extension in France. Thema Working Paper no 7, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Cergy-Pontoise. Available at: <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2010-07.pdf> (accessed 30 October 2018).
- Earle A., Heymann S.J. (2006) A Comparative Analysis of Paid Leave for the Health Needs of Workers and Their Families Around the World. *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 8, no 3, pp. 241–57.
- Engle P.L., Young M.E., Tamburlini G. (2013) The Role of the Health Sector in Early Childhood Development. *Handbook of Early Childhood Development Research and Its Impact on Global Policy* (P.R. Britto, P.L. Engle, C.M. Super (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Grantham-McGregor S., Cheung B., Cueto Y., Glewwe S., Richer L., Trupp B., International Child Development Steering Group (2007) Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries. *The Lancet*, vol. 369, no 9995, pp. 60–70.
- Hajizadeh M., Heymann S.J., Strumpf E., Harper S., Nandi A. (2015) Paid Maternity Leave and Childhood Vaccination Uptake: Longitudinal Evidence from 20 Low- and Middle-income Countries. *Social Science & Medicine*, vol. 140, pp. 104–17.

- Havnes T., Mogstad M. (2011) No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, no 2, pp. 97–129.
- Heckman J.J. (2000) Policies to Foster Human Capital. *Research in Economics*, vol. 54, no 1, pp. 3–56.
- Heckman J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, vol. 312, no 5782, pp. 1900–02.
- Heymann S.J. (2013) *Children's Chances: How Countries Can Move from Surviving to Thriving*. Boston: Harvard University Press.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2015) Rights Monitoring and Assessment Using Quantitative Indicators of Law and Policy: ICESCR. *Human Rights Quarterly*, vol. 37, pp. 1071–100.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2014a) Assessing Compliance with the CRC: Indicators of Law and Policy in 191 Countries. *The International Journal of Children's Rights*, vol. 22, no 3, pp. 425–45.
- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2013) Does Prohibiting Child Labor Increase Secondary School Enrolment? Insights from a New Global Dataset. *International Journal of Educational Research*, vol. 60, pp. 38–45.
- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2014b) Constitutional Rights to Education and Their Relationship to National Policy and School Enrolment. *International Journal of Educational Development*, vol. 39, pp. 121–31.
- Hillman A.L., Jenkner E. (2004) User Payments for Basic Education in Low-Income Countries. *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (S. Gupta, B. Clements, G. Inchauste (eds)). Washington DC: International Monetary Fund.
- Jaramillo A., Tietjen K. (2001) Early Childhood Development in Africa: Can We Do More for Less? Africa Region Human Development Working Paper Series no 22614, The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/374121468771611619/pdf/multi0page.pdf> (accessed 30 October 2018).
- Kadzamira E., Rose P. (2003) Can Free Primary Education Meet the Needs of the Poor? Evidence From Malawi. *International Journal of Educational Development*, vol. 23, pp. 501–16.
- Knudsen E.I., Heckman J.J., Cameron J.L., Shonkoff J.P. (2006) Economic, Neuro-Biological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, no 27, pp. 10155–62.
- Lesnikowski A., Ford J., Biesbroek R., Berrang-Ford L., Heymann S.J. (2016) National-Level Progress on Adaptation. *Nature Climate Change*, vol. 6, pp. 261–4.
- Martinez S., Naudeau S., Pereira V. (2012) *The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique*. Impact Evaluation no 001, International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Available at: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2013/04/11/3ie_mozambique_ie001.pdf (accessed 30 October 2018).
- Mingat A., Seurat A. (2011) *Développement des enfants de 0 à 6 ans et pratiques parentales à Madagascar [Development of Children Aged 0 to 6 and Parenting Practices in Madagascar]*. Antananarivo: UNICEF. Available at: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00605037> (accessed 30 October 2018) (in French).
- Mtahabwa L., Rao N. (2010) Pre-Primary Education in Tanzania: Observations from Urban and Rural Classrooms. *International Journal of Educational Development*, vol. 30, no 3, pp. 227–35.
- Nandi A., Hajizadeh M., Harper S., Koski A., Strumpf E.C., Heymann S.J. (2016) Increased Duration of Paid Maternity Leave Lowers Infant Mortality in Low- and Middle-Income Countries: A Quasi-experimental Study. *PLoS Medicine*, vol. 13, no 3, p. e1001985.
- Neuman M.J., Devercelli A.E. (2013) *What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Technical Paper no 5, The World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20174> (accessed 30 October 2018).
- Nielsen H.D. (2009) *Moving Toward Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges*. New York: UNICEF.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School? PISA in Focus. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/education/does-participation-in-pre-primary-education-translate-into-better-learning-outcomes-at-school_5k9h362tpvxp-en (accessed 30 October 2018).

Princeton University (2006) *Free to Learn: A Rights Based Approach to Universal Primary Education in Kenya*. Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.

Quamruzzaman A., Mendoza J.M., Heymann S.J., Kaufman J.S., Nandi A. (2014) Are Tuition-Free Primary Education Policies Associated with Lower Infant and Neonatal Mortality in Low- and Middle-Income Countries? *Social Science & Medicine*, vol. 120, pp. 153–9.

Raub A., Latz I., Sprague A., Stein M.A., Heymann S.J. (2016) Constitutional Rights of Persons with Disabilities: An Analysis of 193 National Constitutions. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 29, pp. 203–40.

Reynolds A.J., Temple J.A., Robertson D.L., Mann E.A. (2002) Age 21 Cost-Benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 24, pp. 267–303.

Save the Children (2003) *What's the Difference? An ECD Impact Study from Nepal*. Children's Environments Research Group, UNICEF. Available at: https://www.unicef.org/media/files/Nepal_2003_ECD_Impact_Study.pdf (accessed 30 October 2018).

Sayre R.K., Devercelli A.E., Neuman M.J., Wodon Q. (2014) Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank's Recent Experience. World Bank Studies, the World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664071468124463563/Investing-in-early-childhood-development-review-of-the-World-Banks-recent-experience> (accessed 30 October 2018).

Schliwen A., Earle A., Hayes J., Heymann S.J. (2011) The Administration and Financing of Paid Sick Leave. *International Labour Review*, vol. 150, no 1–2, pp. 43–62.

Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005) *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. Ypsilanti: High/Scope Press.

Sheridan S., Giota J., Han Y.-M., Kwon J.-Y. (2009) A Cross-Cultural Study of Preschool Quality in South Korea and Sweden: ECERS Evaluations. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 24, no 2, pp. 142–56.

Shonkoff J.P., Phillips D.A. (eds) (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development*. Washington DC: National Academy Press.

Sustainable Development Solutions Network (2015) Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching the Data Revolution for the SDGs. Report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. Available at: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf> (accessed 30 October 2018).

United Nations (UN) (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (accessed 30 October 2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2012) International Standard Classification of Education (ISCED) 2011. UNESCO Institute for Statistics. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (accessed 30 October 2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2015) Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges. Education for All (EFA) Global Monitoring Report. Available at: <http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.pB-St01Rk.dpbs> (accessed 30 October 2018).

Vargas-Baron E. (2015) Policies on Early Childhood Care and Education: Their Evolution and Some Impacts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232459e.pdf> (accessed 30 October 2018).

World Bank (2001) Brazil Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools. Report no 22841-BR, Human Development Department, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408291468769743509/pdf/multi0page.pdf> (accessed 30 October 2018).

World Bank (2013) SABER Early Childhood Development Country Report: Colombia. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Country Report. Available at: <http://documents.worldbank.org/curat->

ed/en/574501468028793407/pdf/799290WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf (accessed 30 October 2018).

World Bank (2016) How Does the World Bank Classify Indicators? World Development Indicators Data. Available at: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries> (accessed 30 October 2018).

Yoshikawa H., Kabay S.B. (2015) The Evidence Base on Early Childhood Care and Education in Global Contexts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232456e.pdf> (accessed 30 October 2018).