

В.К. Дейчман

ЗАИМСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: «ТРУДНОСТИ ПЕРЕВОДА»

На примере внедрения ваучерного механизма финансирования в системе повышения квалификации учителей в Киргизской Республике¹

Аннотация

Система повышения квалификации учителей в Киргизии была сформирована в советский период для решения конкретных задач в условиях плановой экономики и авторитарной системы управления. Сегодняшний день требует от общества выстраивания новых политических и экономических приоритетов. А это, в свою очередь, предполагает необходимость внесения ряда изменений в образовательную политику государства.

Статья знакомит с попыткой выхода из кризиса системы повышения квалификации учителей посредством введения принципиально иного способа финансирования системы, изменяющего взаимоотношения между субъектами, а именно хорошо известного в России ваучерного механизма. В данное время проект находится в экспериментальной фазе, но накопленный за время его реализации материал позволяет проанализировать полученный опыт.

Для политической риторики в сфере образования в Киргизской Республике характерны лозунги, популярные во всем мире, — о качестве образования, возможности выбора и равном доступе, непрерывности образования...

Стратегии реформирования национальных систем образования в регионе отражают глобальные тенденции, наличие которых приводит к некоторой стандартизации путей выхода из кризиса. Для реформистских проектов характерно активное обращение к внешнему опыту решения проблем, его изучение и попытки внедрения в местном

¹ Автор выражает благодарность за участие в разработке и реализации проекта председателю правления Фонда поддержки образовательных инициатив А.П. Иванову, сотруднику Академии развития через образование (США) Л.В. Киселевой, независимому эксперту С.А. Хамзиной.

контексте. Эти проекты часто инспирированы извне, наполнены определенным содержанием и профинансированы внешними финансовыми институтами.

В то же время необходимо отметить тенденцию к некоторым изменениям формирования образовательной политики в регионе. Они заключаются в том, что наряду с главным субъектом политики, государством, появляются новые субъекты, представляющие неправительственный сектор, — донорские организации и профессиональное сообщество, которые в той или иной степени исполняют роль «заказчиков» образовательной реформы. Если провести ревизию деятельности различных международных организаций, то становится ясно, что практически каждый аспект образовательной реформы является предметом отдельного изучения какой-нибудь организации, имеются ценные наработки и апробированные продукты. Зачастую институционализация этих продуктов оказывается крайне проблематичной ввиду того, что образовательная политика носит закрытый, ведомственный характер и любые внешние рекомендации расцениваются как посягательство на сферу компетенции министерства.

Последние тенденции в образовательной политике заключаются в децентрализации системы управления и изменении механизмов финансирования, а также в создании внешних механизмов оценки и мониторинга в образовании, которые пока неустойчивы в институциональном плане. Наряду с проблемой финансирования актуальными являются проблемы «разрыва» между системой образования и социально-экономическим контекстом, а также «разрыва» внутри системы, который выражается в том, что декларируемые цели и существующая практика не соответствуют друг другу.

Система повышения квалификации учителей испытывает те же трудности, что и весь сектор высшего образования. В стране функционируют два областных института повышения квалификации учителей, расположенные в городах Каракол (Иссык-Кульская область) и Ош (Ошская область), а также Киргизская академия образования в Бишкеке. На этих институтах лежит основная нагрузка по осуществлению повышения квалификации учителей, а также вся методическая и научная работа. Кроме этого, функции повышения квалификации частично возложены на вузы.

Итак, можно выделить следующие проблемы.

· *Содержание.* Несоответствие системы повышения квалификации учителей новым задачам, стоящим перед системой образования в условиях постиндустриального информационного общества. Глобальная реструктуризация экономики и развитие технологий определяют иные условия и способы взаимодействия в обществе. И от успешности этого взаимодействия зависит уровень социализации новых поколений. Это несоответствие выражено как в содержательной части предлагаемых курсов, так и в механизмах и объемах финансового обеспечения системы.

· *Охват.* Система функционирует в условиях централизованного распределения ресурсов, которых недостаточно для поддержания ее эффективного функционирования, не говоря уже о развитии. В результате этого два из трех институтов повышения квалификации — расположенные в областных центрах Каракол и Ош — функционируют в режиме выживания. Фактически средства, предназначенные для повышения квалификации учителей, расходуются на поддержание основных средств и первичных ресурсов институтов, созданных для предоставления услуг по повышению квалификации учителей.

[В соответствии с законом об образовании каждый учитель обязан пройти курсы повышения квалификации один раз в пять лет, а предоставить ему условия для этого обязано государство. В республике около 73,8 тыс. учителей. При норме охвата курсами повышения квалификации около 15 тыс. учителей в год (20%) за 2001–2003 гг. прошли повышение квалификации фактически 16,5 тыс. человек, или в среднем 5,2 тыс. в год (6,9%). Ввиду того что все средства уходят на поддержание состояния учебных корпусов и заработную плату сотрудникам институтов, учителя и школы вынуждены самостоятельно изыскивать средства для оплаты транспортных и командировочных расходов. При наличии всего трех институтов повышения квалификации в стране подавляющему большинству учителей приходится тратить на дорогу собственные средства. Несколько улучшило ситуацию создание департаментов повышения квалификации при многих вновь организованных университетах. Но эти учебные структуры, возникшие за последние десять лет в немалом количестве, не отличаются высоким качеством образования и выполняют свои функции скорее номинально.]

· *Финансирование.* Выяснить, какие бюджетные средства тратятся в сфере повышения квалификации учителей, оказалось не легкой задачей — официальной статистики найти не удалось. По экспертным оценкам и в результате консультаций удалось выяснить, что затраты Киргизской академии образования составляют в среднем около 4 долларов США на одного слушателя курсов повышения квалификации учителей. В соответствии с отчетами, представленными областными отделами образования в 2004 г., на базе Киргизской академии образования прошли курсы повышения квалификации 1194 педагога. Таким образом, общая сумма расходов составляет 4776 долларов США. Затраты на одного слушателя в Иссык-Кульском областном институте усовершенствования учителей составляют около 9 долларов США (общая сумма расходов на повышение квалификации учителей Иссык-Кульской области 11 650 долларов США в год, а число слушателей — порядка 1300 человек). Нужно сразу оговориться, что не вся означенная сумма тратится на оказание образовательных услуг. Часть средств расходуеться на поддержание инфраструктуры, коммунальные расходы и т.п.

· *Управление.* Существующая система управления и контроля нацелена на сохранение статус-кво и, как любая система, не склонна к иницированию и проведению фундаментальных изменений

«изнутри». По сути, вся система функционирует в режиме поддержания и воспроизводства самой себя в качестве монополиста, и любые разговоры о реформировании, выявлении проблем, привлечении инновационных технологий являются примером демократической риторики, имитацией политического диалога. Отсутствие механизмов оценки эффективности функционирования является еще одной проблемой существующей системы. Соотношение объема затраченных средств и продукта, полученного в результате использования этих средств, должно являться одним из параметров оценки эффективности системы. Но в данном случае контроль за работой системы осуществляется только «на входе», т.е. исходя из требований самой системы, а не по результату ее деятельности. Какая-либо статистика, позволяющая оценить эффективность системы, отсутствует. Однако можно с уверенностью говорить о том, что в ней не реализованы те инновационные подходы, которые характерны для современных систем повышения квалификации: консультационная работа, интерактивные методы, ориентация на результат.

Ваучерный механизм финансирования основан на принципе, который вводит новую систему взаимоотношений между субъектами. Этот механизм подразумевает финансирование не организации, предоставляющей услугу, а самой услуги. На практике это означает, что каждый учитель получает именной образовательный чек, одновременно играющий роль финансового обязательства и документа строгой финансовой отчетности. Этот чек учитель может реализовать в любом образовательном учреждении, предоставляющем услуги по повышению квалификации учителей и соответствующем определенным критериям качества. При условии наличия избыточного количества организаций, предоставляющих подобные услуги, а также достаточного объема финансирования данной сферы запускаются рыночные механизмы развития и контроля качества услуг. Причем рынок рассматривается в данной сфере не как самоцель (что на самом деле может противоречить принципам доступности образования), а как необходимый механизм обеспечения качества и возможный авангард развития системы.

Заимствование механизма ваучера осуществлялось в рамках проекта PEAKS, реализуемого несколькими международными и местными организациями при финансовой поддержке Международного агентства по развитию США (US AID). Наряду с Министерством образования среди организаций, принявших участие в разработке проекта, были Фонд «Сорос–Кыргызстан» и Фонд поддержки образовательных инициатив. Идея пилотного исследования принадлежит этим организациям, а мотивом послужило желание обеспечить более осознанное и эффективное использование средств, выделенных на повышение квалификации учителей в рамках этого проекта. Вместо привычной схемы, при которой учителя проходят курсы у заранее отобранных провайдеров или проект сам организует тренинги, покрывая все расходы, было принято решение освоить эти средства

путем осуществления пилотного проекта по внедрению ваучерного механизма финансирования системы. Одной из целей пилотного проекта стало выяснение возможности заимствования ваучерного механизма и его влияния на качество курсов, становление независимых провайдеров образовательных услуг и устранение монополии в данной системе. Данный проект выполняется «в жанре» прогнозного социального проектирования. Изначально проект задумывался как пилотный и прогнозно-исследовательский для того, чтобы в тестовом режиме апробировать ваучерный механизм в условиях системы, устроенной в соответствии с другим порядком взаимоотношений.

На этапе реализации пилотной фазы проекта по внедрению ваучерного механизма финансирования системы повышения квалификации учителей киргизская модель в значительной мере воспроизводит ту модель ваучерного механизма, которую мы можем наблюдать в Самарской области, но со своими местными особенностями. Ваучер на повышение квалификации учителя является документом, подтверждающим право его обладателя на финансирование повышения квалификации в течение пяти лет. Обучение осуществляется по выбору в одном или нескольких учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования, имеющих лицензию на право ведения образовательной деятельности и отобранных в результате конкурса провайдеров услуг по повышению квалификации учителей. В процессе проведения конкурсного отбора было принято решение о временном допуске к конкурсу организаций, не обладающих лицензией на предоставление дополнительных образовательных услуг, но имеющих хорошую репутацию. Ваучер является действительным для предъявления провайдерам в течение двух лет с момента его выдачи и до окончания пилотной фазы проекта. Полный курс повышения квалификации учителей в объеме не менее 72 часов состоит из двух вариативных блоков по 36 часов каждый, и в первый год реализации проекта оба блока заполнялись программами инновационных методик преподавания. Во второй год реализации проекта планируется включить в курс инвариантную часть, заказ на нее должен быть сформирован управлением образования области в соответствии с приоритетными направлениями развития системы образования области в целом. Ваучер выдается учителям, не повышавшим квалификацию более трех лет. Владелец ваучера самостоятельно избирает провайдеров, программы, формы и сроки повышения квалификации в соответствии с предложенной информацией и определяет очередность прохождения учебных блоков. По результатам проведенного конкурса было отобрано четырнадцать провайдеров образовательных услуг, в числе которых оказались три школы, два университета, два института повышения квалификации учителей и семь неправительственных организаций, оказывающих дополнительные услуги профессионального образования.

Общие временные положения о ваучере

1. Размер гарантированной оплаты образовательных услуг, предоставляемых учреждениями на основе ваучера, на период проведения пилотного проекта составляет 16 долларов США, и оплата осуществляется из средств проекта PEAKS.

2. Гарантированное проектом PEAKS финансирование повышения квалификации работников образования на основе ваучера осуществляется ежегодно из расчета не более 20% от их общей численности.

3. Учебные планы и программы должны иметь заключение экспертной комиссии проекта. Образовательные услуги, включая формы и сроки обучения, определяются на каждый календарный год.

4. Полный курс повышения квалификации работников образования в объеме не менее 72 часов состоит из двух вариативных блоков по 36 часов каждый.

5. Владелец ваучера самостоятельно избирает учреждение, программы, формы и сроки повышения квалификации в соответствии с предложенной информацией и определяет очередность прохождения учебных блоков.

6. Владелец ваучера имеет право использовать его для повышения квалификации в составе педагогического коллектива образовательного учреждения, в котором он работает.

7. Использование ваучера для повышения квалификации педагогического коллектива возможно при условии согласия владельца ваучера.

Общий порядок выдачи, оформления и действия именного образовательного чека (ваучера) выглядит следующим образом. Ваучеры с регистрационными номерами на каждом листе выдаются учителям через районные отделы образования на основании их заявок. Образовательные учреждения в установленные сроки информируют провайдеров и областной отдел образования о выборе работниками образования программы, формы и сроков повышения квалификации. Владелец ваучера передает соответствующий отрывной талон ваучера в областной отдел образования через директора школы и районный отдел образования. В областном отделе образования формируются списки слушателей, после чего провайдеры информируются о количестве слушателей, подписавшихся на их курсы. О конкретных сроках и месте проведения тренингов провайдеры и слушатели договариваются отдельно.

Непосредственно во время тренингов провайдеры регистрируют владельцев ваучеров, оформляют соответствующий раздел свидетельства и заверяют подписями ответственного за учебный блок и руководителя, а также своей печатью. Оформленное свидетельство остается у владельца ваучера и служит документом, подтверждающим его квалификацию. Заполненные отрывные талоны передаются провайдером в качестве доказательства проведения тренингов и служат основанием для выставления счета за оказанную услугу.

По результатам первого года реализации проекта было обучено 1200 учителей по программе, рассчитанной на 72 часа. Учителя имели возможность выбора из 40 различных программ, предоставляемых 14 организациями. По промежуточным оценкам около 70% всех ваучеров были реализованы Иссык-Кульским областным институтом усовершенствования учителей. Остальные 30% распределены между другими организациями, участвующими в проекте.

С целью обеспечения своевременной корректировки проекта проводилось *промежуточное оценочное исследование результатов деятельности по внедрению ваучерного механизма финансирования в систему повышения квалификации*. Опрос участников тренингов в рамках этого оценочного исследования показал, что условия проведения и организация тренингов оценивается на 4,6 балла по пятибалльной шкале, степень соответствия содержания программ потребностям современного учителя и школы — на 4,3 балла, уровень квалификации тренеров — на 4,6 балла. Учителя отмечали, что направленность обучения на методику преподавания, на усвоение интерактивных методов обучения очень актуальна.

В результате исследования был выявлен и ряд проблем. Как учителя, так и представители организаций-провайдеров отмечали тот факт, что многие ваучеры и заявки были заполнены под давлением директоров школ, а иногда и рукой завуча. Т.е. выбор программы осуществлял не сам учитель, а кто-то другой. В областные отделы образования приходили ваучеры нескольких учителей одной школы, заполненные одним почерком, с исправленными названиями организаций и программ. Некоторые ваучеры сопровождаются не письменной заявкой от имени учителя, в которой он должен указать выбранную программу, а чистыми листами бумаги. Видимо, кто-то может быть заинтересован в том, чтобы больше заявок поступило к определенному провайдеру².

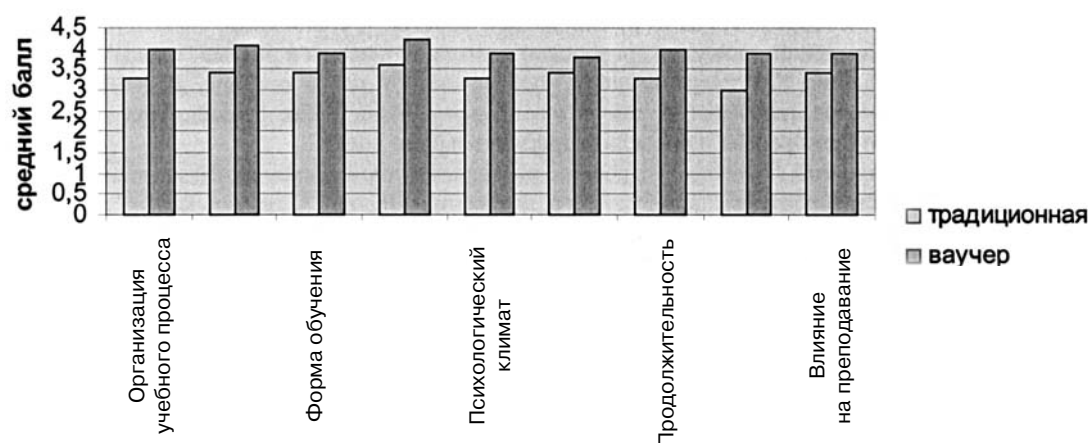
Как показало исследование, как учителя, так и руководители (всего в исследовании приняли участие около 300 человек) высоко оценивают качество курсов повышения квалификации, организованных по ваучерной схеме, хотя говорить об их влиянии на учительскую практику преподавания в классе еще рано.

Анкетирование руководителей школ, представителей районных отделов образования и городского управления образования, проведенное в рамках этого исследования, показало, что данные курсы оцениваются в среднем на 0,7 балла выше, чем традиционные курсы повышения квалификации. Более 70% опрошенных считают, что данные курсы в большей степени соответствуют потребностям современного учителя и школы³.

² По материалам отчета, подготовленного руководителем рабочей группы проекта С.А. Хамзиной.

³ Там же.

Рис. 1 Оценка качества курсов повышения квалификации руководителями



Несмотря на то что в целом промежуточные результаты реализации проекта можно считать положительными, **отдельного внимания заслуживает описание и обсуждение факторов, препятствующих осуществлению успешной практики заимствования подобных механизмов.** Эти факторы имеют непосредственное отношение к тому уникальному контексту, в который внедряется заимствование, они его характеризуют и представляют собой ценные эмпирические данные, которые необходимо учитывать, делая ставку на заимствования как на один из способов формирования образовательной политики.

Представленные ниже факторы не являются исчерпывающим описанием препятствий, стоящих на пути успешного заимствования институтов, а лишь представляют тот опыт, который был накоплен за время реализации пилотного проекта по внедрению ваучерного механизма финансирования системы повышения квалификации учителей в Киргизии. Рассматривая все эти факторы, отдельно обозначим те, которые, по нашему мнению, могут иметь место и в других странах.

Основным фактором является отсутствие согласованной и обеспеченной ресурсной базой стратегии развития сектора образования в стране. В такой ситуации отсутствуют четкие ориентиры для развития системы, поэтому ни одно из предложенных внешних заимствований не имеет больших шансов закрепиться.

Еще одним из значимых факторов является **большое число донорских организаций.** Работая в условиях отсутствия согласованной стратегии или же конкурирующих политических парадигм, донорские организации претендуют на выработку образовательной политики и единой государственной стратегии ввиду того, что их «аффилирование» с западной донорской помощью может провоцировать антагонистическое отношение со стороны лиц, принимающих

решения. Что, в свою очередь, снижает уверенность в легитимности проектов в глазах их участников и бенефициариев. Донорские организации наиболее эффективны в осуществлении кризисных проектов, а не проектов развития.

Более того, приходя в сектор со своими мандатами, разработанными вне страны и не согласованными друг с другом, они часто дезориентируют систему. Это, однако, является не упреком в адрес доноров, а скорее следствием отсутствия сильных традиций внутривластного диалога.

Препятствием на пути заимствований выступает и особая позиция Министерства образования, монополизировавшего образовательную политику в стране. Любой проект, несущий в себе политическую составляющую и попытки системных изменений, рассценивается как «интервенция» и посягательство на сферу компетенции министерства.

В результате эти проекты-интервенции далеко не всегда приводят к устойчивым результатам. Сам факт того, что многие проекты развития иницируются, планируются и реализуются при участии зарубежных донорских организаций, красноречиво свидетельствует о том, что «двигатель» реформы находится вне системы управления страной. В результате реформистские идеи не принадлежат тем, кто призван их осуществлять.

Отсутствие субъектной позиции прямых бенефициариев (учителей) проектов внедрения новых управленческих решений также является существенным фактором, препятствующим процессу внедрений. Например, профсоюз педагогических работников Иссык-Кульской области не проявил никакого интереса к проекту внедрения ваучера в систему повышения квалификации учителей. А ведь он призван быть рупором профессиональных интересов педагогов. Зачастую отсутствие собственной позиции у целевой группы приводит к тому, что она становится потребительской и «всеядной». То есть все, что предложено международной организацией, принимается для разработки и «присваивается» только номинально.

Существует также целый **ряд технических факторов**, препятствующих реализации внедрения ваучера в Киргизии. Это:

1) отсутствие у многих провайдеров услуг по дополнительному профессиональному образованию лицензий установленного государственного образца, что, однако, совершенно не свидетельствует о низком качестве их программ: зачастую этим провайдерам просто не приходилось сталкиваться с необходимостью оформлять эти лицензии;

2) отсутствие экспертного заключения Киргизской академии образования о качестве программ, предлагаемых независимыми провайдерами: обычно получение такого заключения является формальностью, сопряженной с необходимостью прохождения стандартной бюрократической процедуры;

3) системные ошибки, связанные с устройством управления образованием на областном уровне.

Например, в процессе реализации проекта в Киргизии было выяснено, что областной финотдел финансирует областное управление образования, направляя деньги в бухгалтерию Иссык-Кульского областного института усовершенствования учителей, являющегося одним из участников ваучерного пилотного проекта. Эти средства делятся на две статьи расходов. Большая их часть идет на проведение курсов повышения квалификации учителей области, а меньшая — на содержание областного управления образования (поддержание инфраструктуры, оплата коммунальных услуг, заработная плата сотрудников, текущие расходы). *Поскольку проект подразумевает изменение схемы финансирования*, требуется, чтобы областной финансовый отдел перестал финансировать учреждение повышения квалификации и начал финансировать услугу. По договору о внедрении ваучерного механизма предполагается финансовое участие Иссык-Кульской области в реализации проекта. Подразумевается, что вклад области на третий год работы ваучерного механизма составит именно ту сумму, которая ежегодно выделяется Областному институту образования. Поэтому последний и — автоматически — областное управление образования останутся без финансирования, а следовательно, они подлежат реорганизации или ликвидации. При такой схеме управление оказывается заинтересованным в получении институтом большего количества ваучеров, т.к. финансируется из одного с ним источника.

И, наконец, самым значимым и важным фактором, с нашей точки зрения, является то, что называется «*деинституционализацией системы*» и является одной из характеристик сектора образования. Деинституционализация системы выражается в том, что она опирается на старые институциональные нормы и правила и рутинные механизмы. ***В условиях отсутствия новой бюрократии, способной действовать в рамках новой, еще не устоявшейся нормы и новых правил игры, все проекты реализации новых схем финансирования и управления образованием натываются на серьезное препятствие в лице старой бюрократии.*** Существующая бюрократия не может выполнить задачи реформационного характера, поскольку придерживается существующих норм и правил, которые противоречат этим задачам. Т.е. вся политика ведомственного характера заключается в удержании существующих норм, на которых строится управленческая практика, обеспечивающая сохранение власти за этим бюрократическим аппаратом, что идет вразрез с международной практикой в развитии образования.

Бюрократической системе нужна норма, на которой строится практика управления. Эти ***новые нормы и правила, в соответствии с которыми определялись бы проблемы и способы их решения не только в ведомственных рамках, но и в более широком круге субъектов, а также распределялась бы ответственность между этими субъектами, еще должны быть созданы.*** В бюрократической системе чиновник должен фиксировать и удерживать сложившиеся нормы, их очень сложно менять, поскольку смена

нарушает отлаженный механизм работы аппарата. Вывод о необходимости отчуждения норм и правил у существующей бюрократии представляется единственным путем решения описанной проблемы. Но здесь встает крайне важный вопрос, связанный с проблемой «институционализации» продуктов реформистских проектов. Фактически перед нами стоит задача смены институциональных норм. Только при таком условии можно говорить о будущих успехах образовательной реформы более оптимистично.

Внедрив принцип финансирования, вводящий новую систему взаимоотношений, необходимо также менять структуру управления системой. В процессе осуществления пилотного проекта стало очевидно, что традиционная структура управления (облоно–районо–школа) и сложившийся принцип взаимоотношений между субъектами системы являются одним из основных системных «дефектов». Такая вертикаль создана для условий управления системой при наличии одного главного субъекта — государства, выступающего в качестве заказчика и потребителя в одном лице. Такой способ устройства системы управления не предполагает активной субъектной позиции других игроков. При всей положительной риторике со стороны администрации и декларируемой поддержке целей проекта эти структуры продолжают выполнять свои рутинные задачи и сохранять свои институциональные нормы, которые сформировались для выполнения иных образовательных целей и задач.

В заключение оговоримся, что многие выводы, сформулированные в статье, имеют предварительный характер, поскольку работа в рамках проекта еще далека от завершения. В процессе работы возможны корректировки как самого механизма финансирования, так и окончательных выводов относительно реализации проекта.

Литература

1. *Дейчман В.К.* Новая школа — пространство возможностей. Отчет по работе конференции. Бишкек (Киргизия), 2005. (рукопись).
2. Новая школа — новый учитель. Материалы международной конференции. Вып. 1,2. Бишкек, 2003.
3. *Хамзина С.А.* Описательный отчет по деятельности проекта по введению ваучерного механизма финансирования в систему повышения квалификации Иссык-Кульской области. 2005. (рукопись).

В статье также использованы материалы, разработанные в рамках проекта PEAKS (US AID).