

КАК ОЦЕНИТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ школьного образования



Елена Никитина,
*старший консультант
Центра универсальных программ,
г. Москва*

Мониторинг результатов использования финансовых механизмов — нормативного подушевого финансирования, новой системы оплаты труда, бюджетирования, ориентированного на результат, переносит акцент с процесса предоставления услуги (финансирование сети) на характеристики предоставления качественной услуги (учёт особенностей различных категорий учащихся, программ). Это предполагает разработку и использование системы показателей и целевых индикаторов, позволяющих отследить как состояние системы, так и происходящие изменения, оценить эффективность доступных и бесплатных образовательных услуг на муниципальном уровне.

В рамках исследовательской работы нашего Центра на территории Красноярского края была предложена система показателей для общеобразовательных школ. Основной вопрос при формировании такой системы показателей — определение целей производимых изменений и поиск показателей, отслеживающих степень их достижения. Всего было разработано и апробировано более 80 показателей и индикаторов.

Образование детей в школах — технологический процесс, который при переходе к формированию бюджетов на нормативно-подушевой основе, когда финансируется услуга, а не сеть учреждений, требует регулирования и мониторинга.

Чтобы эффективно управлять технологическим процессом, необходима ясная и полезная информация о его функционировании. Ключевой принцип современных систем качества — «непрерывные улучшения» — требует постоянного анализа текущей ситуации и коррекции технологических процессов.

Во многих случаях отсутствие соответствующей информации — главная причина возникающих проблем. Ценность информации определяется её достоверностью, полнотой и своевременностью. Любая информация основана на данных, которые отражают те или иные события, имеющие отношение к анализируемому процессу. Отсюда следует: для того, чтобы получать полезную информацию о процессе, необходимо ответить на вопросы: «Какие данные необходимы?», «Где и как получить

данные?»), «Как использовать информацию для принятия решений?»).

При ответе на первый вопрос можно обратиться к методу причинно-следственного анализа, из которого следует, что на любой стадии любого технологического процесса необходимо собирать данные о документации, в соответствии с которой происходят события; персонале, непосредственно выполняющем работу; используемых материальных ресурсах; условиях реализации процесса.

Второй вопрос — ключевой и наиболее сложный, для его эффективного решения необходима тщательная детализация процессов вплоть до конкретного исполнителя, что позволит ответить на вопрос «где?». При ответе на вопрос «как?» необходимо учитывать специфику процесса. Очевидно, что решение поставленных вопросов невозможно без стандартизации процессов, при этом стандарты должны не только полностью детализировать процесс, но и чётко определять место, метод регистрации и обобщение информации. Так, введение поддушевого норматива в образовании — одна из форм стандартизации, позволяющая учесть в показателях как общее, так и особенное.

Собрав данные, необходимо решить вопрос «Как использовать информацию для принятия решений?». Очевидно, что решение заключается в разработке комплекса мер, направленных на улучшение процессов. Собранная и обработанная информация позволит выявить слабые места, на которые прежде всего необходимо обратить внимание.

При подобном подходе решения должны стать наиболее объективными и конкретными, так как будут основаны на документированных фактах; позволят повысить эффективность процесса непрерывных улучшений, так как будут устранены наиболее слабые места, установленные объективно; позволят привлечь к процессу управления качеством весь персонал.

Вопрос эффективности и результативности предоставления бюджетных услуг — один из основных при анализе бюджетных расходов вообще и в образовании в частности. Образование всё больше становится самой крупной статьёй расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Общепринятый способ разработки показателей и индикаторов эффективности и результативности предоставления услуг — использовать *систему показателей экономики, эффективности и результативности*. Такая система широко применяется в развитых странах.

- **Экономия:** приобретение человеческих и материальных ресурсов надлежащего качества и в надлежащем количестве с наименьшими издержками.

- **Эффективность:** получение максимального результата при заданном наборе ресурсов, использование минимальных ресурсов для получения необходимого количества и качества предоставляемых услуг.

- **Результативность:** удовлетворение потребностей граждан и выполнение установленных задач, достижение намеченных целей: результативность оценивает, достигает ли реально данная услуга того, для чего она предназначена.

Для сопоставимости данных в рамках исследовательской работы нашего Центра были проанализированы показатели, которые собирают органы статистики по типовым формам государственной статистической отчётности. Особое внимание уделялось показателям, характеризующим вопросы финансирования, состояния материально-технической базы школ, численности и состава педагогических и медицинских работников, реализации образовательных программ как основных аспектов деятельности школ.

В качестве основной меры результативности рассматривалась степень доступности (на сегодня не является стандартным показателем для системы образования) и уровень эффективности предоставленной услуги. Неравенство в финансировании — первый признак неравенства доступа. Введение нормативного финансирования повышает степень доступности благодаря предоставлению равных финансовых возможностей

и повышению прозрачности при финансировании. Таким образом, снижение дифференциации расходов на ученика — также показатель результативности.

Разработанные в рамках исследования целевые индикаторы в комплексе отражают эффективность и результативность предоставления услуг образовательных учреждений различных типов и видов, соответствие уровня материально-технической базы потребностям детей и доступность программ обучения.

Критерии оценки

Анализ информации по 120 общеобразовательным учреждениям Красноярского края проводился с использованием критериев оценки — адекватность, достаточность и актуальность предложенных целевых индикаторов.

Адекватность целевых индикаторов — уровень соответствия создаваемой с помощью полученной информации системы целевых индикаторов реальному процессу предоставления образовательных услуг.

Достаточность целевых индикаторов — показатель деятельности, выражаемый в виде отношения числа разработанных целевых индикаторов к суммарному числу возможных целевых индикаторов. Это число определяется путём суммирования разработанных индикаторов с дополнительными индикаторами, предложенными регионом при апробации.

Актуальность целевых индикаторов — своевременность, злободневность использования целевых индикаторов при предоставлении образовательных услуг.

По результатам апробации системы показателей и целевых индикаторов эффективности и результативности предоставления образовательных услуг было выделено четыре группы целевых индикаторов с точки зрения их оценки по критериям адекватности, достаточности и актуальности:

1 группа (44% от общего числа целевых индикаторов) — статистика ведётся на уровне школы, например: среднее время пользования интернет-ресурсами учащимися за год; удельные текущие расходы на непосредственное обеспечение учебного процесса на одного ученика; среднее время использования спортивных ресурсов учащимися в год; среднее время пользования услугами медико-психологической службы школы за год; среднее время заполнения вакансий педагогов за год; доля часов обязательной учебной программы, обеспеченных специальным оборудованием и материалами; доля выпускников, продолжающих образование в учреждениях начального, среднего, высшего профессионального образования от общего числа выпускников; доля трудоустроенных выпускников от их общего числа.

Эти индикаторы для школ крайне актуальны, поэтому даже при отсутствии статистики по ним на уровне региона, школы самостоятельно ведут сбор информации.

2 группа (6%) — статистика ведётся на уровне региона, например: коэффициент дифференциации удельных расходов по фонду оплаты труда (ФОТ) педагогического персонала на ученика, коэффициент дифференциации удельных расходов по ФОТ учебно-вспомогательного персонала на ученика, коэффициент дифференциации удельных расходов на частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным процессом. Эти индикаторы актуальны для межрегиональных и межмуниципальных сравнений, адекватно отражают степень доступности образовательных услуг.

3 группа (5%) — статистика не собирается, например: доля вакансий от общего количества ставок педагогов, доля расходов на инновационные программы от общих расходов школы, число жалоб родителей учащихся. Эти индикаторы актуальны и адекватны с точки зрения мониторинга качества предоставления образовательной услуги по критерию социального значения результатов, они отражают специфику

финансирования обучения по различным программам. Их отсутствие в государственной статистике обедняет систему целевых индикаторов.

4 группа (45%) — статистика собирается систематически органами государственной статистики на всех уровнях.

По результатам апробации мы выявили несколько способов определения значений индикаторов:

- целевые значения индикаторов могут устанавливаться законодательно. Например, показатели по предельной наполняемости, соотношению фондов оплаты труда педагогического и непедагогического персонала;
- при низкой дифференциации фактических значений целевым индикатором может быть среднее, максимальное или минимальное значение по региону или муниципалитету (в зависимости от целевых установок).

Значения показателей и индикаторов

Для определения значений целевых индикаторов были проведены расчёты по 120 школам Красноярского края. Была построена комплексная система оценки эффективности и результативности предоставления образовательных услуг. Показатели и целевые индикаторы эффективности и результативности — это не только статистика, а информация для внутреннего контроля и принятия управленческих решений. В основе предложенной системы показателей и индикаторов — общий классификационный подход, который использует большинство развитых западных стран при увязывании показателей затрат и показателей результата — качественно предоставленной услуги лицам с ограниченными возможностями здоровья: показатели и индикаторы затрат, продукта, результата, результативности, эффективности. Показатели эффективности и результативности предоставления образовательных услуг дают фактологическую картину для анализа, позволяют государственному или местному органу власти планировать величины этих показателей на среднесрочную перспективу (примерно на три года вперёд).

В нашей стране в результате разграничения бюджетных полномочий, начиная с 2003 года от-

менялись многие нормы федерального законодательства, напрямую влияющие на стоимость образовательной услуги (единая тарифная сетка, надбавки к заработной плате педагогам в сельских школах и т.д.). Все эти нормы влияли на целевые индикаторы эффективности и результативности предоставления услуг в общем образовании. Часть федеральных норм осталась, но нормативно-правовые акты, введшие их, сегодня не могут иметь даже рекомендательного характера регионам и муниципалитетам при определении нормативных затрат. Это такие нормы, как наполняемость классов, соотношение ставок групп персонала, что тоже затрудняет определение целевых индикаторов на региональном и муниципальном уровнях.

Отметим, что отличие индикаторов от показателей в том, что индикаторы задают некоторый уровень, который должен быть достигнут. Норма, которая должна быть реализована, может быть либо установлена в законодательном порядке, как в случае с санитарно-гигиеническими нормами, так и установлена практическим путём. Например, в качестве целевой установки может быть выбрано «повышение уровня успеваемости на один балл» или «снижение пропусков уроков по болезни на 15%». Такие целевые индикаторы позволяют сравнивать школы между собой, выполнять требования о «достижении личных результатов»: это важно, так как сравнение школ между собой может быть затруднено из-за отсутствия сопоставимости исходной информации.

В качестве примера приведём подход к оценке значений показателей и индикаторов предоставления доступной бесплатной образовательной услуги в школе на уровне не ниже конституционно-гарантированного минимума.

Допустим, фактическое значение показателя «ученик/учитель» в школе составляет 11 учеников на одного педагога. Этот показатель может быть оценён с помощью целевого индикатора, установленного

в качестве ориентира на региональном или муниципальном уровне. Если он установлен на уровне 10 учеников на одного учителя, то значение фактического показателя удовлетворяет потребностям региона и/или муниципалитета в педагогических кадрах с учётом заданного регионом уровнем качества и эффективности предоставления бюджетных услуг.

Ещё пример. Допустим, доля фонда оплаты труда персонала, занимающегося административной работой, обслуживанием зданий и тому подобной работой, не связанной с преподаванием, составляет 31%. Поскольку отсутствует федеральное законодательство, жёстко регламентирующее эту норму, она должна устанавливаться самим регионом или муниципалитетом, администрация которого может определить долю непедагогического персонала в фонде оплаты труда как исходя из сложившегося соотношения, так и опираясь на собственные представления об эффективном расходовании ограниченных средств местного бюджета. По примерным типовым штатам такое значение может быть оценено (экспертная оценка) на уровне 30–35%. В эту долю не входит учебно-вспомогательный персонал.

Средняя наполняемость классов может сопоставляться с величиной по Типовому положению об общеобразовательном учреждении в 20–25 человек. Наполняемость ниже 20 человек может быть условием неэффективного предоставления образовательной услуги, а также может стать сигналом к укрупнению классов при закладывании в норматив нормы 20–25 человек как в Типовом положении, либо в результате анализа причин невозможности укрупнить такие классы, сигналом включения в норматив нормы ниже 20 человек в классе. В любом случае нормативная величина наполняемости классов должна утверждаться регионом и/или муниципалитетом.

По нормам СанПиН площадь учебного помещения на ребёнка составляет 3,5 кв.м. Если фактическая величина ниже, то исходя из этого, можно утверждать, что в школе не хватает учебных помещений: общее число детей

превышает число мест в классах, удовлетворяющих нормам СанПиН.

Величина удельных расходов на образование в расчёте на одного ученика может сопоставляться с такими целевыми индикаторами, как средние удельные расходы на образование по стране, в группе регионов с одинаковым социально-экономическим положением.

Таким образом, используя целевые индикаторы и показатели эффективности и результативности предоставления образовательных услуг, можно контролировать уровень эффективности бюджетных расходов в городе, районе, регионе по предоставлению услуги в школах с точки зрения условий предоставления «равной», бесплатной и доступной образовательной услуги. Это позволит своевременно обнаруживать «слабые» места в финансировании стандартной образовательной услуги, контролировать уровень доступности качественного образования, бюджетной обеспеченности, социальной справедливости.

Регион и муниципалитет создают собственную систему целевых индикаторов с учётом норм, утверждённых нормативно-правовыми актами вышестоящего уровня власти. Каждая вводимая норма на региональном или местном уровнях должна подкрепляться нормативно-правовым документом.

В субъектах РФ собрана обширная информация, которая позволяет анализировать отдельные аспекты образования: информацию собирают как органы статистики, так и органы образования регионально и местного уровней; существенная часть информации собирается по школам.

Показатели и целевые индикаторы эффективности предоставления образовательных услуг необходимы по каждому уровню сферы образования, и это не только статистика, а информация для внутреннего контроля, поиска причин и управленческих решений. **НО**