

НОВЫЙ ПОДХОД К ИЗМЕРЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Вадим Владимирович Лазутин

На сегодняшний день отправной точкой целеполагания при формировании федеральных целевых программ (ФЦП) в сфере образования является вклад каждой программы в выполнение задач развития системы образования, которые зафиксированы на заданный период. Планирование мероприятий и последующая оценка их выполнения проводятся в разрезе направлений совершенствования системы образования. Тем самым каждая ФЦП по мере ее исполнения анализируется только с точки зрения вклада результатов ее мероприятий в общую оценку эффекта по направлениям развития системы образования. При этом совокупный эффект по направлению носит экспертную оценку, рассчитываемую методом математической свертки, что не позволяет увидеть конкретные процессы, ресурсы, технологии, по которым произошли качественные и количественные изменения, а тем более оценить, как эти изменения повлияли на конечную эффективность оказания образовательных услуг.

Таким образом, существующие подходы к разработке структуры ФЦП в сфере образования и целеполагания по ним не позволяют измерить вклад каждой программы в достижение конечных целей системы образования, которые лежат в области удовлетворения социально-культурных потребностей граждан, общества и государства в качественном дошкольном и среднем образовании, а также удовлетворения ресурсных потребностей государства и бизнеса в квалифицированных трудовых ресурсах в необходимой профессиональной структуре.

Между тем достижение целей системы образования возможно только путем постоянного улучшения процессов оказания образовательных услуг по направлениям: охват образовательными услугами, качество их оказания, соответствие единым требованиям, соответствие потребностям рынка труда, соответствие мировым стандартам уровня знаний и профессиональных квалификационных требований.

В области измерения эффективности выполнения мероприятий и проектов ФЦП также существует ряд объективных недостатков. Главный из них состоит в том, что сегодня каждое мероприятие и каждый проект, реализуемый в рамках данного мероприятия, предполагают проведение оценки их результативности по степени выполнения ими задач совершенствования системы образования по заданному направлению, в русле которого они следуют. При этом в ходе анализа упускается из виду частный вклад каждого проекта, а впоследствии и всей связанной программы проектов (мероприятия) в улучшение конкретных характеристик процессов оказания образовательных услуг, что существенно снижает их ориентированность на конечный эффект и замещает ее ориентированностью на исполнение перечня работ по проекту.

Указанные выше недостатки целеполагания и последующей оценки результативности ФЦП в сфере образования, мероприятий и проектов необходимо устранять в комплексе, предлагая новую концепцию измерения результативности совершенствования системы образования.

Основные принципы измерения эффективности ФЦП

Явную связь между ФЦП, направленной на определенные улучшения в системе образования, и конечными результатами системы образования для общества, государства, бизнеса определить довольно сложно. Однако, пользуясь современными методическими подходами к стратегическому управлению системой производства продуктов и/или услуг, можно описать основные взаимосвязанные области управления воздействиями и результатами. Система образования по сути является системой производства образовательных услуг. А это означает, что применительно к ней можно говорить об удовлетворении потребностей в этих услугах.

Для визуализации процесса управления образовательными услугами в стратегическом горизонте целесообразно воспользоваться хорошо зарекомендовавшей себя концепцией сбалансированного управления, авторами которой являются американские ученые Р. Каплан и Д. Нортон. Суть концепции состоит в том, что в основе долгосрочного успешного функционирования любой системы производства продуктов или услуг лежит необходимость поддержания баланса в развитии четырех ключевых областей управления:

- область управления финансово-экономическим потенциалом;
- область управления инновационным потенциалом;
- область управления процессами;
- область управления отношениями с потребителями.

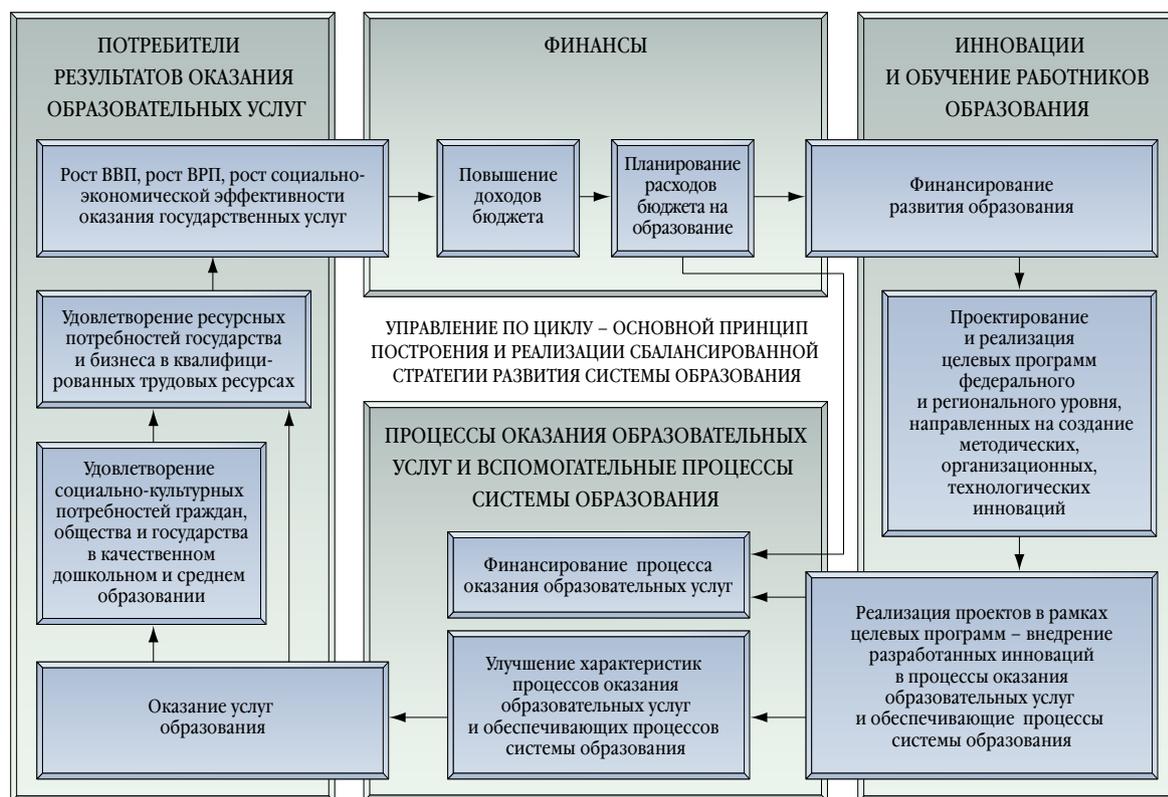
Применение такой концепции к системе образования позволяет утверждать, что успешное управление и развитие системы оказания образовательных услуг возможно в том случае, если (рис. 1):

- система образования в достаточной степени финансируется;
- в ней проводятся постоянные изменения, которые улучшают процессы оказания образовательных услуг и обеспечивающие процессы системы образования (улучшение которых также отражается на оптимизации характеристик процесса оказания образовательных услуг);
- улучшенные процессы обеспечивают более точное и полное удовлетворение запросов потребителей образовательных услуг: общества, государства, бизнеса;
- повышение эффективности удовлетворения запросов потребителей через определенный временной лаг позволяет повысить темпы роста экономики, валового внутреннего продукта, валовых региональных продуктов и в конечном счете выйти на следующий цикл управления системой оказания образовательных услуг.

Таким образом, первый принцип построения системы показателей оценки эффективности реализации ФЦП можно обозначить как принцип системности планирования и оценки результативности ФЦП как составного элемента цикла управления системой оказания образовательных услуг. Отсюда вытекает необходимость измерения входящих потоков финансирования развития образования, хода выполнения мероприятий и проектов ФЦП, степени улучшения характеристик процессов оказа-



1



УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОКАЗАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

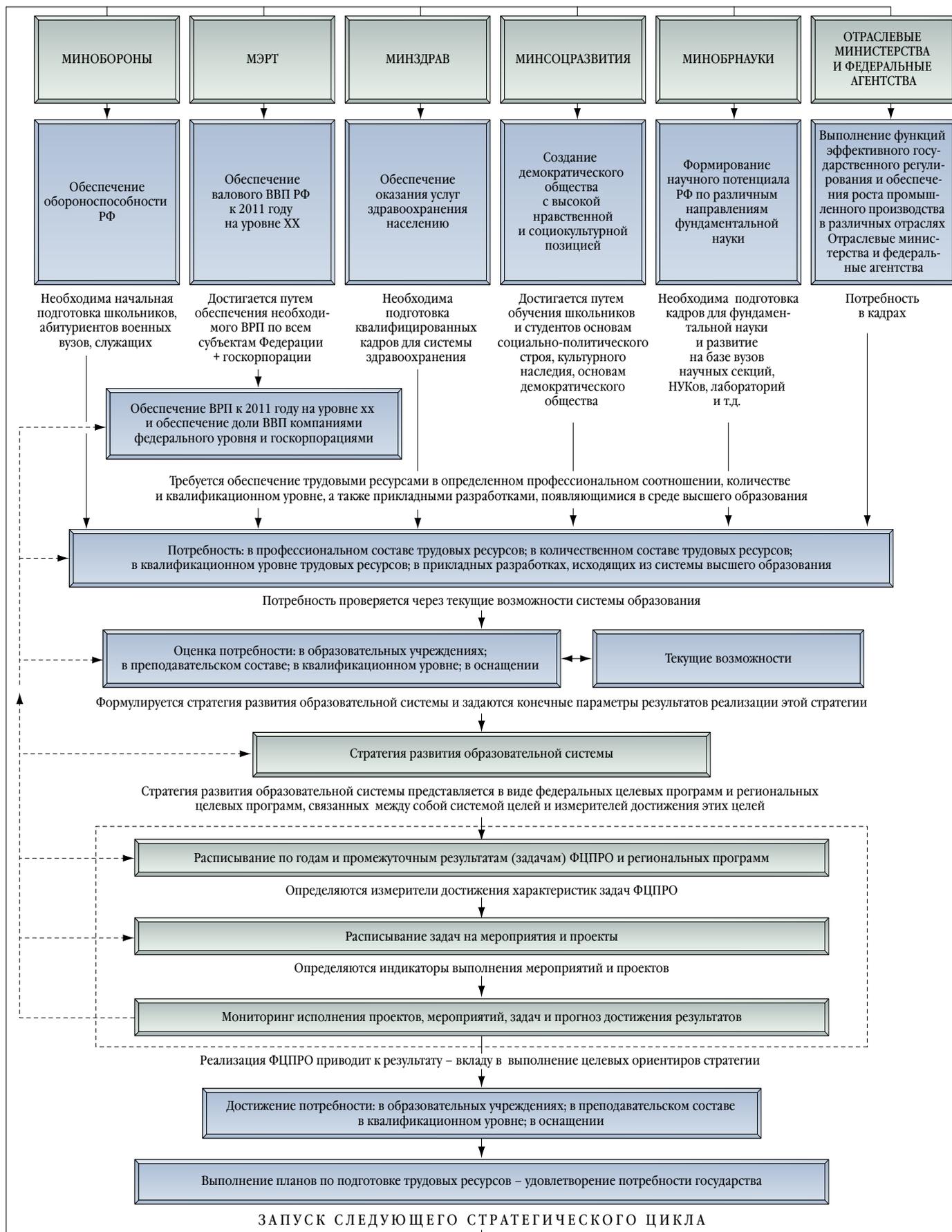
ния образовательных услуг и обеспечивающих процессов системы образования вследствие реализации проектов в рамках ФЦП, а также конечного результативного эффекта системы образования, обеспечиваемого улучшенными процессами. Дальнейшая декомпозиция схемы, приведенной на рисунке 1, позволяет увидеть целевую направленность системы образования, ключевые требования к ней со стороны заказчиков услуг образования и последовательность действий в рамках системы образования, направленную на удовлетворение потребностей в образовательных услугах (рис. 2).

Исходной предпосылкой в планировании деятельности системы образования являются макроэкономические потребности, исходящие из смежных областей государственного регулирования:

- обеспечение обороноспособности РФ требует начальной подготовки школьников, абитуриентов военных вузов, служащих;
- обеспечение стратегических уровней ВВП России и ВРП по всем субъектам РФ требует насыщения рынка труда профессиональными кадрами в необходимой отраслевой и квалификационной структуре, что, в свою очередь, базируется на высоком качестве среднего образования и создании мощного фундамента для последующей профессиональной специализации;
- выполнение функций эффективного государственного регулирования и обеспечение роста промышленного производства в различных отраслях требует обеспечения этих отраслей квалифицированными кадрами;
- обеспечение оказания услуг здравоохранения населению требует подготовки квалифицированных кадров для системы здравоохранения в необходимой профессиональной структуре;
- задача создания демократического общества с высокой нравственной и социокультурной позицией требует обучения школьников и студентов основам социально-политического строя, культурного наследия, основам демократического общества;
- формирование научного потенциала РФ по различным направлениям фундаментальной науки требует подготовки научных кадров и развития на базе вузов научных секций, НУКов, лабораторий и т.д.



2



ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ ПО КОЛИЧЕСТВЕННОМУ И КАЧЕСТВЕННОМУ УДОВЛЕТВОРЕНИЮ ПОТРЕБНОСТИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГАХ В МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОМ МАСШТАБЕ



Указанные выше потребности позволяют рассчитать объем, структуру и уровень оказания образовательных услуг. Анализ текущих возможностей системы образования и сопоставление этих возможностей с ожиданиями потребителей услуг образования позволяют сформулировать основные направления улучшений и дать количественную оценку требуемым изменениям значений показателей результативности системы образования.

На основании сделанных оценок и выводов формулируются стратегические инициативы по улучшению процессов системы образования с указанием требуемого уровня достижения полезного эффекта. Стратегические инициативы поддерживаются федеральными целевыми программами, которые представляют собой комплекс воздействий на характеристики процессов оказания образовательных услуг и обеспечивающих процессов системы образования. ФЦП содержат в себе мероприятия, в рамках которых реализуются проекты, направленные на достижение частных эффектов в элементах процессов.

После фиксации частных эффектов, полученных от реализации проектов, необходимо проводить замер совокупного эффекта от реализации мероприятия по направлениям воздействия этого мероприятия на процессы. В конечном счете улучшения в различных элементах процессов оказания услуг дают общий эффект, выражающийся в улучшении характеристик этих процессов и конечной их результативности, в удовлетворении запросов потребителей результатов оказания образовательных услуг.

Резюмируя вышесказанное, можно сформулировать второй принцип построения системы показателей оценки эффективности реализации федеральных целевых программ – *принцип ориентации системы образования на исполнение запросов потребителей образовательных услуг.*

Формирование системы показателей в соответствии с данным принципом позволяет глубоко описать понятия охвата образовательных услуг, качества их оказания и соответствия требованиям потребителей услуг в части их структуры и объемов.

Методический подход к измерению эффективности ФЦП

В соответствии с принципом системности планирования и оценки результативности ФЦП и принципом ориентации системы образования на исполнение запросов потребителей результатов оказания образовательных услуг, предлагается единая модель оценки эффективности реализации ФЦП, ее мероприятий и проектов (рис. 3). В основу модели положена система взаимосвязей между конечными целями образования и системой воздействий на процессы образовательных услуг посредством реализации ФЦП, мероприятий и проектов.

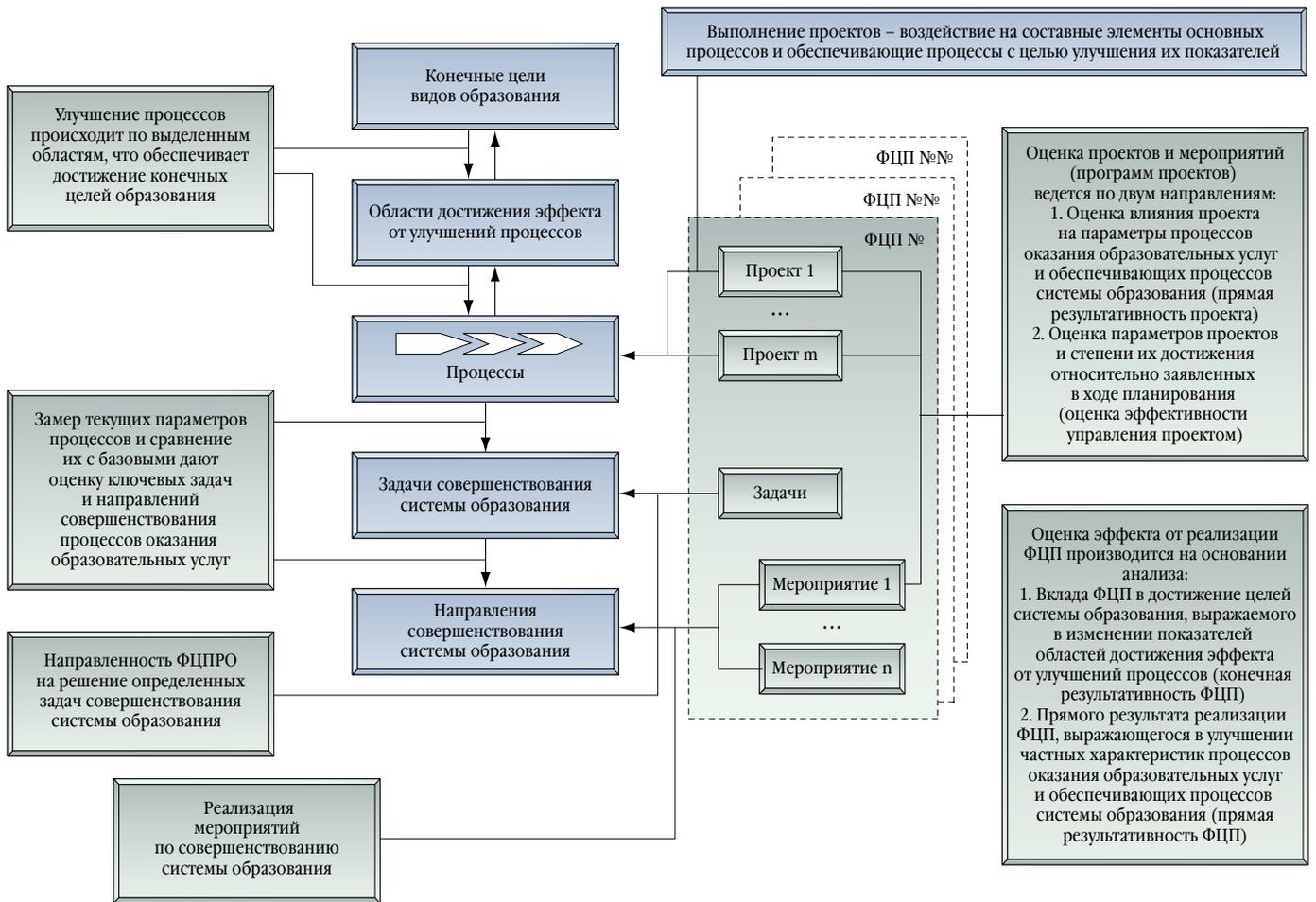
Начальным этапом проведения оценки является формулирование конечных целей видов образования исходя из ожиданий потребителей результатов оказания образовательных услуг. Анализируя роль системы образования на различных ступенях образования, можно зафиксировать конечные цели, к достижению которых она должна стремиться.

К этим целям можно отнести (рис. 4):

- в области дошкольного образования – создание первичных навыков для повышения эффективности среднего образования;
- в области среднего образования – формирование однородного общества по уровню грамотности и восприятию окружающей среды, что дает возможность создать фундамент для получения качественного профессионального образования;
- в области профессионального образования – обеспечение потребностей бизнеса и государственных потребностей квалифицированными трудовыми ресурсами в необходимой профессиональной структуре;
- в области профессиональной переподготовки и повышения квалификации – снижение уровня структурной безработицы;



3



МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЦП, МЕРОПРИЯТИЙ, ПРОЕКТОВ

– в области подготовки аспирантов/ докторантов – развитие фундаментальной науки и прикладных исследований и разработок в стране.

Выполнение этих целей должно планироваться и анализироваться по ключевым направлениям достижения эффекта: охват, качество образования, соответствие структурным потребностям, соответствие квалификационным потребностям.

Проецирование данных направлений на цели системы образования в разрезе ступеней образования дает возможность определить основные области достижения эффекта по каждой из ступеней образования:

– в области дошкольного и среднего образования: охват образовательными услугами, качество образования, соответствие знаний дошкольников и школьников единым образовательным стандартам;

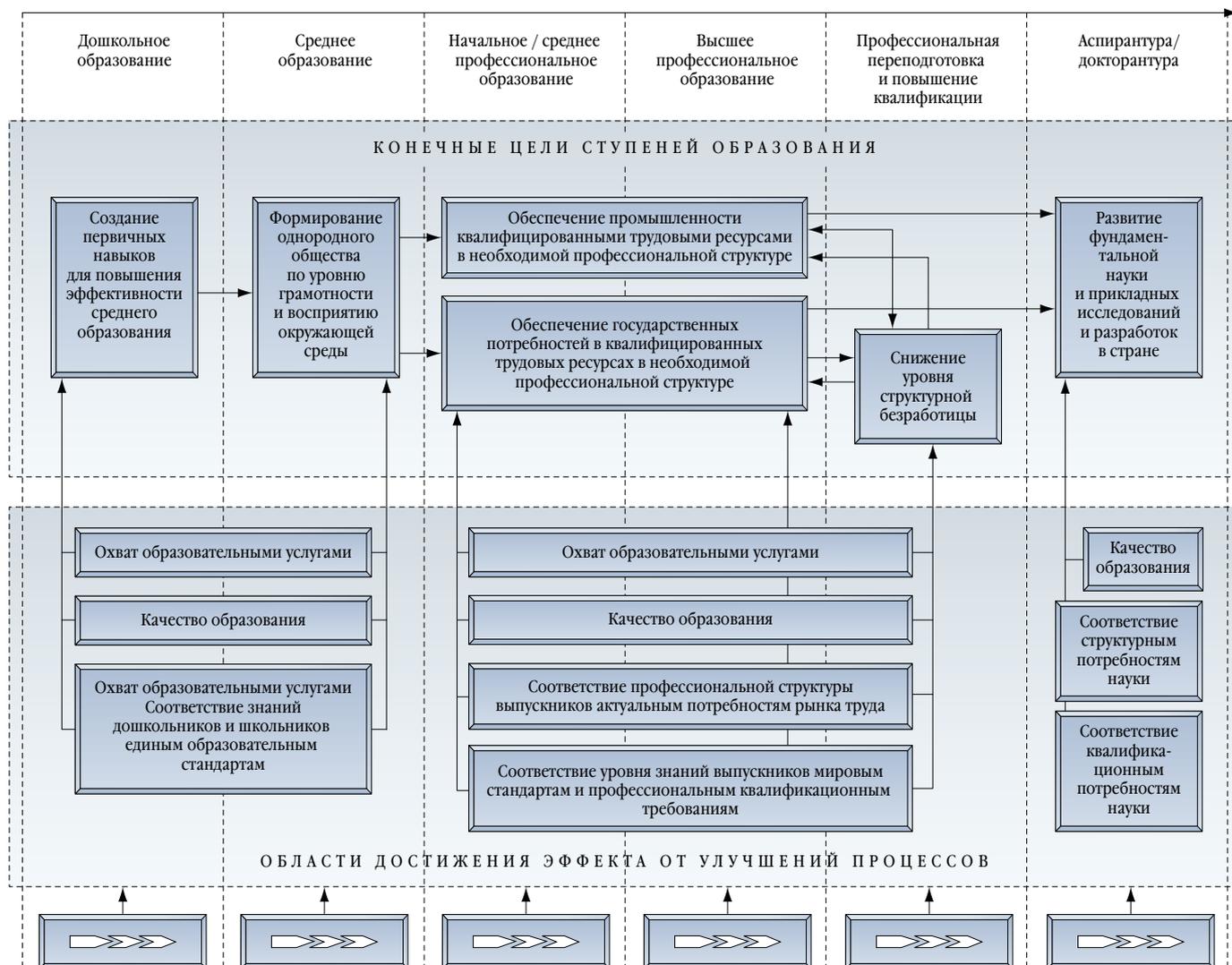
– в области начального, среднего и высшего профессионального образования, профессиональной переподготовки и повышения квалификации: охват образовательными услугами, качество образования, соответствие профессиональной структуры выпускников актуальным потребностям рынка труда, соответствие уровня знаний выпускников мировым стандартам и профессиональным квалификационным требованиям;

– в области подготовки аспирантов/докторантов: качество образования, соответствие структурным потребностям науки, соответствие квалификационным потребностям науки.

В данном случае речь идет об эффекте, наблюдаемом в выходных характеристиках процессов оказания образовательных услуг. Соответственно, области, в которых этот эффект достигается, определены как области достижения эффекта от улучшений процессов.



4



ВЗАИМОСВЯЗЬ КОНЕЧНЫХ ЦЕЛЕЙ СТУПЕНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ
И ОБЛАСТЕЙ ДОСТИЖЕНИЯ ЭФФЕКТА ОТ УЛУЧШЕНИЙ ПРОЦЕССОВ

Возвращаясь к модели оценки эффективности ФЦП, мероприятий и проектов (рис. 3), необходимо обратить внимание на цикл совершенствования характеристик процессов, который начинается с замера текущих параметров процессов и сравнения их с базовыми (эталонными, сравнительными, стратегическими), что дает оценку задач и направлений совершенствования, в русле которых формируется структура федеральных целевых программ, их мероприятий и проектов. Соответственно, мероприятия и проекты в составе ФЦП дают эффект в виде улучшения сначала частных элементов процессов, а впоследствии и общих характеристик процессов.

В этот момент происходит замыкание цикла совершенствования характеристик процессов и начинается проверка степени улучшения характеристик по областям достижения конечного эффекта.

Отсюда можно сделать вывод, что для проведения объективной оценки эффективности реализации ФЦП необходимо рассчитывать:

- вклад ФЦП в достижение целей системы образования, выражаемый в изменении показателей областей достижения эффекта от улучшений процессов;
- прямой результат реализации ФЦП, выражающийся в улучшении частных характеристик процессов оказания образовательных услуг и обеспечивающих процессов системы образования.



При этом первая категория оценок дает ответ на вопрос о конечной результативности ФЦП, ее вкладе в достижение целей системы образования. Вторая категория оценок дает представление о прямой результативности ФЦП в части улучшения элементов процессов.

Следует отметить, что получение высокого прямого результата в части улучшения элементов процессов не гарантирует получения существенного вклада в достижение целей системы образования, что будет свидетельствовать о низкой эффективности использования финансовых средств при реализации данной ФЦП. Такая ситуация может возникнуть при неверном целеполагании в отношении ФЦП и неэффективном управлении синхронизацией проектов в рамках ФЦП.

Следующим важным моментом в оценке результативности ФЦП является наличие разных по величине временных лагов между частным результатом, полученным в рамках элемента процесса, и конечным эффектом для потребителей результатов оказания образовательных услуг. В связи с этим по каждому показателю оценки элементов процессов оказания образовательных услуг должен быть определен вероятный временной лаг между улучшением данного показателя и получением конечного результата от выполнения уже улучшенного процесса, что выражается в большем охвате образовательными услугами, повышении их качества, соответствия структуры и квалификации.

Таким образом, в представленной статье сформулирован новый подход к измерению результативности и эффективности реализации федеральных целевых программ в сфере образования, их мероприятий и проектов, основанный на анализе причинно-следственных связей между конечными целями системы образования, областями достижения эффекта от улучшений процессов оказания образовательных услуг и частными эффектами в улучшении элементов процессов, которые достигаются путем реализации проектов совершенствования системы образования, мероприятий и в конечном счете всей структуры ФЦП.