

Тема 9.1. "Соціальна ефективність управління якістю освіти"

Лукіна Т.О.

ВИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

//Державне управління якістю загальної
середньої освіти в Україні: Монографія. –
К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 146 – 153.

Уривки

Логічним наслідком оцінювання якості ЗСО є визначення ефективності здійснення державного управління якістю цієї освіти. Згідно з принципом відображення управлінської концепції ефективності, що покладена в основу нашого бачення сутності та структури механізмів державно-громадського управління якістю ЗСО, якість ЗСО та ефективність державного управління нею - взаємозалежні категорії, які значною мірою взаємно визначають і взаємно впливають одна на одну.

Деякі з вчених виходять з розуміння ефективності (від англ. "effectiveness") "як міри досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей"¹. Автори пропонують цей термін використовувати у сенсі "результативність", що найближче відображає тлумачення цього поняття українською мовою "як міри, якою фактичні результати можуть наближатися до задекларованих цілей або завдань"². Польська дослідниця Х.Geliszynska вважає, що дане поняття ідентичне за змістом терміну "цільова ефективність" ³. Інші використовують поняття ефективності (від англ. "efficiency") як "співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних - якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам" ⁴. Таке розуміння поняття ефективності, тобто економічної ефективності передбачає здійснення оцінки за технологією вигід-витрат, яка є загальноприйнятою в економіці. У європейській практиці, наприклад, традиційним стало використання під час перевірки й оцінки дієвості установ та організацій, стуну виконання бюджетних програм так званої концепції "трьох Е": результативності, ефективності та економічності ⁵.

Досліджуючи ефективність державного управління, В.Цветков підкреслює, що це поняття "ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки" ⁶, досі немає усталених позитивних методик оцінки ефективності

¹ Ефективність державного управління / Ю.М. Бажал, О.І. Кілієвич, О.В. Мертенс та ін. / За заг. ред. І.В. Розпутенка.- К.: К.І.С., 2002. - С. 49.

² Там само, с. 51.

³ Там само.

⁴ Там само, с. 49.

⁵ Там само, с. 51.

⁶ Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політика-правовий аспект) / В.В.Цветков; Ред.: Ю.С.Шемшученко, В.Б.Авер'янов. - Х.: Право, 1996. – С. 4

діяльності державних органів управління, а також відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, незважаючи на те, що вони вкрай потрібні за умов децентралізації державного управління⁷.

З оглядом на визначення понять ефективності й результативності, які дає тлумачний словник, будемо говорити про соціальну, політичну ефективність здійснення державного управління якістю ЗСО. Політична ефективність - це "політичні результати, наслідки державного втручання у певну політику"⁸; вона важко піддається безпосередній оцінці через наявність непрямих і суттєвих впливів. Ми поділяємо думку В. Цветкова про те, що проблему ефективності державного управління можна розглядати "з позиції його функціональної ефективності, а в кінцевому підсумку - соціальної ефективності, внаслідок чого інтегративним критерієм виступає суспільна корисність"⁹. Дослідник переконаний у тому, що "будь-яка концепція ефективності державного управління має враховувати не лише економічні, людські ресурси й можливості, а й соціальні потреби суспільства, політичні і організаційні фактори"¹⁰.

Отже, поняття соціальної та політичної ефективності державного управління якістю ЗСО у нашому контексті використовуються скоріше у сенсі результативності управління, тобто оцінки того, досягнуті чи ні основні цілі освітньої державної політики, освітніх програм, розв'язані або не розв'язані поставлені перед системою ЗСО та державного управління її якістю.

Ефективність будь-якого управління передбачає реалізацію певних цілей за мінімальних витрат щодо їх досягнення. Проте, слідування принципу мінімальності витрат не завжди є виправданою, коли мова йде про гуманітарну, духовну сферу діяльності людини, у тому числі й систему ЗСО. Іноді значимість очікуваного потрібного соціального ефекту важливіша за дотримання економії у витратах за для його досягнення, оскільки ці позитивні зміни дозволяють у подальшому ефективно реалізувати всю політику держави (і в соціальному, і в економічному, і у зовнішньополітичному аспектах).

Одним з найвагоміших моментів при оцінюванні ефективності державного управління якістю ЗСО, як і освіти у цілому, є той соціальний ефект, величина впливу (гуманітарного, морального, духовного) механізмів державно-громадського управління освітою на суспільство, що здійснюється як безпосередньо, так і опосередковано через результати діяльності освітньої галузі, зокрема ЗСО. З оглядом на специфіку державного управління якістю ЗСО, у даному випадку ми маємо говорити про ефективну реалізацію політичних цілей або програм, які мають певні позитивні соціальні наслідки, а кінцевий продукт діяльності цього управління оцінюється через сформованість (налагодженість, повноту, відпрацьованість) організаційно-правового механізму.

⁷ Там само, с. 62 – 63.

⁸ Тертичка В. Проблеми оцінювання результативності й ефективності в аналізі державної політики // Вісник УАДУ. - 2002. - № 2. - С. 217.

⁹ Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політика-правовий аспект) / В.В.Цветков; Ред.: Ю.С.Шемшученко, В.Б.Авер'янов. - Х.: Право, 1996. - С. 5.

¹⁰ Там само, с. 63.

Державне управління якістю ЗСО не може бути ефективним (тобто не може визначити ступінь, міру своєї ефективності) без систематичного об'єктивного оцінювання стану розвитку системи освіти, освітнього середовища та наукового аналізу цих результатів. Однією з причин відставання наукових досліджень в галузі державного управління якістю ЗСО від суспільного запиту, потреб сучасності є складність та багатогранність зазначеної проблеми, труднощі встановлення критеріїв якості, проведення процедур вимірювання й оцінювання деяких показників результативності освітньої галузі та врахування величини реального впливу окремих управлінців та усієї системи державного управління на освітні процеси. Інша причина полягає у тому, що нерозв'язаним залишається завдання всебічного дослідження сутності категорії "якість освіти", зокрема "якість ЗСО". Адже без встановлення загальновизнаного тлумачення цих категорій і затвердження їх визначень у нормативних державних документах України неможливо запроваджувати в практику оцінювання якості національної системи освіти та державного управління нею, планувати конкретні результати подальшого розвитку освітньої сфери країни.

При дослідженні проблеми визначення ефективності (результативності) державного управління якістю ЗСО основний акцент варто переносити на спробу вивчення наслідків впливу державної освітньої політики та державного управління якістю ЗСО на освітнє середовище - систему освіти на різних рівнях її функціонування, а також на суспільство та його окремі соціальні групи. У такому разі ефективність державного управління якістю ЗСО буде визначатися опосередковано: за результатами аналізу функціонування системи ЗСО у певний період, досягнення намічених цілей, вчасністю та повнотою реалізації планів заходів, програм, спрямованих на розвиток шкільної освіти, наслідками впровадження реформ.

Соціальна і політична ефективність державного управління якістю ЗСО залежить від багатьох зовнішніх умов і необхідності здійснення певних заходів. Ці заходи, що спрямовані на забезпечення можливості здійснення ефективного державного управління якістю ЗСО, ми умовно поділяємо на три групи, які подано у "табл.1": умови, що стосуються структурних перетворень, законодавчого забезпечення та процесуальних змін.

Таблиця 1.

Умови та заходи, необхідні для здійснення ефективного державного управління якістю ЗСО

Умови	Заходи
Структурні перетворення	<ol style="list-style-type: none"> 1. Реорганізація організаційної структури системи державного управління ЗСО, орієнтація його на управління якістю освіти; встановлення та впорядкування різних видів зв'язків - внутрішніх (між окремими елементами, рівнями та підсистемами) та внутрішніх - (між компонентами внутрішньої структури систем та оточуючим середовищем: іншими освітніми системами, громадськими організаціями, освітнім середовищем тощо). 2. Створення розгалуженої національної системи моніторингу якості ЗСО та єдиної системи інформаційного забезпечення органів державного управління ЗСО. 3. Розвиток інфраструктури системи освіти в регіонах.

Законодавче забезпечення	<ol style="list-style-type: none"> 1. Створення відповідної законодавчої, нормативно-правової бази реформування системи ЗСО. 2. Розробка й прийняття державного стандарту якості ЗСО. 3. Оновлення системи освітньої статистики передбачає: <ul style="list-style-type: none"> – перегляд переліку показників та критеріїв якості ЗСО; – формування національної системи індикаторів якості ЗСО для оцінювання досягнутої якості та міжнародних порівнянь; 4. Удосконалення технології збору, передачі й узагальнення статистичних даних.
Процесуальні зміни	<ol style="list-style-type: none"> 1. Модернізація механізмів державного контролю та управління якістю ЗСО (перегляд процедур і технологій проведення акредитації, ліцензування навчальних закладів, атестації навчальних установ і медпрацівників). Оновлення форм управління, зокрема розвиток державно-громадської форми управління якістю ЗСО, особливо на вищих організаційних рівнях управління освітою. 2. Впровадження обов'язкової спеціальної фахової підготовки працівників органів державного управління якістю ЗСО всіх рівнів, що передбачає розвиток та модернізацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців (оновлення змісту освіти, організація навчання на основі новітніх інформаційних та управлінських технологій, комунікативних методик, різноманітних активних тренінгів, які дозволили б реально переорієнтувати практику державного управління ЗСО на управління її якістю). 3. Створення сучасних потужних електронних банків статистичної інформації, відкритих баз даних щодо функціонування ЗСО; механізму управління, аналізу та корекції інноваційних процесів в галузі ЗСО.

У науковій літературі можна зустріти різні переліки показників ефективності окремого навчального закладу, що використовують зарубіжні дослідники (Hopkins D., Fitz-Gibbon C.T., McGaw B., Scheerens J., Oakes J. та інші), а також російські А. Єгоршин, С. Пряничников¹¹, Т. Шамова¹², Р. Габдулхаков і Р. Саїтов¹³ та вітчизняні Г. Єльнікова¹⁴, А.Єрмола¹⁵, Т. Семенюк¹⁶ та інші. Пропонуються індикатори ефективності всієї системи шкільної освіти. Наприклад, російські вчені С. Аракелян, Н. Дудіна та інші називають 20 показників якості ЗСО, які мають не лише яскраво виражену фінансову залежність і поділяються відповідно на групу фінансово залежних та фінансово незалежних¹⁷. Як показав проведений нами аналіз зарубіжної та вітчизняної літератури, питання

¹¹ Єгоршин А.П., Пряничников С.Б. Методология оценки качества и эффективности образования // Школьн. технологии. - 2002. - № 5.- С. 68 – 87.

¹² Внутришкольное управление: вопросы теории и практики /Под ред. Т.И. Шамовой. - М.: Педагогика, 1991. - 191 с.

¹³ Габдулхаков Р., Саитов Р. Аттестация педагогических кадров: процедура и критерии // Народ. образование. - 2000. - № 6. - С.112 – 124.

¹⁴ Єльнікова Г.В. Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні: Монографія. - К.: ДАККО, 1999. - 303 с.

¹⁵ Єрмола А. Експертиза освітньої діяльності шкіл // Освіта і управління. - 1999. - Т. 3. - № 1. – С. 67 – 78.

¹⁶ Семенюк Т. Оцінювання діяльності загальноосвітнього закладу // Освіта і управління. - 1998. - Т.2. - № 1. - С. 55 – 62.

¹⁷ Аракелян С.М., Дудина Н.В., Духанов А.В. и др. Эффективность образования в условиях ограниченного финансирования //Школьн. технологии. - 2002. - № 5. - С. 88 – 94.

встановлення переліку показників результативності державного управління якістю ЗСО практично не вивчалось дослідниками.

За результатами наших досліджень ми дійшли висновку про можливість використання для оцінки соціальної та політичної ефективності (результативності) державного управління якістю ЗСО такого переліку показників і критеріїв.

Кадрові критерії:

- кваліфікаційний склад працівників органів управління якістю ЗСО (наявність спеціальної фахової підготовки, результати атестації);
- плінність управлінських кадрів;
- віковий склад працівників органів держуправління якістю ЗСО відповідного рівня.

Критерії створення умов діяльності:

- наявність єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про результати функціонування ЗСО та системи індикаторів якості ЗСО;
- наявність альтернативних політики та планів розвитку регіональної системи ЗСО та державного управління її якістю.

Критерії спрямованості діяльності:

- наявність прогнозованих результатів системи ЗСО та відповідність управлінської діяльності цим перспективам;
- наявність перспективних цільових комплексних планів і програм розвитку ЗСО та системи державного управління її якістю з урахуванням потреб і особливостей конкретного регіону;
- ступінь фінансової забезпеченості системи ЗСО та державного управління якістю ЗСО певного організаційного рівня відповідно до діючого законодавства і нормативних документів.

Критерії організації управлінської діяльності:

- гнучкість системи управління, оперативність реагування за зміни в системі ЗСО та оточуючому середовищі;
- доступність використання комп'ютерної мережі та інформаційної бази для вироблення управлінського рішення;
- ступінь та широта використання принципу системного підходу в управлінській діяльності, який передбачає розгляд системи ЗСО, її якості та управління цією якістю системними об'єктами. Зміни, що в них відбуваються мають складний характер детермінації та потребують комплексного системного реагування;
- наявність експериментальних майданчиків з розробки й апробації різних моделей, механізмів управління якістю ЗСО на локальному, регіональному, національному рівнях;
- наявність механізму оцінки величини управлінського впливу на систему ЗСО відповідного рівня;
- ступінь використання незалежних моніторингових служб для вивчення стану ЗСО певного рівня та проблем державного управління якістю ЗСО з урахуванням місцевих особливостей;

- відповідність результатів самоконтролю і самоаналізу управлінської діяльності та зовнішньої оцінки результативності державного управління якістю ЗСО, що проводиться незалежними аналітичними центрами та моніторинговими службами.

Критерії впливу на освітнє середовище:

- сформованість та дієвість громадської складової в структурі державного управління якістю ЗСО;
- кількість заяв, звернень громадян, педагогів, директорів ЗНЗ та інших до органів державного управління з питань порушення законодавства України щодо забезпечення доступності та якості ЗСО;
- наявність програм і реальних результатів щодо створення соціальних умов для залучення педагогічних кадрів до системи ЗСО відповідного регіону;
- результати впровадження програм, спрямованих на зменшення кількості дітей і підлітків з асоціальною поведінкою;
- результати розвитку закладів позашкільної освіти (зростання кількості дітей і підлітків, які охоплені позашкільними закладами освіти, структура і спрямованість їх роботи тощо);
- зміни у показнику дитячої праці;
- кількість дітей і підлітків, які не навчаються і не працюють.

Критерії результативності системи ЗСО:

- результати навчальних досягнень учнів (випускників) за даними зовнішнього оцінювання;
- рівень матеріально-технічного забезпечення ЗНЗ;
- рівень і якість навчально-методичного забезпечення ЗСО;
- рівень кадрового забезпечення ЗСО (кваліфікація, розподіл за віком і статтю, плинність кадрів, кількість вакансій за предметами і в залежності від розташування ЗНЗ);
- доступність ЗСО (фінансова та фізична): % охоплення дітей і підлітків ЗСО, % відсіву зі шкіл, показники злочинності серед школярів;
- наступне навчання та працевлаштування випускників ЗНЗ (кількість у % тих, хто вступив до ВНЗ, ПТНЗ; кількість тих, хто почав працювати).