

РЕЗУЛЬТАТЫ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЦЕССОВ

Н.А. Ряписов

Новосибирский государственный педагогический университет

В статье рассматриваются особенности оценки образовательных результатов российских школьников в аспекте соответствующих бюджетных процессов.

Ключевые слова: результаты образования, бюджетирование

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденная распоряжением правительства Российской Федерации от 19.01.2006 г. № 38-р, предопределила на ближайшее время главными направлениями финансовую и связанную с нею административную реформы.

Применительно к сфере образования это означает следующее. В ближайший период нельзя рассчитывать на то, что система образования сможет ориентироваться на выполнение заказа по подготовке специалистов разного уровня - как с высшим образованием, так и рабочих профессий. Если учесть длительный цикл подготовки специалистов, а также необходимость постоянной переподготовки преподавательских кадров, то система образования в наибольшей степени страдает от краткосрочности как бюджетирования, так и всех других способов государственного регулирования и управления.

Бюджетирование, ориентированное на результат, было впервые предложено в США еще в 1949 г. на основе доклада Комиссии Гувера, и котором внимание уделялось не затратам, а ожидаемым результатам. Теперь, спустя более чем полвека, эти же проблемы поставлены перед бюджетной системой России. Комиссия Гувера также внесла предположение о дополнении отчета об исполнении бюджета результатами и

показателями качества его исполнения. В первую очередь данный подход был рекомендован к применению в военной сфере. В 1950 г. был принят закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности». Однако он был не до конца проработан, что затрудняло правильное определение потребностей в государственных средствах и их распределение. Теперь этот же процесс начинается в реформируемой России. При этом путь от национальных проектов к бюджетированию по конечным результатам в несколько измененном виде повторяет то, что происходило в США в первые послевоенные годы.

Бюджетное управление внедрено во многих крупных российских компаниях. По аналогии с этим процессом в частных компаниях бюджетирование стало внедряться в компаниях с государственным участием, затем - в полностью государственных предприятиях (ФГУПах). Бюджетирование по результатам внедрено в РАО «ЕЭС России», вначале в дочерних компаниях «Тат-энерго», «Крас-энерго», а затем и во всех прочих. Большим достижением было внедрение системы бюджетирования в крупнейшей отечественной компании «Российские железные дороги» (РАО РЖД). Внедрение началось с Куйбышевской железной дороги, а затем охватило всю систему РАО РЖД.

Практически, все ведомства сопротивляются переходу на систему бюджетирования, ориентированного на результат. Слабо убеждает даже опыт стран, применяющих на практике индикаторы конечных результатов.

Противники внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, указывают, что есть задачи, решаемые федеральными ведомствами, которые конкретного результата могут не иметь. По таким ведомствам должно сохраняться бюджетирование по затратам. Но никто не вносит в этот список систему образования и, конкретно, Министерство образования и науки РФ. Считается, что в сфере образования надо разработать систему показателей, ориентированных на результаты.

Однако есть опасность того, что образование будет нацелено на достижение формальных показателей, мало связанных с реальными потребностями как самих обучающихся, так и общества. Министерства и ведомства в новых условиях бюджетирования должны будут демонстрировать эффективность развития подведомственных им секторов управления через конкретный результат. Поскольку результат измеряется показателями, существует опасность, что вся система образования начнет работать на данные показатели, уходя от своего прямого предназначения.

Внедрение в России бюджетирования нового типа, ориентированного на результаты, повышает значимость точного определения понятия конечных результатов и в сфере образования. Но набор средств для оценки конечных результатов ограничен.

Успеваемость в системе образования не является определяющим показателем. В этом смысле проверке знаний отведено скромное место в целевых показателях Минобрнауки. Но это определяется процедурой разработки наборов показателей результата для всех министерств в целом.

В ходе реализации упомянутого постановления министерства и ведомства Российской Федерации как субъекты бюджетного планирования подготовили по два бюджетных доклада о результатах и основных направлениях деятельности в 2004 и 2005 гг. В этих докладах ими были предложены, в частности, системы показателей, характеризующих, по мнению субъектов бюджетного процесса, конечные результаты их деятельности.

Министерство образования и науки Российской Федерации также подготовило такие доклады, содержащие, в частности, показатели результатов в сфере образования. Анализ их состава, с точки зрения возможностей расчета, полноты отражения измеряемых феноменов и т.п., показывает, что **предложенные системы измерителей далеки от выполнения ими основной функции в бюджетировании, ориентированном на результаты: обеспечения привязки бюджетных расходов к достигаемым конечным результатам.**

Более того, само определение результата, включенного в бюджетный процесс, не доводится до конкретных значений, поскольку требования к плановым значениям этого показателя не определены. В частности, применительно к образованию не говорится о том, что нужно достигнуть конкретной доли российских школьников, прошедших контрольный балл по международной экзаменационной программе PISA. Между тем реальным отчетным показателем может служить то, что по результатам сдачи экзаменов в системе PISA Россия в 1992 г. была на одном из первых мест (в первой группе стран), а в 2003 г. она оказалась среди последних...

Конечные результаты деятельности отрасли образования исследователи предлагают выразить в следующих трех измерениях, отражающих изменения, произошедшие с учащимися:

- 1) когнитивные конечные результаты (полученные объем и уровень знаний и умений);
- 2) экономические конечные результаты (приобретенный человеческий капитал);
- 3) социальные конечные результаты (приобретенный социальный капитал).

Согласно В.Л. Тамбовцеву, первое из них отражает познавательный компонент образовательной деятельности, передачу и получение объективных знаний и навыков действий как основу для правильной ориентации в мире, второе - соответствие структуры и объемов этих знаний и навыков спросу на квалификацию работников, предъявляемому рынком труда, третье - уровень социализации учащихся, обеспечиваемый практическим использованием усвоенных ими моделей поведения и проявлением усвоенных ими ценностей.

Перечень целевых показателей в сфере образования, использованных в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Минобрнауки России, таков.

- Удельный вес учащихся, получивших по ЕГЭ оценки «отлично» и «хорошо» по установленной шкале перевода баллов в отметки

при проведении государственной (итоговой) аттестации, в общей численности учащихся, сдававших ЕГЭ: по 9 предметам.

- Результаты международных обследований качества образования (PISA) - позиция в рейтинге.

Все остальные показатели в этом списке характеризуют либо валовые результаты работы отрасли, либо объемы используемых ресурсов, то есть затраты. Таким образом, на примере Минобрнауки РФ видно, что министерствам и ведомствам удалось, в основном, отстоять затратный подход, хотя и пришлось согласиться с использованием некоторых показателей, ориентированных на результат.

Итак, список целевых показателей, предложенных для Минобрнауки России, содержит только когнитивные конечные результаты образования. В то же время очень насущна задача перехода от оценки знаний к оценке умений их применять.

PISA - международная стандартизированная оценка подготовки подростков 15-ти лет. Проводится в 32 странах, 28 из которых являются членами Организации экономического сотрудничества и развития. В каждой стране тестируется от 4500 до 10000 учащихся. Подготовка учащихся проверяется по трем направлениям: «грамотность чтения», «математическая грамотность» и «естественнонаучная грамотность». Особое внимание в программе PISA уделяется пониманию учащимися основных понятий, овладению ими основными методами в рамках трех указанных выше направлений и умению использовать свои знания в разнообразных ситуациях.

Проверке овладения конкретным содержанием учебных дисциплин не будет уделяться много времени. Основное время планируется отвести изучению состояния более широких знаний и умений, необходимых во взрослой жизни и приобретенных при изучении школьных предметов, а также оценке межпредметной компетентности учащихся (использованию знаний, полученных в рамках изучения различных предметов или из других источников информации, для решения поставленной задачи).

Используется письменная форма контроля (тесты). На выполнение теста ученику отводится два часа. В тесты включены задания с готовыми ответами, из которых надо выбрать верный, а также задания, на которые учащийся должен дать собственный краткий или полный обоснованный ответ. Некоторые задания состоят из нескольких вопросов различной сложности, которые относятся к одной и той же жизненной ситуации. Составляется несколько вариантов тестов. При этом одна и та же группа заданий может быть включена в несколько вариантов. Информация об учащихся собирается с помощью анкетирования (на заполнение анкеты учащимся дается 20 - 30 минут). Директора школ в течение 30 минут заполняют анкеты, в которых они представят информацию о своих школах. Полученная информация используется для выявления влияния заранее выделенных факторов на результаты обучения.

Исследование проводится трехлетними циклами. В каждом цикле основное внимание (две трети времени тестирования) уделяется одному из трех указанных выше направлений исследования. По двум другим - получают информацию о некоторых приобретенных умениях. В 2000 г. основным направлением была «грамотность чтения», в 2003 г. - «математическая грамотность», в 2006 г. - «естественнонаучная грамотность».

Результаты исследований публикуются каждые три года вместе с показателями о состоянии системы образования стран-участниц. Эта информация позволит странам-участницам сравнивать свои достижения с достижениями других стран и использовать результаты сравнения при определении политики в области школьного образования.

Страны, участвующие в исследованиях PISA: Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Канада, Китай, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и Соединенные Штаты Америки.

Программа осуществляется Консорциумом, состоящим из ведущих международных исследовательских организаций при участии национальных центров и организации ОЭСР. Руководит работой Консорциума Австралийский совет педагогических исследований (The Australian Council for Educational Research - ACER), состоящий из следующих организаций: Нидерландский Национальный институт педагогических измерений (Netherlands National Institute for Educational Measurement - Cito); Служба педагогического тестирования (Educational Testing Service, ETS, США); Национальный институт исследований в области образования (NIER, Япония) и Вестат США (Westat, USA).

Исследование PISA ставит своей целью проверку наличия умений, то есть подготовку молодежи к «взрослой» жизни, что отличает его от других международных исследований, основной целью которых являлась проверка определенных школьными программами предметных знаний и умений, в основном с помощью выполнения учебных заданий, мало или совсем не связанных с реальной жизнью.

По этой причине результаты российских школьников в экзаменах PISA сильно отличаются от результатов по другому международному экзамену - TIMSS. По последнему они на протяжении многих лет превышают средний международный балл, в PISA они гораздо ниже этого уровня. По итогам PISA-2003 российские учащиеся заняли 25- 30-е места из 40 стран, в то время как по итогам TIMSS - 12-е из 49. Происходит это по той причине, что TIMSS ориентирован на оценку уровня знаний, но не на их практическое использование.

В то же время доля российских школьников, способных выполнить задания TIMSS на самом высоком продвинутом уровне, составляет лишь 6%, а в странах-лидерах - 24-44%. В группу этих мировых лидеров в области школьного образования по итогам и экзаменов PISA, и по итогам TIMSS входят шесть стран: Финляндия, Канада и четыре азиатских страны - Южная Корея, Сингапур, Тайвань и Япония.

ЕГЭ как механизм измерения знаний ближе к TIMSS, чем к PISA, так как он ориентирован на проверку собственно знаний, хотя и

не всегда это сделано удачно. Но он существенным образом отличается от показателя PISA, нацеленного на практическое использование полученных знаний. Единственная практическая польза от ЕГЭ - повышение вероятности поступления выпускника школы в вуз. Измерение результатов среднего образования осуществляется с помощью ЕГЭ только на финальной стадии обучения, тогда как показатель PISA ориентирован на пятнадцатилетних, перед которыми не стоят в полной мере задачи поступления в вуз.

Россия показывает невысокие результаты работы системы среднего образования по этой программе, находясь в конце списка стран-участниц по той причине, что российская школа традиционно ориентировалась на формирование предметных знаний и умений. То требование, которое сейчас введено в список целевых показателей результата работы Минобрнауки - школа должна развивать умение использовать знания в реальных ситуациях - практически, стало второстепенным. И определенная ущербность тех выпускников средних школ, которые много знают, но не способны применить эти знания на практике, действительно имеет место. Только умение применять полученные знания способствует активному участию выпускника школы в экономике и общественной жизни.

Между результатами экзаменов типа PISA и показателями их воздействия на экономическое развитие страны пока не найдено тесной связи в рамках эконометрических моделей. В настоящее время интенсивно разрабатываются методики перехода от умения выпускников школ применять свои знания на практике к оценке экономического компонента конечных результатов образования.

В этой связи мы опираемся на общие закономерности, когда сокращение объемов материального производства в нашей стране в 90-е годы сопровождалось не меньшим падением результатов, какие российские школьники показывали на экзаменах PISA и TIMSS. По мере выхода экономики из кризисного состояния и улучшения общей социально-экономической ситуации в стране должны улучшаться и показатели, достигаемые российскими школьниками на международных экзаменах. Хотя, естественно, здесь нет прямой связи.

Для того чтобы знания, получаемые школьником в процессе обучения, сопровождались умением их использовать, требуется **переориентация не только процесса обучения, но и системы проверки знаний**. Будучи объединенными в одну институциональную структуру, оба элемента образовательной сферы - обучение и проверка знаний - взаимно поддерживают статус-кво: обучение ориентировано на сложившуюся систему проверки знаний, проверка знаний выявляет только то, что получено в процессе обучения.

Такую «взаимовыручку» двух элементов образовательной сферы требуется заменить их взаимным стимулированием к переменам, к прогрессу.

Какой прием реально используется сейчас для выхода из этапа стагнации в проверке знаний? Основная часть исследователей полагает, что это - введение ЕГЭ. Но, на мой взгляд, **более существенным элементом изменений в сфере российского образования является участие этой сферы в преобразованиях бюджетного процесса**. В целевые показатели, по которым будет оцениваться качество работы российской системы образования, включается один показатель, привязанный к ЕГЭ, и другой показатель, ориентированный на результаты экзаменов по международной методике.

В результате содержание и форма ЕГЭ, несомненно, будут совершенствоваться таким образом, чтобы не противоречить результатам, получаемым по методикам PISA и TIMSS. Поэтому создаются предпосылки не только того, чтобы бюджетные ассигнования на образование по методике соответствовали международным принципам. Более важным является единство в проверке знаний, которое вписывает российскую систему общего образования в поставщика трудовых ресурсов на мировой рынок труда.

Принципиально нельзя допускать, чтобы бюджетные средства расходовались исключительно с ориентацией на затраты, только для «освоения» этих средств. Эти средства необходимо расходовать эффективно. Например, надо анализировать причины снижения результатов российских школьников на экзаменах по международной методике, анализировать причины неудач и реструктурировать

расходование бюджетных средств с тем, чтобы предотвратить последующие неудачи. И, конечно, определить мероприятия и, соответственно, их финансирование, чтобы динамика изменилась к лучшему.

Таким образом, результаты экзаменов уже вписаны в бюджетный процесс, они в нем официально закреплены. Хотя совершенно очевидно, что первый опыт использования этих показателей бюджетного процесса потребует дополнительного анализа и последующих корректировок.

RESULTS OF EDUCATION IN THE CONTEXT OF EDUCATIONAL PROCESSES

N.A. Riapisov

The paper considers peculiarities in estimation of educational results of Russian pupils in the aspect of corresponding budget processes.

Key words: education results, budgeting.
