



В.Л. Тамбовцев

КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОТРАСЛИ ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ИЗМЕРЕНИЯ

В связи с внедрением в России бюджетирования, ориентированного на результаты, возрастает значимость точного определения понятия конечных результатов деятельности отдельных ведомств и курируемых ими отраслей. Для отрасли образования конечные результаты трактуются как имеющие три компонента: когнитивный (оценка уровня знаний по единой системе оценки), экономический (изменение величины человеческого капитала выпускников) и социальный (оценки уровня социализации выпускников). Для них предлагаются индикаторы, которые могут быть практически рассчитаны на базе имеющейся статистики, и обсуждаются направления использования индикаторов конечных результатов в практической работе организаций образования. Предложенные индикаторы сопоставляются с теми показателями, которые использует в бюджетном планировании Министерство образования и науки РФ.

Аннотация

Проблематика измерения конечных результатов деятельности различных отраслей российской экономики, в аспекте оценки функционирования министерств и ведомств, ответственных за их деятельность, приобрела высокую актуальность в связи с развертыванием в Российской Федерации реформы бюджетного процесса. Ее начало было положено Постановлением Правительства РФ № 249 от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобдившего Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. В рамках широкого комплекса намечавшихся мер, нацеленных на смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами, т.е. затратами, на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров, Концепция предполагает, что бюджетные ресурсы получают четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), и при их планировании основное внимание

1. Введение



будет уделяться обоснованию конечных результатов в форме бюджетных программ.

В ходе реализации упомянутого постановления министерствами и ведомствами Российской Федерации как субъектами бюджетного планирования (СБП) были подготовлены по два бюджетных Доклада о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) в 2004 и 2005 годах соответственно. В этих докладах ими были предложены, среди прочих компонентов ДРОНД, системы показателей, характеризующих, по мнению СБП, конечные результаты их деятельности.

Министерство образования и науки Российской Федерации, как субъект бюджетного планирования, также подготовило такие доклады, содержащие, в частности, показатели результатов в сфере образования. Анализ их состава с точки зрения валидности, возможностей расчета, полноты отражения измеряемых феноменов и т.п.¹ показывает, что предложенные системы измерителей далеки от выполнения ими основной функции в бюджетировании, ориентированном на результаты: обеспечения привязки бюджетных расходов к достигаемым конечным результатам.

В связи с тем значением, которое придается целевым показателям в бюджетировании, ориентированном на результаты, а также в связи с намечаемыми масштабами его применения, т.е. распространением на все уровни бюджетной системы, представляется полезным предложить и обосновать более совершенную систему таких показателей с тем, чтобы ее практическое применение не вызвало нежелательных негативных последствий для отечественной системы образования.

Во второй части этой статьи будет более подробно рассмотрено понятие конечных результатов, в третьей – приведены принципы формирования показателей конечных результатов, в четвертой части обсуждаются направления использования этих показателей в работе производителей публичных услуг, а в заключительной, пятой части, исходя из предшествующего анализа, сформулированы конкретные предложения по показателям конечных результатов отрасли образования.

2. Деятельность и ее конечные результаты

Практически любые рациональные действия, помимо тех целей, на которые они изначально направлялись, сопровождаются дополнительными, не планировавшимися заранее, последствиями. Если действие представляет собой трансакцию сделки, то подобные последствия, не находящие отражения в цене предмета сделки, принято называть внешними эффектами, или экстерналиями. Это наименование можно сохранить также и для односторонних действий, – трансакций рационализации и управления². Неполнота учета последствий

¹ Петухова О.В. Методология анализа целевых показателей. – В кн.: Реформа бюджетного процесса в России: 2004-2005. М., 2005. С. 89-122.

² Определения упомянутых видов трансакций по Дж.Коммонсу и их обсуждение см., например, в: Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2005. С. 54-60.



любых действий обусловлена такой чертой любого субъекта, как его *ограниченная рациональность*, заключающаяся как в неполноте его знаний, так и в ограниченных возможностях их обработки, прежде всего – ограниченных возможностях делать логические выводы, что препятствует надежному прогнозированию. Кроме того, планируя то или иное действие, субъект может *сознательно игнорировать* некоторые его предвидимые последствия, – например, те, относительно которых ему известно, что «получатель» таких последствий не в состоянии уменьшить полезность, приобретаемую субъектом от осуществления запланированного действия.

Планирование любых действий, как учитывающее внешние эффекты, так и не учитывающее их, базируется на знаниях субъекта о связях, существующих между используемыми им **ресурсами и желаемыми результатами** действия. Такие знания могут иметь как количественный, так и качественный характер. В первом случае субъекту известно, что использование некоторого объема набора ресурсов изменяет параметры учитываемых им результатов на определенную величину, во втором случае он может оценить такое изменение только качественно – улучшилось состояние в желаемом отношении или осталось неизменным.

Для индивида (частного лица), намечающего некоторое действие, *непосредственно* нацеленное на приращение его уровня благосостояния, в принципе достаточно *качественного* знания о связи ресурсов и результатов (за исключением, разумеется, тех его действий, результаты которых имеют *стоимостное* измерение). Например, приобретая какой-либо предмет одежды, человек выбирает тот, который ему нравится (в пределах своего бюджетного ограничения), вовсе не нуждаясь в каком-либо измерении своих предпочтений.

Для того же индивида, производящего продукцию *на рынок*, или для организации, действующей на рынке, важно уже знание *количественной* связи между расходуемыми ресурсами и намечаемыми результатами. То же касается и *некоммерческих организаций*, предоставляющих услуги гражданам в порядке реализации их миссий. Почему в этих случаях необходимы знания именно количественных связей между ресурсами и результатами?

Ответ прост: без такого знания *затруднительно обеспечить адекватное стимулирование* работников к оптимальному использованию предоставляемых им ресурсов. Если для отдельного индивида, распоряжающегося собственными ресурсами для удовлетворения собственных потребностей, эффективное использование ресурсов вполне *естественно* и не нуждается в каком-либо специальном стимулировании (ведь за неэффективность он расплачивается из своего кармана), то для наемных работников такая естественность исчезает. Если такой работник выполняет все задания, но прибыль оказывается ниже планировавшейся, недопроизведенную прибыль «получает» хозяин, а не работник, полностью получающий оговоренную в его трудовом контракте зарплату. Следовательно, работников необходимо специально стимулировать.



Схожая ситуация имеет место и в некоммерческих организациях, где общественное мнение о качестве их работы (а, стало быть, и поступления от благотворителей) зависит от инициативности наемных сотрудников, их персональной нацеленности на выполнение миссии, а не только от того, насколько точно они выполняют задания руководства. Здесь, таким образом, также необходимы специальные стимулы.

Государственные учреждения, предоставляющие услуги населению, очевидно, также сталкиваются с проблемами эффективности использования ресурсов и стимулирования своих работников. Более того, в них эта проблема имеет даже более острый характер, чем в *частных* коммерческих и некоммерческих организациях. У руководителей частных коммерческих организаций, являющихся претендентами на остаточный доход, существуют очевидные стимулы к организации действенного контроля за своими работниками³. Аналогично, такие стимулы есть и у руководителей частных некоммерческих организаций, которые, хотя и не претендуют на остаточный доход, движимы стремлением реализовать миссию созданной организации⁴.

В государственных учреждениях, руководители которых назначаются вышестоящими руководителями, стимулы к обеспечению *нормальной работы* таких учреждений также, разумеется, имеются. Во-первых, это мотивация *карьерного роста* руководителя, реализация которой зависит от того, насколько хорошо, по мнению вышестоящего руководства, функционирует организация. Однако упомянутое мнение формируется на основе информации, в значительной степени предоставляемой самой оцениваемой организацией, что не может не создавать стимулов к ее приукрашиванию. Во-вторых, это мотивация *служения обществу*, также встречающаяся у руководителей государственных учреждений.

Однако явные стимулы к повышению эффективности использования ресурсов у руководителей государственных учреждений не могут не быть подавленными. Причина этого – существование так называемого «эффекта храповика»⁵. Он заключается в том, что у работников (включая менеджеров), вознаграждаемых за эффективное использование выделяемых им ресурсов, возникают стимулы использовать эти ресурсы неэффективно. Ведь экономное расходование этих средств, т.е. достижение того, что фактические расходы оказываются меньше выделенных, если при этом *задачи* таких учреждений *полностью выполняются*, оказывается для вышестоящей финансирующей организации сигналом о том, что такое учреждение было «чрезмерно» профинансировано в отчетном периоде.

³ Alchian A.A. and Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review, 1972, n. 62, pp. 777-795.

⁴ Если же организация является некоммерческой чисто формально, в действительности работая на прибыль, такие стимулы тем более имеются.

⁵ Freixas X., R. Guesnerie and J. Tirole. Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect // Review of Economic Studies, 1985, Vol. 52, pp. 173-191.



Ясно, что рационально ведущая себя вышестоящая организация, финансирующая несколько различных учреждений, в следующем периоде *сократит* объем предоставляемого экономному учреждению финансирования (при сохранении тех же задач). Предвидя такую реакцию, учреждение не будет стремиться повышать эффективность использования выделенных ему бюджетных средств.

Важно подчеркнуть, что в основе «эффекта храповика» лежит такая общая предпосылка как *рациональность* поручителя (начальника) и исполнителя (подчиненного): первый стремится наиболее эффективно использовать свои ограниченные ресурсы, второй максимизировать свое благосостояние через минимизацию ожидаемых (будущих) трудовых усилий. Тем самым, *во всех ситуациях* с повторяющимися взаимодействиями агентов с неравной переговорной силой (типа «начальник – подчиненный»), а не только в государственных учреждениях, можно ожидать, что подчиненные не будут демонстрировать наибольших усилий, если допускают *возможность пересмотра* (в сторону увеличения) уровня заданий на основе продемонстрированной высокой производительности в предыдущем периоде. В связи с тем, что неэффективное использование ресурсов обуславливается именно такой возможностью пересмотра заданий, часто говорят, что эффект храповика порождается *недостоверностью обещаний* поручителя. Исследования показывают при этом, что эффект храповика проявляется тем сильнее, чем выше уровень оплаты труда исполнителя⁶.

Нужно отметить, что именно в государственных учреждениях этот эффект проявляется наиболее явно, поскольку здесь нет прямой зависимости между достигаемой эффективностью и объемом получаемых средств (как в частных коммерческих организациях, где от эффективности явно зависит ее прибыль). Это определяет слабые стимулы руководителей учреждений к воздействию на работников для повышения теми эффективности их работы.

Стимулирование работников организаций в соответствии со значениями показателей, характеризующих результаты работы, сталкивается и с другой проблемой – *валидности* показателя, т.е. измерения им именно той задачи, которая поручена работнику. Если целевой показатель лишь косвенно отражает содержание задачи, велика вероятность возникновения феномена «*работы на показатель*». Суть его известна: ведя себя оппортунистически, работник (или подразделение фирмы) не столько решает задачу, сколько добивается требуемого (установленного сверху) значения показателя способом, который представляется ему наиболее простым, экономящим его время и усилия (для того, чтобы использовать сэкономленные ресурсы для своих собственных целей). Так, из опыта плановой экономики известно, что оценка и стимулирование деятельности предприятий (фактически подразделений единой большой «фабрики»,

³ Gersbach H., Glazer A. High Compensation Creates a Ratchet Effect. University of Heidelberg, IZA Discussion Paper No. 1143, May 2004.



национальной, централизованной планируемой экономики) по такому показателю как объем произведенной продукции создавало стимулы к *максимизации издержек*. Поскольку продукция не поступала на рынок, определявший стоимость и цену, а распределялась, то «продажная» цена определялась формулой «издержки плюс нормативная прибыль». Стало быть, чем выше издержки, тем больше цена, тем проще добиться установленного значения объемного показателя.

Работа на показатель представляет собой разновидность сигнализации⁷, с той особенностью, что основные издержки при такой ее форме несет не непосредственно работник⁸, а *фирма* (организация), чьи средства и расходуются работником, стремящимся произвести не то или иное рыночное или нерыночное благо, а лишь сигнал, т.е. *впечатление* о благе.

Приведенные положения показывают, что даже при наличии известных количественных связей между ресурсами и получаемыми результатами задача обеспечения эффективного использования этих ресурсов отнюдь не проста.

Однако, если результаты деятельности как работников, так и организации в целом *плохо измеримы* с помощью некоторых достаточно надежных показателей, или *не измеримы вообще*, организация действенного стимулирования превращается в практически неразрешимую задачу⁹. Поэтому во всех организациях руководители стремятся измерять результаты их деятельности в целом, а также *измерять результаты действий работников*¹⁰. Соответственно, для любой организации важно определить, что представляют собой результаты ее деятельности.

В этой связи принято различать **непосредственные** (*outputs*) и **конечные** (*outcomes*) результаты деятельности¹¹. Их разграничение тесно связано с упомянутым выше понятием внешних эффектов. *Непосредственными результатами* можно назвать изменения, произошедшие *внутри самой организации*, точнее, внутри организации и материально-вещественной составляющей ее внешней среды, соответствующие или не соответствующие первоначальным намерениям руководства организации по величине, но *соответствующие им по предметной области*. Можно сказать, что непосредственные результаты – это то, что непосредственно создается путем использования ресурсов «на выходе» соответствующих технологических процессов в соответствии с намерениями (планами)

⁷ Spence, M. Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

⁸ Как, например, в случае, когда сигналом о высоком качестве человеческого капитала работника выступает диплом о повышении им квалификации, на получение которого он затратил свои усилия, средства и время.

⁹ Gibbons R. Incentives in Organizations // National Bureau of Economic Research Working Paper № 6695, 1998.

¹⁰ Измерение *затрат ресурсов* также, разумеется, необходимо для обеспечения эффективности их расходования, однако представляет собой существенно более простую задачу.

¹¹ См., например: Le Grand J., Propper, C. and Robinson, R. The Economics of Social Problems. 3rd ed. London: Macmillan, 1992.



организации (или индивида). *Конечные результаты* деятельности – это изменения, произошедшие в состояниях других индивидов или организаций (*stakeholders*), которые прямо или косвенно оказались затронутыми действиями, которые выполнили работники организации.

Для правильного понимания различий между непосредственными и конечными результатами любой деятельности важно принимать в расчет упоминавшуюся выше *ограниченную рациональность* любого субъекта. Это означает, что для *объективирования* этих понятий, – уменьшения субъективного компонента их содержания, обусловленного тем, что субъекты действий учитывают лишь некоторые из результатов, – при характеристике как непосредственных, так и конечных результатов необходимо опираться на *всю совокупность знаний*, относящихся к соответствующей предметной области.

Другими словами, и непосредственные, и конечные результаты любого действия – это *не то, что под ними понимает субъект этого действия*, а то, что о них полагают «потребители» внешних эффектов, экспертное сообщество, *наука*. Если передать определение содержания конечных результатов какой-либо деятельности ее субъекту (например, конечных результатов образования – руководству соответствующего ведомства), с большой вероятностью, учитывая приведенные выше положения об организационном поведении, можно ожидать, что за *конечные результаты будут выдаваться результаты непосредственные* (или даже показатели объемов используемых ресурсов), поскольку именно они легче всего поддаются контролю ведомства.

В этой связи важно подчеркнуть, что *по мере расширения наших знаний* может (и будет) *меняться содержание как непосредственных, так и конечных результатов* разных видов деятельности. Точно также, это содержание может оказаться различным и для разных обществ, поскольку зависит от сложившихся предпочтений, систем ценностей, опыта и традиций. Вместе с тем, *принципы разграничения непосредственных и конечных результатов* остаются при этом неизменными.

Для коммерческой организации, например, непосредственными результатами ее работы будут полученная ей прибыль, ее доля рынка, обеспеченная рентабельность на капитал, рыночная стоимость фирмы и т.п., в то время как конечные результаты выражаются в гораздо более широком круге последствий, среди которых можно назвать такие не планировавшиеся заранее последствия как изменения в конкурентоспособности отрасли, изменившийся уровень технологии, изменения в потребительских настроениях и др. Легко видеть, что между непосредственными и конечными результатами в данном примере нет непреодолимой границы: та или иная фирма вполне может специально ориентировать свою стратегию на повышение уровня инноваций, на улучшение потребительского оптимизма и т.д. В этом нет ничего удивительного, поскольку для коммерческих организаций их прибыль (в условиях конкурентного



рынка) определяется тем, насколько хорошо они учли в своей работе нужды покупателей, «потребителей» внешних эффектов от производства и продажи товаров.

Для некоммерческих организаций непосредственные результаты могут выражаться в терминах числа обратившихся к ним граждан, объемов выплаченных им денежных средств, оказанных услуг и т.п. Конечные результаты их деятельности заключаются в изменениях уровня доверия в обществе, уровня бедности в регионе или в стране в целом, и т.д.

Для отраслевых органов государственного управления (ведомств) непосредственными результатами могут служить объемы предоставленных услуг в натуральном или денежном выражении, число принятых регуляций, размеры сети подведомственных учреждений и т.п. Конечные результаты их деятельности выражаются в выгодах и убытках для получателей их услуг, состав которых зависит от содержания деятельности ведомств.

Приведенные положения о непосредственных и конечных результатах деятельности различных типов организаций только тогда могут быть действенным инструментом повышения эффективности использования ресурсов, когда приобретают количественную определенность, т.е. измеряются какими-либо показателями.

3. Принципы формирования показателей конечных результатов

Вопросам измерения конечных результатов расходования бюджетных средств уделяется весьма серьезное внимание в рамках осуществляемой в Российской Федерации реформы бюджетного процесса. В документах, определяющих методическое обеспечение этой реформы, указывается, что включаемые в систему показатели должны в максимально возможной степени соответствовать таким требованиям, как:

- адекватность отражения происходящих социально-экономических изменений: отчетные данные должны быть достаточно точными, погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;

- объективность: показатели не должны приводить к искажению деятельности организации, когда формальное выполнение функции ведет к улучшению отчетности и ухудшению реального положения дел;

- достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;

- прозрачность: следует избегать излишне сложных показателей, определение показателя должно обеспечивать однозначность его интерпретации, как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей;

- экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;



– сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;

– своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования;

– полнота: отчетные показатели не должны приводить к искажениям значимости отдельных функций¹².

Принципиально важным в приведенном перечне требований является требование, обозначенное в нем как «объективность». Как видно из раскрытия его содержания, речь идет о подборе показателей, не «провоцирующих» ведомство к оппортунистическому поведению в форме «работы на показатель». Включение данного требования в перечень совершенно оправданно, однако практика показывает, что число индикаторов, удовлетворяющих данному требованию в условиях, когда: а) конечные результаты действий не полностью зависят от усилий ведомства, б) конечные результаты имеют комплексный характер, сочетая в себе как измеримые, так и не измеримые (но значимые) компоненты, в) ведомство максимизирует свой ресурсный потенциал, а его работники минимизируют свои усилия (т.е. внутри ведомства не действует система стимулирующей контрактации), – может оказаться чрезвычайно малым, что приведет к противоречию с требованиями адекватности и полноты системы индикаторов.

Вместе с тем, индикаторы не станут провоцировать ведомство к «работе на показатель», если ухудшающиеся значения индикаторов не будут использоваться непосредственно для установления *ответственности ведомства* за такое ухудшение, а послужат основанием для независимого анализа складывающейся динамики процессов достижения стратегических целей (см. раздел 4 данной статьи).

Исходя из важности задачи минимизации оппортунистического поведения государственных служащих, следует обратить внимание на то, что показатели *непосредственных результатов* (объемов оказанных услуг или произведенной продукции) в этом аспекте гораздо *менее опасны*. Более того, если состав и масштабы решаемых тактических задач определены на основе процедуры отбора, противодействующей стремлению ведомств к максимизации бюджета, показатели *непосредственных результатов* ничуть *не уступают* показателям конечных результатов в плане адекватности измерения уровней достижения стратегических целей. Ведь если желаемый уровень реализации стратегической цели «разложен» в совокупность *взаимодополняющих* тактических (предметных) задач, т.е. общий функциональный

¹² Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. М., 2004. С.8.



результат представлен как совокупность непосредственных предметных результатов, то достижение последних будет означать и «автоматическое» выполнение общего конечного результата.

Разумеется, такое соотношение конечного и непосредственных результатов не является повсеместным, и именно в силу того, что конечные результаты зависят от факторов, находящихся *вне сферы контроля* со стороны ведомства. Поэтому в рамках обсуждаемой проблематики практически всегда существует (и неоднозначно решается) «дилемма измерения»: использовать ли для оценки степени решения *тактических задач* (1) показатели *конечных результатов*, значения которых зависят не только от этой степени, либо характеризовать выполнение этих задач (2) показателями их *непосредственных результатов*, которые *не обязательно* свидетельствуют о достижении *конечных результатов*?

В случае выбора варианта 1 стимулируется оппортунистическое поведение ведомств, в случае выбора варианта 2 перед правительством возникает непростая аналитическая задача установления связи между действиями ведомств и изменениями в уровнях достижения стратегических целей. Однозначного ответа на вопрос о том, в каком из названных случаев возникают наименьшие производительные транзакционные издержки, не существует, поэтому на практике могут реализоваться оба варианта. Поэтому не вполне оправданными представляются следующие положения упомянутой Методики (С.7-8): «При выборе показателей для проведения мониторинга и оценки программ предпочтение также должно отдаваться показателям конечных результатов деятельности, при обосновании невозможности их использования – показателям непосредственных результатов. В случае невозможности определения достоверных показателей непосредственных результатов, или в случае невозможности получения данных по ним в сроки, установленные для предоставления отчетности о мониторинге, и при приведении соответствующих обоснований, для характеристики процесса реализации программ допускается использование: а) показателей процесса, описывающих суть проводимых мероприятий и их существенные количественные и качественные характеристики; б) показателей ресурсов, описывающих количество и качество материальных и нематериальных активов, используемых для реализации программ».

Более корректно, с нашей точки зрения, было бы использовать здесь приведенную выше характеристику «дилеммы измерения» и привести очевидный критерий выбора вариантов ? минимум транзакционных издержек.

Определение набора индикаторов конечных результатов деятельности субъектов бюджетного планирования (на уровне федеральных, региональных, муниципальных ведомств и отдельных государственных учреждений, непосредственно производящих и предоставляющих услуги гражданам и организациям) и установление их целевых значений не являются самоцелью. Это необходимо, как отмечалось

4. Использование показателей конечных результатов для совершенствования деятельности производителей публичных услуг



выше, для обеспечения повышения эффективности расходов путем создания соответствующих стимулов у государственных служащих, определения их ответственности за достижение установленных конечных результатов. В этой связи полезным представляется опыт, накопленный в этой области в зарубежных странах, уже применяющих на практике индикаторы конечных результатов¹³. Анализ показывает, что в подходах к определению ответственности министерств и учреждений за достижение конечных результатов в России и в зарубежных странах имеются значительные различия.

Как следует из принятой в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах и дополняющих ее методических материалов, министры и их министерства ответственны за достижение стратегических целей развития страны, определяемых на высшем уровне власти и измеряемых показателями конечных социально значимых результатов. Такой же по форме подход принят и в зарубежных странах. Но в них ответственность министра имеет политический характер и связана с оценкой его деятельности избирателями, налогоплательщиками. В силу сложившихся последние годы в России особенностей ее политического устройства ответственность министров будет иметь характер скорее «административной» ответственности перед президентом страны. Это означает, что уровень достижения индикаторов конечных результатов может стать основанием для принятия административных решений относительно исполнения конкретным министром его служебных обязанностей.

Действительно, в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации говорится о возможности «сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений)»¹⁴ (подчеркнуто нами, В.Т.). В соответствии с положениями экономической теории, это означает, что для агентств (и министерств) как набор индикаторов, так и их отчетные (и, разумеется, целевые) значения становятся источником для возникновения многих форм *оппортунистического поведения*, и прежде всего – работы на показатель.

Между тем, значения индикаторов *конечных* результатов находятся, как следует из их определения, *вне зоны прямого контроля* не только руководителей агентств, но и *руководителей министерств*, «покупателей» непосредственных результатов деятельности агентств и служб. Следовательно, недостижение установленных значений индикаторов конечных результатов может и *не быть* результатом неэффективных решений, принимавшихся министром.

¹³ Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. – В кн.: Реформа бюджетного процесса в России: 2004-2005. М., 2005. С. 10-55.

¹⁴ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации № 249 от 22 мая 2004 г. С. 25.



В зарубежных странах, в условиях 1) существования развитого и влиятельного гражданского общества, активного общественного контроля действий руководителей государственных ведомств, 2) подверженности последних прямому влиянию общественности, а также 3) отсутствия значительных различий между уровнями благосостояния, обеспечиваемыми нахождением на государственной службе и вне нее, индикаторы достижения целей, выраженных в терминах конечных результатов используются, прежде всего, для развития деятельности ведомств, их «обучения» большей отзывчивости к нуждам и запросам граждан. Если в течение отчетного периода (года) значения упомянутых индикаторов изменились в худшую сторону, это служит основанием к развитию диалога между министерством и общественностью, нацеленного на выявление причин такого ухудшения, а не на обоснование необходимости административного наказания руководителя министерства.

В современных российских условиях ни одно из упомянутых трех условий, увы, не выполнено. Поэтому формулирование целей министерств в терминах конечных результатов с большой вероятностью будет приводить к двум исходам: либо к тому, что соответствующие руководители будут наказываться вышестоящими руководителями за неисполнение задач, которые они в принципе не способны выполнить усилиями только «своих» ведомств, либо же к оппортунистическому поведению ведомств в форме сигнализации (работы на показатель) или прямой подтасовки требуемых значений индикаторов.

Отмеченные трудности нельзя рассматривать, однако, как основание для того, чтобы не пытаться сформировать релевантные индикаторы конечных результатов деятельности государственных ведомств и учреждений. Более того, как раз создание систем индикаторов конечных результатов, с одной стороны, адекватно их отражающих, а с другой стороны, затрудняющих возникновение феномена «работы на показатель», может послужить одним из импульсов для продуктивного их использования в совершенствовании деятельности государственных ведомств и учреждений, непосредственно оказывающих услуги населению.

5. Конечные результаты образовательной деятельности и их возможные измерители

Образовательная деятельность как процесс передачи знаний, умений, навыков (моделей поведения) и ценностей от старших поколений к младшим не исчерпывается, разумеется, только деятельностью, осуществляемой работниками отрасли образования. В образовательной деятельности активно участвуют семьи, референтные группы, в которые включен учащийся, средства массовой информации, сам учащийся (самообразование). Вместе с тем роль образовательных учреждений как организаций, специализирующихся на образовательной деятельности, является ведущей как в получении научно обоснованных, выверенных знаний, так и в трансляции одобряемых обществом ценностей и моделей поведения. Ведь прочие факторы образовательной деятельности вполне могут передавать ложные знания и асоциальные модели поведения.



Исходя из этого, *конечные результаты* деятельности отрасли образования можно выразить в следующих трех измерениях, отражающих изменения, произошедшие с учащимися:

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

Первое из них отражает познавательный компонент образовательной деятельности, т.е. 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 учащимися тех моделей поведения и проявлением тех ценностей, которые были транслированы учащимся и ими усвоены.

Здесь нужно сделать два пояснения, касающихся использованных терминов «человеческий капитал» и «социальный капитал». Несмотря на достаточно длительную историю использования первого из них, в трактовке понятия человеческого капитала сосуществуют две тенденции: *узкая и расширительная*.

В соответствии с первой, человеческий капитал какого-либо индивида – это условная количественная величина, равная капитализированному доходу, который он получает. Иными словами, это та сумма денежных средств, доход от которых равняется получаемой этим индивидом заработной плате. При таком понимании, человеческий капитал – переменная величина, зависящая как от навыков, знаний и способностей индивида, так и от сложившихся уровней оплаты труда в различных отраслях экономики. Индивид может повысить величину своего человеческого капитала как путем повышения квалификации, так и переменой места работы.

В соответствии с расширительной трактовкой человеческого капитала, это понятие близко к понятию *человеческого потенциала* как совокупности упоминавшихся выше навыков, знаний, умений и способностей, для которой достигаемые индивидом экономические результаты выступают только *одним из проявлений*. В предлагаемом нами подходе к измерению конечных результатов образования понятие человеческого капитала используется в *узкой* трактовке.

Понятие социального капитала¹⁵, которым обладает индивид¹⁶, используется последние десятилетия для обозначения того разнообразия связей с другими индивидами, группами и организациями,

¹⁵ Coleman, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital // *American Journal of Sociology* (Supplement). 1988. V.94, pp. 95-120.

¹⁶ Понятие социального капитала применяется также и на уровне локальных сообществ и общества в целом, см.: Grootaert, C. and van Bastelaer, T. *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.



которыми он может воспользоваться для решения своих проблем (реализации своих интересов). Чем шире и разнообразнее такие связи, тем легче индивиду реализовать свой человеческий потенциал, тем меньше его издержки на преодоление конфликтов. Разумеется, эта зависимость имеет место, если упомянутые связи являются «позитивными», дружественными, характеризуются высоким уровнем доверия, определяемым тем, насколько ценностные и поведенческие установки индивида совпадают с ценностями и установками других людей. Таким образом, можно заключить, что «размер» социального капитала индивида обусловлен степенью его социализации, включенности в общество.

Если сопоставить сформулированные положения со списком целевых показателей, предложенных Минобрнауки России (см. Приложение), то легко увидеть, что в нем нашли явное отражение только когнитивные конечные результаты образования, – показатели 11 и 12 из общего списка, содержащего 45 показателей, а именно 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) и результаты международных исследований качества образования (PISA) – позиция в рейтинге.

Все остальные показатели в этом списке, в полном соответствии с гипотезой, выдвинутой в конце раздела 2 статьи, характеризуют либо непосредственные результаты работы отрасли, либо состояние (качество) и объемы используемых ресурсов.

В рамках предложенного подхода к конечным результатам деятельности отрасли образования и отдельных учреждений образования вопрос об измерении этих результатов (построении системы индикаторов конечных результатов) получает следующее решение.

1. Индикаторами прироста объема и уровня знаний и умений учащихся могут служить изменения этих уровней, измеряемые данными, получаемыми на базе той или иной системы национального тестирования. Проводимый в последние годы в России эксперимент с единым государственным экзаменом (ЕГЭ) показывает, что получаемые на его основе оценки знаний и навыков вполне могут служить основанием для сопоставления деятельности отдельных образовательных учреждений (разумеется, при контроле ряда переменных, характеризующих разнообразие состава учащихся и условий работы учреждения). Динамика оценок, соответственно, позволяет судить о динамике когнитивного компонента конечных результатов образовательной деятельности.

Важно отметить, однако, что такой механизм измерения этого компонента как ЕГЭ, в силу его нацеленности на практическое использование, – обеспечение поступления выпускника школы в вуз, – может порождать искаженные результаты тестирования, неадекватно оценивая фактические уровни знаний и навыков учащихся. Кроме того, замер когнитивных результатов среднего образования осуществляется с его помощью только на финальной стадии обучения,



так что динамика этого компонента (от поступления в начальную школу до завершения полного среднего образования) остается неизмеряемой. Соответственно, невозможно объективно измерить и результаты образовательной деятельности на промежуточных ее этапах. Поэтому для адекватного измерения когнитивного компонента образовательной деятельности целесообразно было бы ввести систему национального тестирования если не для каждого года обучения (класса), то для «рубежных» классов, означающих переход от одной ступени общего образования к другой. Кроме того, важно отграничить эту измерительную систему от искажающих влияний, связанных с заинтересованностью и учащихся, и школы в завышенных результатах. Более точных результатов измерения в этой связи можно ожидать от таких международных проектов как PISA или TIMS, при условии стимулирования учащихся к *ответственному* выполнению задач, включенных в соответствующие вопросники.

Тем не менее принципиально важно отметить, что когнитивный компонент конечных результатов образования вполне измерим, а трудности его измерения имеют организационно-экономический характер.

2. Индикатор человеческого капитала отдельного выпускника образовательного учреждения может быть получен элементарно, исходя из величины получаемой им заработной платы или предпринимательской прибыли. Для группы выпускников (школы или вуза) соответствующая величина может быть получена как сумма капиталов ее участников либо как средний для члена группы капитал. Разумеется, для того, чтобы соотнести полученные оценки с деятельностью именно данного учреждения, необходимо откорректировать их путем учета межотраслевых и межрегиональных различий в уровнях заработных плат, а также возрастной их динамики. Несмотря на эти методические усложнения, принципиальных проблем с оценкой экономического компонента конечных результатов образования нет. Имеющийся опыт подобного измерения¹⁷ ясно показывает, что оно возможно.

Вместе с тем на пути практического использования данного индикатора имеются серьезные препятствия организационно-экономического характера. Они сравнительно невелики, если речь идет о влиянии уровня образования «вообще» на человеческий капитал, поскольку для оценки такой зависимости достаточно провести разовое репрезентативное обследование работников. Но для построения подобных оценок *для каждого* учреждения образования, необходимо систематическое (например, ежегодное, либо раз в 3-5 лет) получение сведений о заработной плате (доходах) выпускников этого учреждения, что представляется весьма затруднительным. Разумеется, если в учебном заведении налажены тесные связи с выпускниками, трудность расчета упомянутого индикатора снижаются. Поскольку при позитивной динамике этот индикатор может

¹⁷ Jesson D. Value Added Measures of School GCSE Performance. Stationery Office: London, 1997.



служить целям привлечения учащихся (например, для вузов), то у учебного заведения появляются стимулы как к развитию работы с выпускниками, так и к расчету данного индикатора.

Нужно заметить, что упомянутая трудность может быть преодолена, если для расчетов будут использоваться «обезличенные» данные налоговой инспекции, т.е. данные о доходах физических лиц без личных данных. Кроме того, в соответствующих первичных документах (налоговых декларациях) необходимо будет указывать сведения об образовании.

3. Вопросы измерения социального капитала, в отличие от первых двух компонентов конечных результатов образования, сопряжены не только с организационно-экономическими, но и с методическими трудностями¹⁸. *Экономические последствия* уровня развития социального капитала на *макроуровне* достаточно хорошо изучены¹⁹, в то же время единства мнений относительно измерения самого социального капитала нет. В теории социального капитала показано, что уровень его развития достаточно тесно коррелирует с уровнем доверия в обществе, однако сам уровень доверия граждан к другим гражданам, к бизнесу, к государству может отличаться весьма существенно. Например, высокий уровень доверия на уровне локального сообщества вполне может сочетаться с высоким недоверием к государству, к региональным властям и т.п. Поэтому выбор в качестве индикатора социального капитала для оценки влияния на него образования не представляется удачным.

С нашей точки зрения, для оценки социального капитала (в аспекте влияния на него уровня образования) могут использоваться данные о масштабах и динамике правонарушений, рассчитываемые в разрезе уровней образования правонарушителей: например, число правонарушений, совершенных лицами с неполным средним образованием, с полным средним образованием и т.п. Такие показатели могут рассчитываться как в целом по стране, так и по регионам и отдельным учебным учреждениям.

Таким образом, предложенные три группы показателей обладают следующими особенностями: 1) они характеризуют все основные компоненты *конечных результатов* образования, а не непосредственных результатов и, тем более, не показателями используемых ресурсов; 2) эти группы показателей являются *сквозными*, т.е. могут рассчитываться на всех уровнях административно-территориальной организации страны и для всех учреждений образования; 3) предложенные показатели могут быть рассчитаны на основе *существующих статистических данных*, т.е. не требуют организации специальной системы мониторинга, альтернативной к действующей.

Для корректного применения предложенных групп показателей в процессах совершенствования работы образовательных систем

¹⁸ Grootaert, C. and van Bastelaer, T. Measuring and Understanding Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners. World Bank, Washington D.C.: 2002.

¹⁹ Glaeser E.L., Laibson D., and B. Sacerdote. The Economic Approach to Social Capital NBER Working Paper No. 7728, June 2000.



различных масштабов и уровней, необходимо в полной мере учитывать тот факт, что услуги образования представляют собой так называемые *доверительные блага* (*credence goods*²⁰), т.е. их качество может быть в полной мере оценено лишь спустя значительное время после их потребления. Действительно, и экономическая, и социальная составляющие конечных результатов образования не могут быть достоверно оценены сразу после завершения образовательного процесса на той или иной из его ступеней и этапов. Это означает, что и применять такого рода показатели для *оперативного реагирования* в отношении соответствующей образовательной системы (отдельного учебного заведения или их территориальной системы) методологически некорректно.

ПЕРЕЧЕНЬ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ И ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНОБРНАУКИ РОССИИ (декабрь 2005 г.)

Приложение

1. Уровень образования населения в возрасте 15-72 лет (в расчете на 1000 человек приходится лиц, имеющих образование):

- высшее профессиональное
- среднее профессиональное
- начальное профессиональное
- среднее (полное) общее.

2. Средняя ожидаемая продолжительность обучения в течение предстоящей жизни для детей в возрасте от 6 лет.

3. Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (удельный вес детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения, в численности детей в возрасте 1-6 лет, скорректированной на численность детей в возрасте 6 лет, обучающихся в школе).

4. Охват детей программами начального и основного общего образования (удельный вес учащихся 1-9 классов общеобразовательных учреждений в общей численности детей в возрасте 7-15 лет).

5. Охват молодежи программами начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования (удельный вес студентов (учащихся) учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования, аспирантов, докторантов в общей численности населения в возрасте 15-34 лет).

6. Бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося (2000-2003 гг. – в текущих ценах, 2004 г. и далее – в ценах 2004 г.):

- дошкольное образование
- общее образование
- начальное профессиональное образование
- среднее профессиональное образование
- высшее профессиональное образование.

²⁰ Darby, M. R. and Karni, E. Free competition and the optimal amount of fraud // Journal of Law and Economics, 1973, 16, pp. 67-88/



7. Число персональных компьютеров в расчете на 100 учащихся государственных и муниципальных дневных средних (полных) общеобразовательных учреждений.

8. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в % к заработной плате в экономике.

9. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата преподавателей высших учебных заведений в % к заработной плате в экономике.

10. Удельный вес преподавателей, прошедших повышение квалификации и переподготовку, в текущем году в общей их численности.

11. 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.

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

13. Удельный вес лиц, принятых в учреждения высшего профессионального образования по результатам предметных олимпиад (конкурсов), в общей численности принятых.

14. Удельный вес лиц, принятых в учреждения высшего и среднего профессионального образования с учетом результатов ЕГЭ, в общей численности принятых

15. Расходы на образование из всех источников в % к ВВП.

16. Удельный вес внебюджетных средств в общих расходах на профессиональное образование.

17. Удельный вес лиц, воспользовавшихся образовательным кредитом, в общей численности обучающихся.

18. Структура занятых в экономике по уровню образования:

– высшее профессиональное

– среднее профессиональное

– начальное профессиональное

– среднее (полное) общее.

19. Удельный вес занятого населения, прошедшего повышение квалификации и переподготовку в возрасте 25-55 лет, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы.

20. Структура подготовки кадров в учреждениях профессионального образования по уровням (удельный вес в общей численности выпускников):

– начальное профессиональное образование

– среднее профессиональное образование

– высшее профессиональное образование

21. Удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных учреждений профессионального образования в общей их численности:



- начальное профессиональное образование
- среднее профессиональное образование
- высшее профессиональное образование.

22. Удельный вес безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования.

23. Структура выпускников учреждений высшего профессионального образования по уровню полученных дипломов:

- диплом бакалавра
- диплом специалиста с высшим профессиональным образованием
- диплом магистра.

24. Удельный вес профессиональных образовательных стандартов нового поколения в начальном/среднем/высшем профессиональном образовании, разработанных с участием общественных объединений работодателей.

25. Удельный вес занятого населения, прошедшего повышение квалификации и переподготовку в возрасте 25-55 лет, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы.

26. Удельный вес иностранных студентов в общей численности студентов государственных и муниципальных высших учебных заведений.

27. Удельный вес иностранных студентов в общей численности студентов государственных и муниципальных высших учебных заведений.

28. Численность иностранных студентов, участвующих в олимпиадах по русскому языку:

- из стран-участников СНГ
- из стран вне СНГ (в рамках международных олимпиад, проводимых раз в 4 года).

29. Удельный вес студентов, принятых в государственные и муниципальные высшие учебные заведения на обучение за счет бюджетных средств по окончании подготовительных отделений.

30. Удельный вес студентов-инвалидов в государственных и муниципальных учреждениях профессионального образования в общей численности студентов:

- среднее профессиональное образование
- высшее профессиональное образование.

31. Минимальный размер академической стипендии учащихся (студентов) учреждений профессионального образования в % к величине прожиточного минимума трудоспособного населения:

- начальное и среднее профессиональное образование
- высшее профессиональное образование.

32. Минимальный размер социальной стипендии учащихся (студентов) учреждений профессионального образования в % к величине прожиточного минимума трудоспособного населения:

- начальное и среднее профессиональное образование
- высшее профессиональное образование.



33. Охват детей в возрасте 5-18 лет программами дополнительного образования.

34. Удельный вес детей и молодежи в возрасте 7-30 лет, участвующих в общественных объединениях, действующих в соответствии с Федеральным законом № 98-ФЗ от 27 мая 1997 г., в общей численности населения данной возрастной группы.

35. Удельный вес образовательных учреждений, в которых действуют общественные объединения, в общем их числе.

36. Удельный вес детей и молодежи в возрасте 7-30 лет, участвующих в общественных объединениях, действующих в соответствии с Федеральным законом № 98-ФЗ от 27 мая 1997 г., в общей численности населения данной возрастной группы.

37. Удельный вес детей и молодежи в возрасте 7-30 лет, принимающих участие в мероприятиях патриотической направленности, в общей численности населения данной возрастной группы.

38. Удельный вес детей-сирот, переданных на воспитание в семьи, в общей их численности.

39. Удельный вес выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолживших обучение.

40. Удельный вес детей в возрасте 7-15 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях, в общей численности детей соответствующего возраста.

41. Удельный вес детей в возрасте 5-18 лет с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и классах, оздоровительных образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в длительном лечении, в общей их численности.

42. Удельный вес одаренных детей и молодежи, которым оказана поддержка, в общей численности данных возрастных групп.

43. Удельный вес детей и молодежи в возрасте 5-30 лет, регулярно занимающихся в спортивных секциях, клубах и иных объединениях спортивной направленности, в общей численности населения данной возрастной группы.

44. Удельный вес учащихся и студентов, злоупотребляющих психоактивными веществами в общей их численности.

45. Удельный вес граждан Российской Федерации в возрасте до 30 лет, участвующих в международных молодежных обменах, в общей численности населения данной возрастной группы.