

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ  
(CHILD PROTECTION CLEARINGHOUSE)  
Центр изучения социальной политики  
1250 Ай Стрит, Нью Вашингтон, офис 503  
Вашингтон, округ Колумбия 20005  
(202) 371-1565

## **АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ ПЕРЕХОДА НА ПОДОТЧЕТНОСТЬ, ОСНОВАННУЮ НА РЕЗУЛЬТАТАХ**

с

**аннотированным списком первоначальных показателей  
для измерения долгосрочных результатов**

автор

Лизабет Б. Шорр (Lisabeth B. Schorr)  
Гарвардский проект по эффективным услугам  
совместно с  
Франком Фарроу (Frank Farrow)  
Дэвидом Хорнбеком (David Hornbeck)  
Сарой Уотсон (Sara Watson)

Осень 1994 г.

Работа написана в рамках

**Проекта «Достижение лучших долгосрочных результатов для детей»  
(The Improved Outcome for Children Project (IOCP))**

Совместный проект

Центра изучения социальной политики (Center for the Study of Social Policy)  
Гарвардского проекта по эффективным услугам (Harvard Project on Effective Services)  
Национального центра образования и экономики/Национального союза за реорганизацию  
образовательной системы (National Center on Education and the Economy/National Alliance for  
Restructuring Education)

Проект IOCP финансируется фондом Лилли (Lilly Endowment), корпорацией Карнеги (Carnegie Corporation), фондом Данфорс (Danforth Foundation), Корпорацией развития новых американских школ (New American Schools Development Corporation) и некоммерческим благотворительным фондом Пью (Pew Charitable Trusts)

В составление и рецензирование данной работы внесли вклад участники Форума за достижение лучших результатов (Improved Outcomes Forum). Авторы выражают особую благодарность Чарльзу Бернеру (Charles Bruner), Сиду Гарднеру (Sid Gardner), Шэрон Линн Каган (Sharon Lynn Kagan), Кэрен Питтман (Karen Pittman), Харольду Ричмену (Harold Richman) и Ральфу Смиту (Ralph Smith).

Поскольку данная работа является результатом усилий многих рецензентов с различным практическим опытом, мнение некоторых из них может не полностью совпадать с изложенным ниже.

## АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ ПЕРЕХОДА НА ПОДОТЧЕТНОСТЬ, ОСНОВАННУЮ НА РЕЗУЛЬТАТАХ

Повышенное внимание, уделяемое в настоящее время использованию результатов в качестве критериев успешности работы по улучшению жизни детей и семей, и переходу на систему подотчетности, основанную на результатах, вселяет как надежду, так и страх, а также вызывает недопонимание.

**Надежда** – на то, что подотчетность, ориентированная на результаты, послужит ключом к:

- Освобождению школ, учреждений здравоохранения, общественных организаций и других органов соц.обеспечения от правил, ограничивающих их возможность по гибкому планированию своей работы в соответствии с потребностями клиентов,
- Восстановлению веры общества в возможности достижения намеченных целей как государственными, так и частными организациями социального обеспечения,
- Поощрению местных сообществ к более тщательному планированию своей поддержки детей и семей.

**Страх** – того, что подотчетность, ориентированная на результаты, будет неправильно применяться и приведет к:

- Прекращению попыток улучшить условия жизни детей, находящихся в трудном положении, если результаты этих усилий трудно измерить или требуется слишком много времени, чтобы они проявились,
- Снижению уровня защищенности, который обеспечивают обязательные процедуры, и отходу от принципов справедливости,
- Созданию «завесы», за которой будет идти дальнейшее сокращение финансирования,
- Применению санкций в отношении отдельных профессионалов, организаций и агентств, которые не смогут достичь намеченных результатов, не смотря на то, что отдают работе все свои силы и умения.

**Недопонимание** – по поводу того, как разработать и согласовать набор целей и долгосрочных результатов, а также надежные способы изменения результатов, которые смогут оправдать надежды и преодолеть страхи многих заинтересованных сторон.

В настоящей работе затрагиваются некоторые проблемы при переходе на подотчетность, основанную на результатах, а также приводится список первоначальных мер для достижения долгосрочных результатов, с аннотациями. Авторы рассматривают подотчетность, основанную на результатах, как важную часть глобальной стратегии по достижению лучших долгосрочных результатов для детей. В последующих материалах проекта «Достижение лучших долгосрочных результатов для детей» будут освещаться подходы к тому, как эти долгосрочные результаты могут быть встроены в программу работы; каким образом эта программа работы может быть трансформирована в бюджет и финансовый план; и как, со временем, подотчетность, основанная на результатах, может сочетаться с поощрениями и санкциями, в зависимости от достигнутых параметров. Эта работа начинает дальнейшую дискуссию, но все читатели, а представители директивных органов в особенности, должны понимать, что

реальные преимущества подотчетности, основанной на результатах, могут проявиться только при полном осуществлении всего комплекса этих мер.

## **I. В чем преимущества перехода на подотчетность, основанную на результатах**

**А. Подотчетность, основанная на результатах, может заменить собой чрезмерный централизованный бюрократический контроль и строгие правила, или, по крайней мере, снизить их необходимость.** Для эффективной работы по оказанию услуг требуются как учет местных условий, так и свобода действий в конкретных обстоятельствах, которых невозможно добиться в условиях детально регламентированного вклада программы, связывающего руки профессионалов, непосредственно выполняющих работу. Управление по результатам – это наилучшая альтернатива чрезмерному централизованному контролю на всех уровнях, требующему от программы строгого соблюдения правил, настолько сильно детализированных, что их исполнение не позволяет программе или организации реагировать на широкий спектр насущных проблем.

Можно содействовать тому, что директивные органы будут воздерживаться от регулирования вкладов программ и написания для них детальных процедур, обеспечив им возможность требовать отчетности по результатам работы программ, организаций и тех, кто управляет ими и работает в них. Использование индикаторов долгосрочных результатов, основанных на здравом смысле и общем понимании (например, индикаторов, показывающих снижение числа новорожденных с недостаточным весом, или увеличение числа учащихся, хорошо успевающих в школе), помогает сосредоточиться на выполнении миссии организации, а не на соблюдении правил, и дает возможность для проявления необходимой гибкости и автономных действий непосредственных исполнителей работы. Аудиторы смогут затрачивать меньше времени на подсчет количества предоставленных услуг (например, сколько семей посещалось) и на проверку заполнения форм учета, подтверждающих, что люди имели право на оказанные услуги. Вместо этого они смогут уделить больше времени рассмотрению достигнутых результатов (например, снижение числа детей, изъятых из семей, или числа нецелесообразных изъятий детей). Вопросы, которые задаются непосредственным исполнителям работ – учителям, социальным работникам, работникам здравоохранения – будут меняться с «Сделали ли вы то, что вам велели?» на «Это сработало? Как это повлияло на жизнь детей в долгосрочной перспективе?». В результате климат в организациях изменится, и высокопрофессиональные сотрудники смогут принимать решения самостоятельно, на основе собственного опыта, чтобы адекватно реагировать на нужды детей и семей, а не работать в рамках ограничений, налагаемых спонсорами, которые рассматривают строгое соблюдение инструкций как единственное доступное им средство для защиты общественных интересов.

Приведем пример работы данного подхода в штате Кентукки: в соответствии с Законом о реформе образования штата Кентукки, штат решает, что необходимо сделать, а местные сообщества решают, как это будет осуществляться. (Решение о том, за что сообщества будут отчитываться перед штатом, наилучшим образом может быть выработано в процессе широких консультаций, как показано в разделе V.A. на стр. 15).

**В. Информация о долгосрочных результатах показывает донорам и общественности, что инвестиции приносят результаты.** Доноры и общественность требуют предоставления информации для принятия обоснованных решений о том, достигают ли организации, программы и принимаемые меры намеченных целей. Опросы общественного мнения показывают, что люди, разуверившиеся в правительственных и других организациях, готовы поддерживать новые вложения в школы и услуги, если они убеждены, что эти инвестиции дадут значительные результаты. Программы и организации, которые готовы отчитываться в достижении предварительно согласованных результатов, особенно в сложные с экономической

точки зрения периоды, будут иметь больше шансов получить необходимое финансирование и другую поддержку.

**С. Соглашение о желаемых результатах может облегчить сотрудничество во благо детей между различными системами.** По мере того, как все большее количество отдельных лиц и организаций из различных систем, областей специализации и с различным опытом пытаются начать совместную работу, они сталкиваются с трудностями, которые сложно преодолеть, если не выработаны общие, четко сформулированные и согласованные, цели. Соглашение об общих целях и долгосрочных результатах не только облегчает процесс совместной работы, но и содействует росту «культуры ответственности» в сообществе перед детьми и семьями, а также позволяет быстрее осуществлять перемены.

**Д. Соглашение о желаемых результатах помогает свести к минимуму вложения в те области, которые не способствуют достижению лучших результатов.** Вспомнив идеи Алисы в стране чудес о том, что, «если ты не знаешь, куда идешь, то все равно, куда и идти», можно сказать, что сосредоточенность на результате, скорее всего, приведет к тому, что энергия, политический капитал и средства не будут тратиться на пустые организационные преобразования и на неэффективные услуги. Таким образом, долгосрочные результаты, принятые путем согласования сообществом в целом, помогут соответствующим образом организовать объединенные усилия. В настоящее время услуги настолько раздроблены, что затрачивается огромное количество энергии на их стыковку. Но, хотя сотрудничество является необходимым условием для эффективного предоставления услуг, оно не является достаточным. Взятое отдельно, оно не приведет к лучшим результатам. Бесполезно объединять услуги, которые неэффективны из-за своего посредственного качества, предоставляются неохотно, исходят от профессионалов, не желающих уважительно относиться к семьям, или не учитывают уникальные характеристики конкретного сообщества. Общая заинтересованность в достижении лучших долгосрочных результатов для детей поможет максимально использовать совместные усилия – не в качестве конечной цели, а как необходимое средство для совместной работы по достижению лучших результатов.

**Е. Информация о результатах расширяет возможности сообщества и организации по оценке эффективности своих усилий,** и по изменению своей деятельности в соответствии с информацией о долгосрочных результатах. Поскольку в настоящее время в сфере работы, в программах и системах образования, социального обеспечения и здравоохранения происходят быстрые изменения, особенно важной становится возможность оценить эффект этих изменений: работают ли новые или реформированные услуги; новые взаимоотношения между теми, кто их предоставляет, а также между поставщиками услуг и сообществами; новые взаимосвязи между школами, услугами, прочей деятельностью сообщества и экономическими усилиями; и стоит ли вкладывать в них деньги. Когда результаты постоянно отслеживаются и соотносятся со стратегиями оказания услуг, информация о долгосрочных результатах может указать направление развития программы по мере развертывания инициатив.

**Ф. Внимание к результатам помогает понять, являются ли выделенные ресурсы достаточными для достижения намеченных донорами и общественностью долгосрочных результатов.** Внимание к результатам помогает увидеть, какие вложения требуются для того, чтобы значительно улучшить жизненные условия детей и семей. Новое явление обсуждения результатов обещает (или угрожает) положить конец заговору молчания между донорами и участниками программы. В результате становится очевиден тот факт, что от работников социального обеспечения, учителей и местных организаций постоянно ожидают значительных результатов, предоставляя им незначительные ресурсы и недостаточные возможности. Это привлекает должное внимание к вопросу об адекватности: являются ли выделенные ресурсы адекватными для достижения намеченной цели.

От программы обучения родителей могут ожидать, что она снизит количество случаев жестокого обращения с детьми в районе, хотя вся программа состоит лишь из нескольких инструктивных занятий. От программы работы с населением по привлечению беременных женщин в медицинские центры могут ожидать снижения числа случаев рождения детей с недостаточным весом, но при этом медицинские центры переполнены, отношение к пациенткам равнодушное, центры не обладают возможностями для работы с бездомными, принимающими наркотики или социально незащищенными женщинами. В прошлом, когда между желаемыми и документируемыми (или даже потенциальными) достижениями возникала слишком большая разница, от обязательств по достижению заметных долгосрочных результатов в большинстве случаев отказывались. Когда руководители программ и доноры встречаются с трудностями при достижении реально изменяющих жизнь долгосрочных результатов, и признают относительную слабость отдельных, недостаточно финансируемых и распыленных усилий, в сравнении с мощными социальными, экономическими и демографическими силами, противостоящими достижению этих результатов, они зачастую соглашаются на то, чтобы измеряемым результатом становилось число людей, охваченных программой, или степень изменения отношения участников программы, или объем полученных ими знаний. Все стороны приходят к соглашению, что было бы нечестно или неуместно требовать от программы действительного улучшения результатов, когда ее сотрудники и так делают все, что в их силах. Таким образом, правда о том, что вложений недостаточно, остается скрытой.

Если для получения новых долгосрочных результатов в работе с определенной группой населения требуется некая критическая масса полномасштабных, интенсивных и согласованных действий, которые, чтобы быть эффективными, должны повлиять на всеобщую атмосферу отчаяния, безнадежности и социальной изоляции, то скрывать от самих себя ограниченность большинства усилий, предпринимаемых в настоящее время, нецелесообразно. Признание того, что добавления одного какого-то действия, или только оказания услуг, без изменений в устройстве на работу, обеспечении экономической стабильности, физической защищенности и обеспечении жильем, может быть недостаточно для получения новых долгосрочных результатов, не является аргументом против подотчетности, основанной на результатах. Это является аргументом в пользу адекватного финансирования действий, которые могут приводить к желаемым результатам, и аргументом для общественных организаций и школ в пользу объединения с целью создания новых рабочих мест, улучшения жилищных условий и повышения безопасности, а также создания новой инфраструктуры в сообществах. Это является аргументом в поддержку того, что сообщество должно определить список необходимых долгосрочных изменений, и обеспечить необходимые для их осуществления ресурсы.

## **II. Риски – их признание и минимизация – при переходе на подотчетность, основанную на результатах**

Хотя переход на подотчетность, основанную на результатах, имеет множество очевидных плюсов, недостатки в нем также присутствуют. На самом деле, в нем заключаются реальные риски, которые необходимо признать и минимизировать, четко разработав стратегию и последовательно применяя ее.

**А. Доноры, общественность, и даже сами сотрудники программ могут предположить, что на достижение заметно улучшенных результатов потребуется меньше времени, чем в действительности.** Самым часто упоминаемым уроком, который получают в результате проведения значительных реформ – это то, что реформы требуют гораздо больше времени - как для того, чтобы инициатива начала работать, так и для того, чтобы она начала оказывать влияние на долгосрочные результаты в реальном мире.

**В. Требования по документированию результатов могут увести программу в сторону от выполняемой ей миссии** по улучшению широкого спектра результатов для различных аудиторий, если организации начинают:

- «снимать сливки» и избегать работы с трудными случаями;
- изменять свою деятельность, выделяя работу, приводящую к измеряемым и быстро достижимым результатам, и избегая решения столь же или даже более важных задач, результаты решения которых не проявляются столь же быстро и сложнее поддаются измерению. (Например, если результатом оказания медицинских услуг считается периодичность вакцинации, то будет важно не допустить отказа от проведения других профилактических мероприятий в результате повышенного внимания, уделяемого вакцинации).

**С. Доноры могут продолжать оказывать поддержку работам, эффект от которых быстро достижим и легко измеряем, в ущерб более эффективным или медленнее действующим мероприятиям, преимущества которых сложнее документировать.** (Детский хор, существующий при поддержке церкви, или культурный центр для подростков, могут оздоровить атмосферу в сообществе, и этим внести свой вклад в достижение лучших долгосрочных результатов, но прямого воздействия на долгосрочные результаты они показать не смогут). Мероприятия, являющиеся легкоуязвимыми, необходимо открыто защищать, если

- эффект от их проведения проявится через много лет;
- не существует данных, чтобы документировать оказываемое ими влияние, или технологий для измерения оказываемого ими воздействия;
- данное мероприятие является одной из многочисленных профилактических мер, вносящей свой вклад в достижение совокупного эффекта, проявляющегося позже.

**Д. Некоторые формы измерения долгосрочных результатов могут привести к тому, что детям будут «наклеиваться ярлыки».** Например, при разработке мероприятий по оценке готовности детей к школе необходимо учитывать, что «готовность» не зависит исключительно от ребенка, что дети развиваются с разной скоростью, что «готовность» не ограничивается только объемом знаний, но включает в себя и эмоциональное здоровье, и социальные навыки. Добавим, что готовность к школе необходимо оценивать на основании выборочных совокупностей, а не отдельных детей, чтобы избежать «наклеивания ярлыков» конкретным детям.

**Е. Отчетные показатели отдельных организаций могут ухудшиться, если центр внимания будет перенесен на отчетные показатели сообщества в целом.** Для достижения ключевых долгосрочных результатов требуются усилия многих организаций, а также неформальная поддержка и деятельность сообщества, находящиеся вне сферы контроля конкретной организации. Поскольку ни одна организация в одиночку не может получить желаемых результатов, возникает вопрос – как необходимо отчитываться отдельным общественным организациям или системам (например, организации по социальному обеспечению детей или системе охраны психического здоровья)?

Ответом на него является тщательное «разгруппирование» каждого долгосрочного результата на отдельные шаги и стратегии, которые, в совокупности, могут привести к желаемому результату. Например, для увеличения числа здоровых новорожденных необходимы «центры» взаимосвязанных действий, одним из которых, скорее всего, станет местный департамент

здравоохранения, организующий и проводящий программы работы со всеми матерями из группы риска, обеспечивая им соответствующее ведение беременности. Когда роль департамента здравоохранения в контексте стратегии в целом определена, можно принимать меры для определения того, насколько хорошо департамент выполняет свои функции, и департамент сможет отчитываться за результаты своей работы. Таким образом, в данном примере, если все аспекты стратегии по увеличению числа здоровых новорожденных, за исключением одного (например, того, за который отвечает департамент здравоохранения), успешно воплощены, то этот департамент должен нести ответственность перед сообществом и улучшать свою работу.

**Ф. Переход на подотчетность, основанную на результатах, не должен рассматриваться в качестве панацеи.** Ориентированность на долгосрочные результаты не гарантирует того, что будут созданы эффективные системы служб и поддержки сообщества. Поскольку в настоящее время точная взаимосвязь между отдельными мероприятиями и отдельными долгосрочными результатами не полностью понята, ориентированность на долгосрочные результаты не избавляет от необходимости выявлять потребности и отсутствующие элементы в исчерпывающем подходе к улучшению результатов. Однако, не позволяя процессу расплыться и предоставляя необходимую для него информацию, ориентированность на результаты, по-видимому, способствует развитию культуры, в которой меньше внимания уделяется правилам, а больше – исполнению миссии.

**Г. Переход на подотчетность, основанную на результатах, не должен подменять основные меры по обеспечению безопасности от мошенничества, злоупотреблений, низкого качества услуг, а также предвзятого отношения и дискриминации по признакам расы, пола, инвалидности или национальной принадлежности.** В прошлом при поддержке достижения лучших долгосрочных результатов для детей, по-видимому, слишком большое значение придавалось тому, насколько справедливость и качество могут быть обеспечены нормативами, и слишком малое – тому, насколько строгие правила могут препятствовать оперативности, гибкости и свободе действий. Чтобы переход на подотчетность, основанную на результатах, оправдал возложенные на него надежды, его необходимо сочетать с улучшением подготовки непосредственных исполнителей программ и руководителей, а также с тщательным мониторингом, чтобы достичь меньшей жесткости в предоставлении услуг, в то же время, обеспечив защиту уязвимым детям и семьям.

Новая ориентированность на долгосрочные результаты не должна приводить к полному отказу от регулирования ресурсов и процессов. Нужно обеспечивать соблюдение норм безопасности от мошенничества, злоупотреблений, низкого качества услуг, а также предвзятого отношения и дискриминации по признакам расы, пола, инвалидности или национальной принадлежности. Нормативная защита также должна быть обеспечена там, где нет другого пути для защиты интересов бесправных клиентов от самоуправства влиятельных организаций, работающих с ними. В то же время, нельзя полагаться только на показатели процесса, в ущерб подотчетности, основанной на результатах.

**Н. Когда сообщество переходит на систему, ориентированную на результаты, происходят фундаментальные изменения в распределении ресурсов, к которым нужно быть готовым.** Одним из ключевых индикаторов того, влияет ли ориентированность на долгосрочные результаты на работу организации, будет изменение приоритетов в ее бюджете после определения общих показателей для измерения долгосрочных результатов. Переход на подотчетность, ориентированную на результаты, мало что даст сообществу, если он не воплотится в приоритетах организации – управленческих и бюджетных. Принятие системы долгосрочных результатов сообществом будет неэффективным, если отдельные организации вернуться к традиционному подходу и разделят все результаты на отдельные подсистемы,

которые будут применяться отдельно школами, общественными организациями, учреждениями здравоохранения, учреждениями охраны психического здоровья, органами ювенальной юстиции и другими. Когда организации, сообщества и системы начнут управлять своими ресурсами так, чтобы достигать заранее согласованных результатов, расставлять приоритеты на основании этих долгосрочных результатов, и отчитываться за прогресс, достигнутый на пути к ним, некоторые организации могут лишиться своих ресурсов. Этот риск необходимо признать и быть к нему готовым с самого начала.

### **III. Цели сообщества и их отношение к подотчетности, основанной на результатах**

Лучше всего, если процесс перехода к подотчетности, основанной на результатах, для сообществ, штатов и объединений, начнется с вопроса: «Чего мы хотели бы для наших детей?». Обсуждение, начатое таким образом, обычно идет дальше, чем дискуссии по проектам или проблемам, проводившиеся раньше. Поэтому, в таком случае, есть больше шансов, что обсуждение приведет к достижению консенсуса в отношении основных целей, совместно составляющих перспективу, способную:

- пробудить желание действовать;
- объединить людей из различных сфер вокруг общих целей работы на благо их детей;
- привлечь внимание не только к различным формальным услугам, но и к неформальной поддержке и возможностям;
- выявить основные ценности с точки зрения того, чего люди бы хотели для своих детей, прежде чем они перейдут к вопросу, что нужно измерять.

Примеры целей, которые могут поставить перед собой сообщества:

- увеличение доли здоровых детей среди новорожденных;
- увеличение доли детей, готовых к обучению на момент поступления в школу;
- увеличение доли детей, хорошо успевающих в школе;
- увеличение доли молодых людей с хорошими достижениями в личном, социальном и профессиональном плане (которая затем может быть разбита на доли тех, кто чувствует себя в безопасности, тех, кто испытывает чувства самоуважения, контроля над ситуацией, принадлежности, считает себя состоявшейся личностью, кто обладает социальными, образовательными и культурными навыками, и тех, кто имеет профессиональные знания, необходимые для устройства на хорошую работу).

Когда сообщество начинает работу по созданию эффективной системы предоставления услуг и поддержки, эти цели могут послужить основой для того, чтобы вдохновлять людей, направлять процесс оказания услуг, а также облегчать выбор показателей для измерения долгосрочных результатов в целях подотчетности.

В настоящее время лишь некоторые аспекты этих целей можно измерять с помощью широко распространенных данных и с использованием показателей для измерения долгосрочных результатов, по которым возможно прийти к общему согласию. **Цели большинства сообществ в отношении своих детей будут выходить за рамки результатов, которые поддаются измерению на сегодняшний день.** Цели и показатели для измерения долгосрочных

результатов имеют различное назначение. Первые представляют собой устремления сообщества. Вторые – то, за что сообщество будет отчитываться пред государственными и частными донорами, и, возможно, перед вышестоящими правительственными организациями. Цели могут быть сформулированы в общем виде, но показатели для измерения долгосрочных результатов должны быть настолько конкретны, общественная выгода от их достижения настолько очевидна, их обоснованность и достоверность настолько точны, чтобы сообщество приняло как все их положительные стороны, так и издержки, а также связанные с их достижением решения по распределению ресурсов.

Таким образом, прилагаемый список показателей для измерения долгосрочных результатов является минимальным, а не максимально возможным. Он позволяет:

- начать процесс измерения;
- сообществам прийти к соглашению относительно результатов, за которые они хотели бы отчитываться;
- людям, имеющим право голоса, профессионалам и участникам программ увидеть прямую связь между целями, поставленными во имя детей, и показателями для измерения долгосрочных результатов, применяемых в целях подотчетности.

Мы считаем, что желание достичь высоких целей можно успешно сочетать с обязательствами по документированию процесса движения к этим целям, используя показатели для измерения долгосрочных результатов, предлагаемые нами. Организации и сообщества, соотносящие свои действия с этими измеряемыми долгосрочными результатами (т.е. применяющие способ «натаскивания на сдачу теста<sup>1</sup>»), сильно продвинутся на правильном пути. Более того, что очень важно, что, хотя предлагаемые нами показатели для измерения долгосрочных результатов не замахиваются на более высокие и амбициозные цели, прогресс в приближении к этим долгосрочным результатам будет означать качественное улучшение в общем положении детей и семей.

#### **IV. Начало перехода на подотчетность, основанную на результатах**

На наш взгляд, очень важно начать применять систему подотчетности, основанной на результатах, сейчас, хотя мы понимаем, что необходимые процедуры и технологии все еще находятся на стадии разработки. Слишком многое поставлено на карту, чтобы откладывать начало процесса. Сейчас не только идет разрушение системы обеспечения благополучия детей по многим направлениям, но и на самом низком уровне в истории находится доверие к возможностям правительства по улучшению долгосрочных результатов. Если мы намерены сохранить вложения в будущее детей, не говоря уже о том, чтобы их увеличить, нам необходимо показывать измеряемые результаты.

Хотя на пути к тому, чтобы система стала отчитываться на основании достигнутых результатов, пока еще существует множество препятствий, мы считаем, что потенциальная польза от подотчетности, основанной на результатах, покрывает соответствующие риски. По нашему мнению, переход к подотчетности, основанной на результатах, должен осуществляться осторожно и обдуманно, и что во главе его должны стоять люди, одинаково заботящиеся о процессе и о его результатах, а не те, кто считает, что это несложно сделать, поскольку не разбирается в предмете.

---

<sup>1</sup> Англ. «Teaching to the test» - практика преподавания, когда программа построена вокруг подготовки к стандартному тесту. (прим.перев.)

Многие сообщества и организации в разных частях страны пришли к похожим заключениям и уже провели большую работу по определению желаемых целей и конечных результатов. Мы постарались воспользоваться опытом этих развивающихся процессов, и составили список «Долгосрочных результатов для детей и молодежи», согласия по которым достичь достаточно легко, и по которым имеются легкодоступные данные. На наш взгляд, процесс согласования списка показателей для измерения долгосрочных результатов упростится и ускорится, если каждый штат, каждое местное сообщество и каждая новая инициатива не будут начинать с нуля. Прилагаемый список показателей для измерения долгосрочных результатов предназначен для того, чтобы служить отправной точкой для обсуждений и переговоров.

Для каждого из показателей для измерения долгосрочных результатов из нашего списка, мы также собрали следующую информацию (см. отдельный «Аннотированный список первоначальных показателей для измерения долгосрочных результатов»):

- определение,
- значение,
- соответствующий фактический материал,
- источники данных в масштабах страны, штата и региона,
- дополнительные комментарии,
- связанные показатели.

Наш список ограничен долгосрочными результатами, касающимися детей и молодежи, скомпонован в соответствии с этапами развития (от рождения – к детству – до молодости), и основан на критериях, специально разработанных, чтобы составить список долгосрочных результатов для немедленного использования. Мы также включили свои критерии и аргументацию, чтобы они смогли помочь в ходе дискуссии, что очень важно, если подход с ориентированностью на результаты получит широкое распространение.

**А.** Первоначальный список должен состоять из **показателей для измерения долгосрочных результатов, имеющих важность и значение для многих политиков, доноров и представителей общественности**. С нашей точки зрения, результаты, выбранные для целей подотчетности, должны представлять собой прозрачные показатели успеха, способные убедить скептиков, а не только тех, кто поддерживает программы и методы, по которым проводится оценка или составляется отчетность. (Например, скептиков с большей вероятностью убедят изменения в числе незамужних беременных девочек-подростков, чем изменения в уровне самооценки).

**В.** Первоначальный список должен состоять из показателей, **данные для которых найти достаточно легко**, в первую очередь, в существующих источниках данных, **в также в сети Интернет**. Например, такой долгосрочный результат, как надлежащее обеспечение специальным образованием, не включен, поскольку по нему сложно собрать и проанализировать данные для большого числа детей.

**С.** **Необходимо четко различать показатели для измерения долгосрочных результатов и показатели для измерения процесса (или производительности)**. Индикаторы для измерения процесса и производительности (а не результатов) должны составлять значительную часть подотчетности, основанной на результатах, и иметь ясную связь через эмпирические данные со значительными долгосрочными результатами. (Например, показано, что получение высококвалифицированной помощи беременными прямо связано с благополучными исходами родов; с другой стороны, нет свидетельств того, что участие в дидактических классах для родителей, даже если в результате этого их знания углубились, приводит к лучшему исполнению родительских обязанностей, снижению уровня жестокого обращения с детьми или

детской безнадзорности). Если показатели для измерения процесса (например, посещаемость в школе, создание кооперативов) или показатели производительности (например, доступность высококачественного ухода за детьми) используются как часть подотчетности, основанной на результатах, необходимо понимать и ясно указать причины, по которым они используются вместо показателей для измерения долгосрочных результатов.

**D. Для измерения долгосрочных результатов необходимо всегда использовать показатели, не допускающие двойного толкования** (например, подтвержденные сообщения о жестоком обращении с детьми являются лучшим показателем, чем сообщения о жестоком обращении с детьми, поскольку рост числа сообщений о жестоком обращении с детьми может стать результатом создания новой «горячей линии» или повышением информированности сообщества, а не увеличением числа случаев жестокого обращения с детьми).

**E. Выбранные долгосрочные результаты не должны, насколько это возможно, использоваться ненадлежащим образом.** Например, в отношении детей раннего возраста, достижения сообщества по увеличению доли детей, поступающих в школу хорошо подготовленными, могут и должны измеряться без «навешивания ярлыков» на конкретного ребенка. Сделать это можно, собирая информацию только по группам и/или выборкам детей, а не оценивая и включая в отчет данные по отдельно взятым детям.

Какие конкретно меры из этого или других списков первоначальных показателей для измерения долгосрочных результатов будут выбраны программами, организациями, сообществами и различными территориальными единицами, будет зависеть от рода и целей измеряемых действий, состава и размера целевой аудитории, а также участников процесса выбора долгосрочных результатов. Понимая, что все основные долгосрочные результаты, касающиеся детей и молодежи, связаны между собой, мы считаем, что сообщества, начавшие процесс перехода на подотчетность, основанную на результатах, должны в процессе планирования рассматривать весь спектр долгосрочных результатов для детей и молодежи, хотя может быть принято решение о том, что эти результаты будут достигаться последовательно.

В будущем мы предполагаем вносить изменения в наш первоначальный список, чтобы отражать опыт, накопленный теми, кто использует эти показатели, прогресс в создании более развитых технологий, появление новых типов данных, а также выявление промежуточных индикаторов, которые помогут измерять краткосрочные шаги на пути к долгосрочным результатам и целям.

## **V. Новые вопросы в связи с переходом на подотчетность, основанную на результатах**

**A. Кто принимает решение? Кто выбирает долгосрочные результаты, которых необходимо достичь для целей подотчетности?** Когда люди, представляющие различные области, предпринимают попытку совместно выработать список долгосрочных результатов для широкого применения, в процессе этого они могут прийти к общему пониманию целей и необходимых для их достижения шагов, но также могут возникнуть и разногласия, грозящие парализовать процесс и оттолкнуть его участников. Одним из самых сложных вопросов является направление принятия решения о выборе долгосрочных результатов – «сверху вниз» или «снизу вверх». С одной стороны, широко распространено мнение о том, что общество настолько заинтересовано в достижении основных долгосрочных результатов, что политические институты – возможно, на уровне штата – должны отвечать за составление списка долгосрочных результатов, которых нужно достичь повсеместно. Другие же считают, что «показатели для измерения долгосрочных результатов, привнесенные извне сообщества, не оказывают влияния на процесс поиска консенсуса... и не могут мобилизовать ресурсы, необходимые для достижения желаемых результатов...».

По-видимому, общество все больше приходит к согласию, что процесс выбора долгосрочных результатов для целей подотчетности должен быть политически узаконен, вне зависимости от того, проводится ли он законодательными органами или местными объединениями. Сид Гарднер (Sid Gardner), из Центра сотрудничества на благо детей (Center for Collaboration for Children) университета шт. Калифорния, г. Фуллертон, указывает на то, что важность проведения процесса поиска консенсуса, особенно в определении пересекающихся целей, нельзя недооценивать, поскольку этот процесс является политическим, а не техническим в первую очередь. Чарльз Бернер (Charles Bruner) из Центра детской и семейной политики шт. Айова (Iowa Child and Family Policy Center) утверждает, что в процессе выбора долгосрочных результатов, чтобы он был честным, полезным, законным и отражающим реальный жизненный опыт, должны принимать участие те, кто будет отвечать за достижение этих результатов.

Ясно, что все, кого затрагивает подотчетность, основанная на результатах, - в качестве законодателя, представляющего интересы налогоплательщиков, в качестве поставщика или получателя услуг, или в качестве участника, - должны сыграть свою роль в этом процессе. Все заинтересованные стороны смогут более эффективно работать для достижения общих целей, если они принимают участие в процессе поиска консенсуса, вместе с поставщиками и получателями услуг, выбрав долгосрочные результаты в сфере образования путем проведения встреч в городах по всему штату, привлекая к процессу широкую общественность.

Мы также полагаем, что, если результаты будут использоваться в целях подотчетности, окончательное решение должно приниматься структурами на более высоком или широком уровне управления, чем те, которые будут отчитываться. Возможно применение многочисленных форм интерактивных консультаций. К примеру, если официальное государственное учреждение выбирает долгосрочные результаты, местные институты могут принимать решение или договариваться о числовых значениях, означающих прогресс по каждому из результатов (например, доля новорожденных с недостаточным весом будет ежегодно снижаться на *X* процентов, или различия в долях новорожденных с недостаточным весом у различных рас будет ежегодно снижаться на *Y* процентов).

**В. Кто отвечает за достижение выбранных результатов?** Сложно представить себе эффективное использование межсекторных долгосрочных результатов без наличия управляющего органа, представляющего основные организации, институты и интересы в сообществе, поскольку ни одна организация не может самостоятельно достичь большинства ключевых результатов. В настоящее время не существует управляющих структур, которые могут взять на себя ответственность за подотчетность, основанную на результатах, в масштабах программ и систем, и охватывающую многие территориальные единицы. Необходимо создать новые схемы, обеспечивающие сообществам возможность: (а) согласовать список долгосрочных результатов, (б) определить, как их можно достичь наилучшим образом, и (с) измерить прогресс на пути их достижения.

После того, как в сообществе определен и распространен список долгосрочных результатов, осведомленность общественности о нуждах детей возрастет, и будет легче отслеживать прогресс и мобилизовать общественную поддержку для достижения этих целей. Например, если население узнает, что в качестве цели сообщества была определена лучшая успеваемость детей в школе, то у родителей, соседей и неформальных местных организаций, а также школ и органов социального обеспечения появится стимул для более активной и эффективной работы по внесению своего вклада в ее достижение.

**С. В чем состоит роль показателей для измерения процесса в системе, которая в первую очередь нацелена на подотчетность по показателям для измерения долгосрочного влияния?** Поскольку в настоящее время возможность оценки эффективности программы на

основании показателей для измерения долгосрочных результатов далека от идеала, и поскольку, во многих случаях, должно пройти много лет, прежде чем произойдет улучшение результатов в ответ на эффективные мероприятия, измерение процесса будет играть важную роль в подотчетности организаций, сообществ и систем. Существующие показатели для измерения процесса будут полезны в переходный период. Однако будут появляться новые показатели, все более и более надежные и связанные с долгосрочными результатами, для измерения начального прогресса на пути к конечным целям – как через измерение промежуточных результатов, так и через измерение возможностей сообщества по достижению определенных долгосрочных результатов. В Разделе VI. С. на стр. 20 мы рассказываем о последовательной работе, необходимой для разработки надежных краткосрочных индикаторов.

Будет необходимо постоянно проверять соответствие между использованием показателей для измерения процесса и долгосрочных результатов, чтобы не допустить возвращения сообществ и организаций к измерению своего вклада, на замену которого направлен переход к подотчетности, основанной на результатах.

**D. Могут ли долгосрочные результаты, направленные на сокращение расходов, играть роль в подотчетности, основанной на результатах?** Одним из полезных показателей для измерения долгосрочных результатов, даже если он представляет собой отход от долгосрочных результатов для детей и молодежи, является сокращение расходов в результате предоставления более качественных услуг. Хотя сокращения бюджета происходят по многим статьям, и иногда они не связаны с новыми или более качественными услугами, в тех случаях, когда снижение расходов может быть напрямую отнесено к проводимой работе, оно может иметь важные последствия и быть очень убедительным. Например, затраты на организацию высокоэффективной помощи беременным позволили снизить расходы на нео-натальную интенсивную терапию на сумму в несколько раз превышающую эти затраты. Мы призываем использовать показатели снижения расходов как дополнительные к отдельным долгосрочным результатам, а не замещающие их.

**E. Как соотносятся подотчетность, основанная на результатах, и аналитические исследования?** Роли экспертов и аналитических исследований сильно изменится в мире, в котором подотчетность, основанная на результатах, является нормой, а не исключением, и в котором долгосрочные результаты стали важной частью в формировании представления людей о программах, политике и реформах. Это особенно сильно проявляется при оценке сложных, много-системных и междисциплинарных программ, предполагаемый эффект от которых затрагивает детей, семьи, организации и сообщества в целом.

Во-первых, если желаемые результаты определены сообществом или штатом в качестве части программы по выделению ресурсов или программы реформ, будет разумно проводить оценку долгосрочных результатов инициативы программы или сообщества на основе этих долгосрочных результатов. В таком случае эксперт не будет брать на себя ответственность за выбор (или проведение переговоров с участниками программы для осуществления выбора) долгосрочных результатов, на основании которых будет оцениваться работа. Также, поскольку показатели для измерения долгосрочных результатов, используемые для подотчетности, будут совпадать с отобранными (обычно официальными институтами) для других целей (например, доля новорожденных с недостаточным весом, вакцинация, аресты, окончание школы, наличие работы и т.д.), они, с большей вероятностью, будут широко признаны как имеющие значение для «реальной жизни», чем показатели эффективности работы, созданные исследователями в первую очередь для целей исследования. Использование показателей для измерения долгосрочных результатов, уже собранных для других (обычно информационных) целей, значительно снижает затраты на проведение оценки – денежные, временные, связанные с вмешательством в работу, или требующие определенного уровня подготовки. Измерение

долгосрочных результатов перестанет быть сосредоточенным полностью в руках экспертов-посредников, от которых руководители программ, доноры и сообщества зависят при вынесении оценки успешности программы. Так можно достичь большей прозрачности и демократичности процесса оценки результатов, привлечения граждан к наблюдению за благополучием детей и семей, большей доступности выводов исследований по долгосрочным результатам, и углубления полезных знаний.

Во-вторых, если влияние инициативы по выбранным результатам измеряется для целей подотчетности, возможно лучше разделить две оценочные функции: оценку результатов (т.е. документирование степени достижения заранее определенных результатов) и установление причинно-следственной связи (т.е. вынесение суждений о процессах, с помощью которых результаты были достигнуты). Если у экспертов есть возможность уделять больше внимания ответам на вопросы «почему?» и «каким образом?» (в противоположность «было ли осуществлено?»), у них появится больше шансов получить точное и глубокое понимание основного содержания программ и правильно описать их, поскольку им не нужно будет поддерживать традиционную дистанцию между тем, кто производит оценку, и тем, кто предоставляет услуги, которая требовалась, чтобы обеспечить объективность «стороннего лица».

Экспертам больше не нужно отвечать на вопрос, была ли данная инициатива успешной, и они могут сконцентрировать свое внимание на том, как и почему она работает, приблизиться к тому, чтобы помогать практикам более вдумчиво относиться к своей работе, делать теоретические выводы из своего ежедневного опыта, одновременно извлекая из него уроки, и, таким образом, улучшать свою работу и оказываемое воздействие. Новый эксперт такого типа может обеспечивать практиков обратной связью для изменений курса в процессе работы, повышая их способность размышлять и экспериментировать по ходу дела. Эксперты могут помочь практикам более тщательно продумывать теоретические и практические аспекты своей работы. Они могут выработать новую культуру оценочной деятельности, которая приведет к лучшему пониманию успешных программ и их результатов. Эксперты могут стать союзниками практиков, размышляющих о способах улучшения программ, и помогающих другим в изучении доказанного и обнадеживающего опыта выполнения программ.

## **VI. Дальнейшие шаги**

**А. Дальнейшая работа над повышением эффективности списков первоначальных показателей.** Мы рассчитываем продолжить работу по помощи сообществам и программам в применении подотчетности, основанной на результатах. Мы считаем, что, по мере того, как сообщества и организации будут применять инструменты подотчетности, основанной на результатах, им понадобится информация и советы по следующим направлениям:

- как получить необходимую информацию,
- какие показатели лучше подходят для данной численности населения, в конкретных условиях, и в определенный период времени,
- как совершенствовать инструменты, обеспечивающие измерение долгосрочных результатов в определенных рамках (таких как районы охвата школы, округа, переписные районы, населенные пункты, и т.д.),
- как изменения в долгосрочных результатах должны пониматься применительно к фоновым факторам (например, как учитывать изменения в долгосрочных результатах,

которые могут быть отнесены на счет закрытия завода или неожиданного наплыва новых иммигрантов),

- как отбирать соответствующие сравнительные характеристики, по которым измерять долгосрочные результаты, включая использование сравнительных характеристик во времени, сравнения с группами за пределами сообщества, и сравнения групп, различающихся по расовой принадлежности и доходам,
- как избежать ненадлежащего использования выбранных индикаторов долгосрочных результатов,
- как рассчитать время, в течение которого изменения могут достичь определенной степени, и на какой масштаб изменений можно рассчитывать при данной проблеме определенного масштаба и для заданной численности населения,
- какие есть возможности поощрения и применения санкций в процессе достижения согласованных результатов, и
- как определить надежные краткосрочные индикаторы, которые помогут измерить небольшие шаги на пути к конечным целям.

**В. Дальнейшая работа по повышению значимости измеренных величин.** Некоторые из показателей для измерения долгосрочных результатов, рекомендуемые нами, не полностью совпадают с долгосрочными результатами, по которым мы советуем сообществам собирать информацию. Например, индикатор «Дети, живущие в собственной семье» не является прямым показателем для долгосрочного результата, которого мы пытаемся достичь – т.е. «Дети, живущие в безопасности в собственных домах или в условиях хороших детских учреждений». Мы будем продолжать поиски более надежных соответствий, таких как «Дети, сменившие несколько детских учреждений». Долгосрочный результат «готовность к школе» представляет специфические проблемы для его измерения, над которыми мы надеемся поработать совместно с сообществами.

Также будет продолжаться работа по определению новых путей достижения более полного соответствия между показателями для измерения долгосрочных результатов и долгосрочными целями, с помощью измерения повсеместно принятых индикаторов благосостояния - таких как гражданская ответственность, здоровая семья, уделяющая достаточно внимания воспитанию детей, хорошие взаимоотношения родителей и детей. Будет рассмотрен вопрос о необходимости широкомасштабных инвестиций, сопоставимых с Проектом новых стандартов (New Standards Project), для достижения этой цели.

**С. Дальнейшая работа по поиску промежуточных индикаторов.** Многие доноры, практики, менеджеры и реформаторы, начинающие ориентироваться на результаты, все больше понимают, что должны получать информацию о результатах в течение периодов времени, значимых для политиков, то есть достаточно быстро – часто задолго до того, как программе «есть чем гордиться» или до того, как она оказала значительное влияние на улучшение подготовленности к школе, снижение числа случаев жестокого обращения с детьми, на школьную успеваемость, на количество несовершеннолетних беременных девочек или на количество случаев хулиганских действий. Таким образом, для устойчивой работы необходимо выработать надежные краткосрочные индикаторы, способные показать прогресс на начальных этапах движения к конечным целям.

Существуют два пути для оценки прогресса на пути достижения согласованных долгосрочных результатов в краткосрочной перспективе: измерение промежуточных результатов и измерение возможностей сообщества по достижению определенных долгосрочных результатов.

Дальнейшая работа по измерению промежуточных результатов. Необходимо вести дальнейшую работу для исследования предполагаемых связей между краткосрочными и долгосрочными результатами, хотя некоторая связь уже достаточно точно установлена. Например, повышение посещаемости школ все же позволяет прогнозировать улучшение школьной успеваемости. При оценке сохранности семей в настоящее время используются такие индикаторы, как ощущение контроля над ситуацией со стороны родителей, социальная поддержка, и злоупотребление родителями алкоголем и наркотиками, для прогнозирования таких долгосрочных результатов, как повторные случаи жестокого обращения с детьми или детская безнадзорность. Также считается, что такие показатели прогресса, как степень вовлеченности, удовлетворенность клиентов и возросшее чувство принадлежности к сообществу, тоже могут рассматриваться в качестве надежных предвестников улучшения результатов.

Дальнейшая работа по поиску индикаторов возможностей сообщества. Самым большим препятствием при определении индикаторов возможностей сообщества по достижению долгосрочных результатов является недостаток информации о точном соответствии между компонентами возможностей и долгосрочными результатами. Выявление индикаторов возможностей сообщества, способных направлять сообщества в работе по достижению долгосрочных результатов зависит от наличия или разработки надежных теорий – или, по крайней мере, обоснованных гипотез – о взаимосвязи между действиями и результатами, и о сочетании условий и действий, приводящих к хорошим результатам. Например, когда сообщество разрабатывает стратегии для снижения числа новорожденных с недостаточным весом, может ли донор или правительственное учреждение уверенно заявить, что «благоприятными условиями» для достижения этого долгосрочного результата являются возможности предоставления высококачественной, оперативной помощи беременным, услуг по обеспечению питания, поддержки беременных со стороны семьи, а также услуг по планированию семьи всем гражданам детородного возраста? Если долгосрочным результатом является готовность к школе, можно ли сказать, что лучшая степень подготовки будет достигнута, если сообщество будет работать над предоставлением высококачественных услуг детского здравоохранения, поддержкой семей, уходом за детьми, программой дошкольного образования «Хэд старт» (Head Start), обеспечением питания, и т.д.?

По набору услуг и поддерживающих действий, которые должны обеспечиваться сообществом, чтобы его можно было с уверенностью назвать начальными условиями для получения лучших результатов, консенсус пока не найден. Большое влияние на это оказывает тот факт, что многие программы эффективно работают только при взаимодействии с другими программами. Например, высококачественная программа внешкольной работы, возможно, будет эффективной только в сочетании со многими другими услугами и поддерживающими действиями, совместно способными изменить ситуацию. Более того, одного факта наличия определенных услуг недостаточно, нужно также учитывать их качество и другие свойства. При учете вклада услуги в улучшение результатов совершенно необходимо различать **наличие** услуги и ее **качество и содержание**, для чего требуется гораздо более глубокое понимание вопроса, чем существует в настоящее время. В перспективе, теория даже может позволить учитывать определенные начальные условия, такие как структура стимулирования поддержки желаемых услуг, возможность использования определенных видов тренинга и программ специальной подготовки, или условия, удовлетворяющие культурным запросам различных слоев населения.

В некоторых областях существующие эмпирические данные позволяют установить однозначные соответствия между вкладами и результатами. Например, в работе Джойс Эпстайн

(Joyce Epstein) и ее коллег из Университета Джона Хопкинса (Johns Hopkins University) показано, что школы могут помочь большему количеству семей принимать участие в образовании своих детей, и что помощь родителей дома оказывает большое влияние на успеваемость школьников, посещаемость, способность приспособиться к школе и на поведение в классе. Однако, в целом, необходимо провести еще большую эмпирическую работу, прежде чем **краткосрочные показатели возможностей** смогут быть прочно увязаны с долгосрочными результатами. Например, доступность медицинской помощи для беременных и медицинская страховка, безусловно, связаны с благополучным исходом родов, но вопрос о том, насколько сильна эта связь, и является ли их влияние функцией от доступности (а не от качества) услуг, так что в качестве промежуточного индикатора можно использовать **доступность**, остается открытым.

Также мало что известно о связи между изменениями на уровне сообщества и долгосрочными результатами для детей и молодежи, хотя соответствующих гипотез существует множество. Будет разумным предположить, что развитие инфраструктуры неформальной поддержки и экономических возможностей, скорее всего, приведет в лучшем долгосрочным результатам для детей, но единого мнения о способах измерения развития структур местных сообществ и экономических возможностей не существует, также плохо поняты точные взаимосвязи между ними.

Ответом на необходимость получения промежуточных индикаторов в начальном и среднем образовании стало создание стандартов, известных как «Стандарты возможностей для обучения» ("Opportunity to Learn Standards") и «Стандарты результатов школьного обучения» ("School Delivery Standards"). Основанием для этих стандартов является предположение, что нельзя ожидать от школьников достижения результатов на уровне мировых стандартов в естественных науках, если в школе, которую они посещают, нет лабораторий химии или биологии, и что отсутствие лабораторий химии и биологии может быть более очевидным и раньше заметным показателем для сообщества в оценке продвижения к желаемым результатам, чем проявление измеряемых изменений.

Обратной стороной широкого применения показателей возможностей для оценки прогресса на пути к долгосрочным результатам, конечно, является то, насколько близко они могут совпадать с регулированием ресурсов, которые и предполагается заменить подотчетностью, основанной на результатах.

## **VII. Заключение**

В данной работе дан обзор подотчетности, основанной на результатах, и предложен список первоначальных показателей для измерения долгосрочных результатов, который сообщества могут использовать, начиная применять этот подход. Однако, согласование показателей для измерения долгосрочных результатов – это лишь первый шаг на пути разработки подхода сообщества к планированию и оказанию услуг, а также к подотчетности, основанной на результатах. Следующим шагом сообщества в использовании результатов будет разработка эффективного плана программы. Этот шаг, в свою очередь, должен быть дополнен общей стратегией управления, поддерживающей подотчетность, основанную на результатах; стратегией для финансирования программы работы; а также стратегией профессионального развития и подготовки, способствующей выработке навыков у исполнителей работ и административных сотрудников по применению этого нового подхода. Этим темам будут посвящены последующие работы по Проекту «Достижение лучших долгосрочных результатов для детей».

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> K. Pittman, S. Zeldin, “Evaluating Youth Development in Programs and Communities: The Need for an Integrated Framework and Collaborative Strategy.” Washington, DC: Center for Youth Development and Policy Research, 1992.

<sup>2</sup> Многие сообщества и программы, в особенности при работе с подростками, будут работать над достижением целей, далеко выходящих за рамки того, что они в состоянии измерить. Мы надеемся, программы, стремящиеся к достижению таких целей, как увеличение среди молодежи числа тех, кто испытывает чувства самоуважения, контроля над ситуацией, принадлежности, и считает себя состоявшейся личностью, смогут сочетать их с системой подотчетности, основанной на более просто измеряемых и более убедительных для широкой общественности результатах, с более очевидными негативными последствиями (например, снижение числа случаев исключения из школы, подростковых беременностей и подростковой преступности).

Многие, как например Альберт Шанкер (Albert Shanker), Президент Американской ассоциации учителей, полагают, что существование несогласных с подходом «образование, основанное на долгосрочных результатах» объясняется слишком большой шириной охвата. Шанкер приводит следующие примеры долгосрочных результатов, избранные штатами Пенсильвания и Огайо, которые, по его мнению, слишком амбициозны и неопределенны, чтобы получить широкое одобрение:

- Все учащиеся глубоко понимают значение семей, их историческое развитие, а также культурные, экономические, социальные и политические факторы, влияющие на них.
- Все учащиеся учатся быть ответственными членами семей.
- Все учащиеся поддерживают хорошую физическую форму, эмоционально устойчивы, а также благополучны в социальном плане.
- Все учащиеся учатся расставлять приоритеты для того, чтобы сочетать различные аспекты жизни.

<sup>3</sup> Этот список основан на нашей совместной работе с Национальным союзом за реорганизацию образовательной системы, предыдущими работами других авторов (в особенности проекта «Объединяя усилия» (Joining Forces) 1990-92 г.г.), и на исследовании Центра изучения социальной политики, посвященном использованию показателей для измерения долгосрочных результатов, применяемых в настоящее время крупнейшими программами по реформированию сообществ и инициативными группами, в том числе «Кидс Каунт» (Kids Count) и «Чилдрен нау» (Children Now).

<sup>4</sup> Очевидно, что наша направленность на интересы детей и молодежи – лишь одна из множества возможностей для перехода на подотчетность, основанную на результатах. Теоретически возможно расширить направленность, чтобы охватить долгосрочные результаты для семей и сообществ. Будет ли конкретный индикатор служить показателем долгосрочных результатов, ресурсов, или важнейших фоновых факторов, которые должны приниматься во внимание при рассмотрении долгосрочных результатов, зависит от целей программы. Например, наличие доступного жилья может быть долгосрочным результатом жилищной программы, ресурсом для программы развития сообщества, или фоновым фактором для оценки инициативы, направленной на детей.

<sup>5</sup>N.K. Young, S.L. Gardner, S.M. Coley, “Getting to Outcomes in Integrated Service Delivery Models,” 1993.

<sup>6</sup> «Проект новых стандартов» – это консорциум штатов и городов, разрабатывающих стандарты для достижения высоких результатов в образовании, а также новых обоснованных и надежных инструментов измерения.

<sup>7</sup>Epstein, Joyce L. “School and Family Partnership”. In: Encyclopedia of Educational Research, Sixth Edition. M. Alkin (Ed.) NY: Macmillan. 1992.

## **ДОЛГОСРОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ**

### **Основной список, являющийся исходной точкой**

#### **Рождение здоровых детей**

- Снижение доли новорожденных с недостаточным весом
- Увеличение доли беременных, получающих медицинское обслуживание на ранних сроках
- Снижение доли рожениц, не состоящих в браке, и не достигших 18 лет

#### **Увеличение доли вакцинированных детей в возрасте двух лет**

#### **Увеличение доли детей, подготовленных к школе**

- Полный курс вакцинации
- Отсутствие проблем со зрением и слухом, не наблюдаемых врачами
- Признаки готовности к школе, определенные на основе выборки

#### **Увеличение доли детей, успевающих в начальных, средних и старших классах школы**

- На основе снижения доли учащихся, бросивших школу, и
- Измерение успеваемости на основе проверки знаний по сложным предметам в 4, 8 и 12 классах

#### **Увеличение доли здоровых детей, детей, живущих в безопасных условиях, и подготовленных к плодотворной взрослой жизни**

- Нет случаев жестокого обращения с детьми и безнадзорности
- Дети живут в своей собственной семье
- Дети живут в семьях, не находящихся за чертой бедности
- Отсутствие среди молодежи случаев

Ранних внебрачных беременностей

Употребления алкоголя и наркотиков

Арестов за преступления, сопровождаемые насилием

Самоубийств  
Убийств  
Смертей от несчастных случаев  
Заражения ЗПП и ВИЧ/СПИД

- Молодежь учится в школах или работает