

Внедрение эффективного контракта. Состоявшиеся и нереализованные ожидания

Результаты опроса директоров школ и учителей

Опросы представителей общего образования Высшая школа экономики проводит регулярно. На этот раз мы расскажем о результатах проекта «Мониторинг рынков образования», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012–2014 годах.

В 2013 году в выборку обследования были включены 1004 директора и 1081 учитель. Среди респондентов есть представители государственных и негосударственных школ. В выборке представлены все типы населенных пунктов и все федеральные округа России.

Павел ДЕРКАЧЕВ,

к.э.н.,

ведущий научный сотрудник

Центра прикладных экономических исследований и разработок

Института образования НИУ ВШЭ,

Марина ПИНСКАЯ,

к.п.н.,

ведущий научный сотрудник

Центра социально-экономического развития школы Института

образования НИУ ВШЭ

В ходе обследования были опрошены респонденты, уже охваченные аналогичным исследованием на более ранних этапах. Это дает возможность сопоставить результаты опроса за разные периоды. Сравнение ответов респондентов в 2013/14 учебном году с 2012/13 учебным годом позволяет провести анализ нововведений, в том числе инициированных принятием Закона «Об образовании

в РФ» и переходом педагогических работников системы образования на эффективный контракт.

В соответствии с «Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы»¹ «эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки». Если принять это определение в качестве базового для

анализа практики внедрения эффективного контракта, то в фокусе нашего внимания оказываются следующие аспекты работы учителей, нашедшие отражение в указанном выше обследовании:

- размер заработной платы;
- размер и критерии начисления стимулирующих выплат;
- условия работы (нагрузка и наполняемость классов);
- оценка качества работы педагога.

Идеологическим основанием эффективного контракта выступает доклад Общественной палаты Российской Федерации «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?»². В нем отмечается: «Необходимо от модели преподавателя-почасовика перейти к модели преподавателя

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

² Проект доклада был опубликован в электронном приложении к журналу «Управление школой». 2014. № 2.

полного дня». Это значит, что школа, техникум, университет платят преподавателю столько, чтобы он нигде больше не подрабатывал. Зарплаты должно хватать на жизнь, профессиональное развитие, содержание семьи. Как мы видим, в данном подходе акцент сделан на создание условий, позволяющих педагогу сконцентрироваться на основной деятельности в образовательной организации.

В свою очередь в подходах, предлагаемых ведущими мировыми экспертными организациями (например, McKinsey & Company), эффективный контракт создает следующие эффекты: привлекает наиболее квалифицированные педагогические кадры в школу и обеспечивает дальнейший профессиональный рост действующих учителей.

Для российского образования существуют дополнительные акценты: эффективный контракт должен сделать профессию учителя конкурентоспособной, причем настолько, чтобы в школу пришли молодые педагоги, обладающие базовыми компетенциями, отвечающие требованиям современной организации учебного процесса и готовые к активному развитию и инновациям.

Одна из главных идей, заложенных в концепцию эффективного контракта, – предоставление учителю заработной платы, позволяющей сосредоточиться на обязанностях по своему основному месту работы, отказавшись от совместительства на стороне. В 2013/14 учебном году директора оценивают этот уровень в 48,9 тысячи рублей, а на год раньше – в 40,2 тысячи рублей.

Руководителям образовательных учреждений также задавали вопрос, какой размер заработной платы способствовал бы привлечению в школу преподавателя «своей мечты». Ответ был: 67,5 тысячи рублей, на год раньше – 56,2 тысячи рублей. В то

же время средний размер фактической заработной платы педагогов по своему учреждению директора школ оценили в 35,4 тысячи рублей, в предыдущем году – 26,1 тысячи рублей. Таким образом, эти ответы подтверждают тенденции роста заработной платы учителей за прошедший период (рис. 1).

Один из значимых механизмов привлечения молодых специалистов – повышение им заработной

платы. Так, размер зарплаты учителей, проработавших не более 3 лет после окончания вуза, составляет 28,9 тысячи рублей, в предыдущем году – 17,3 тысячи рублей. Для привлечения молодых учителей необходимым уровнем директора школ считают 38,1 тысячи рублей, в предыдущем году – 32,3 тысячи рублей (рис. 2).

Разрыв между заработной платой, позволившей бы педагогам, по



Рис. 1

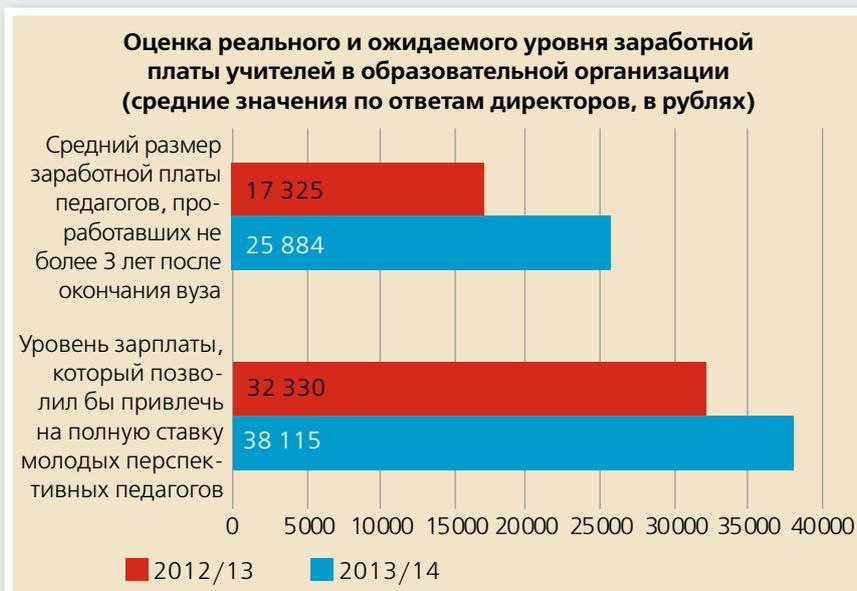


Рис. 2

оценкам респондентов, отказаться от совместительства, и размером фактической средней заработной платы по учреждению – 38%, в предыдущем году он составлял 46%.

Разница между уровнем заработной платы преподавателя «своей мечты» и фактическим средним размером заработной платы – 90%, в предыдущем году – 115%.

Разрыв между заработной платой, дающей возможность нанять молодых специалистов, и средней заработной платой учителей, проработавших менее 3 лет в образовательном учреждении, – 32%, в предыдущем году – 87%.

Следовательно, результаты опроса свидетельствуют о сокращении разрыва между субъективным представлением педагогов о справедливом уровне оплаты труда и реальной заработной платой.

Зарплатные ожидания и фактическая заработная плата практически не зависят от типа населенного пункта. Выделяется только Москва, где значения всех показателей в 2–2,5 раза выше, чем в других местах. Это объясняется различиями в уровне оплаты труда в экономике этих городов (рис. 3). Причем если фактическая средняя заработная плата учителя в столице более чем в 2,5 раза превышает зарплаты на других территориях, то в случае «идеальной» зарплаты, определенной директорами, этот разрыв сократился бы, и московский педагог получал бы всего в два раза больше, чем в среднем учителя, живущие не в Москве.

Уровень фактической заработной платы заметно выше в государственных (и муниципальных) образовательных учреждениях (36,2 тысячи рублей), чем в негосударственных (28,2 тысячи рублей). Это связано с тем, что негосударственные школы не включены в проект по повышению заработной платы педагогических работников. Однако зарплатные ожидания в

негосударственных и государственных (муниципальных) школах фактически не отличаются. Это означа-

ет, что справедливый, по мнению учителей, уровень оплаты труда не зависит от места их работы (рис. 4).

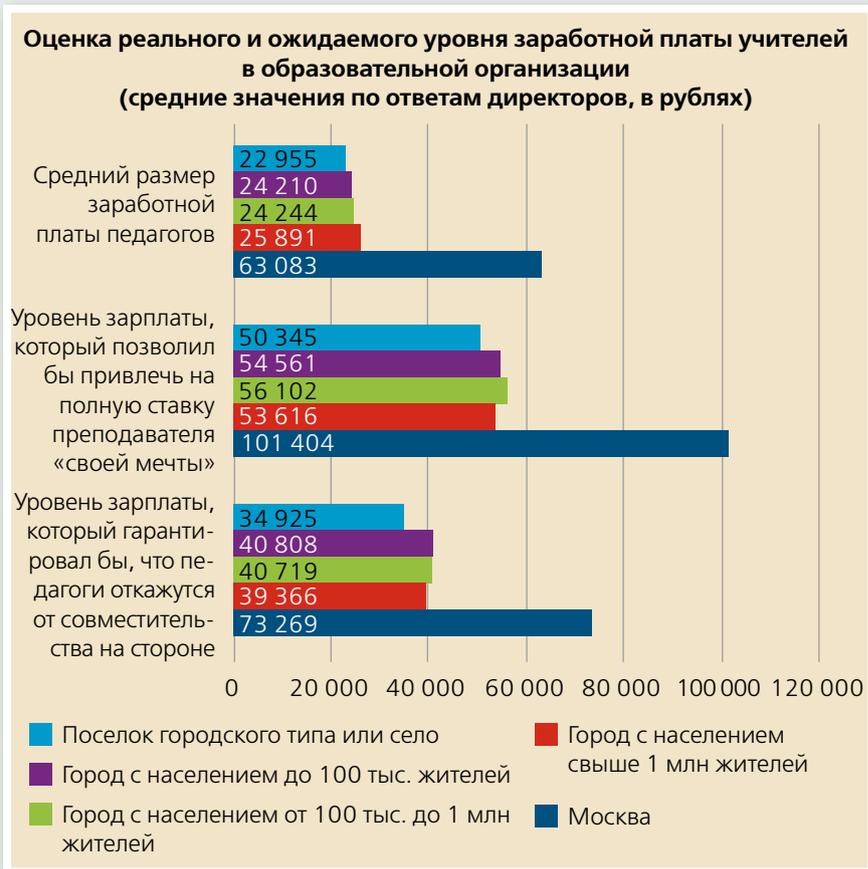


Рис. 3

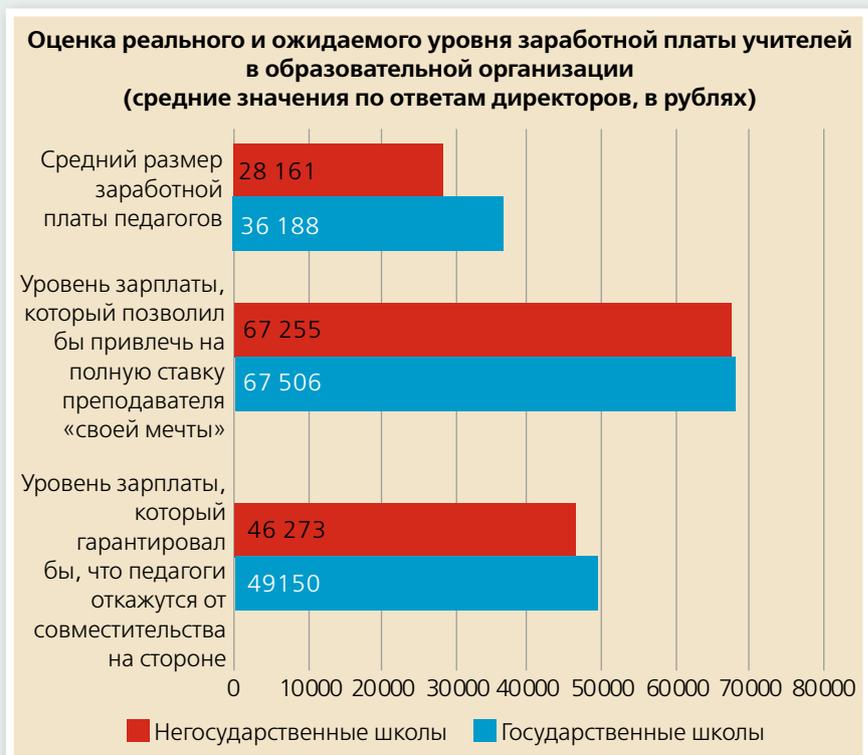


Рис. 4

Более высокие значения показателей в укрупненных школах связаны с тем, что значительная их часть расположена в Москве (рис. 5).

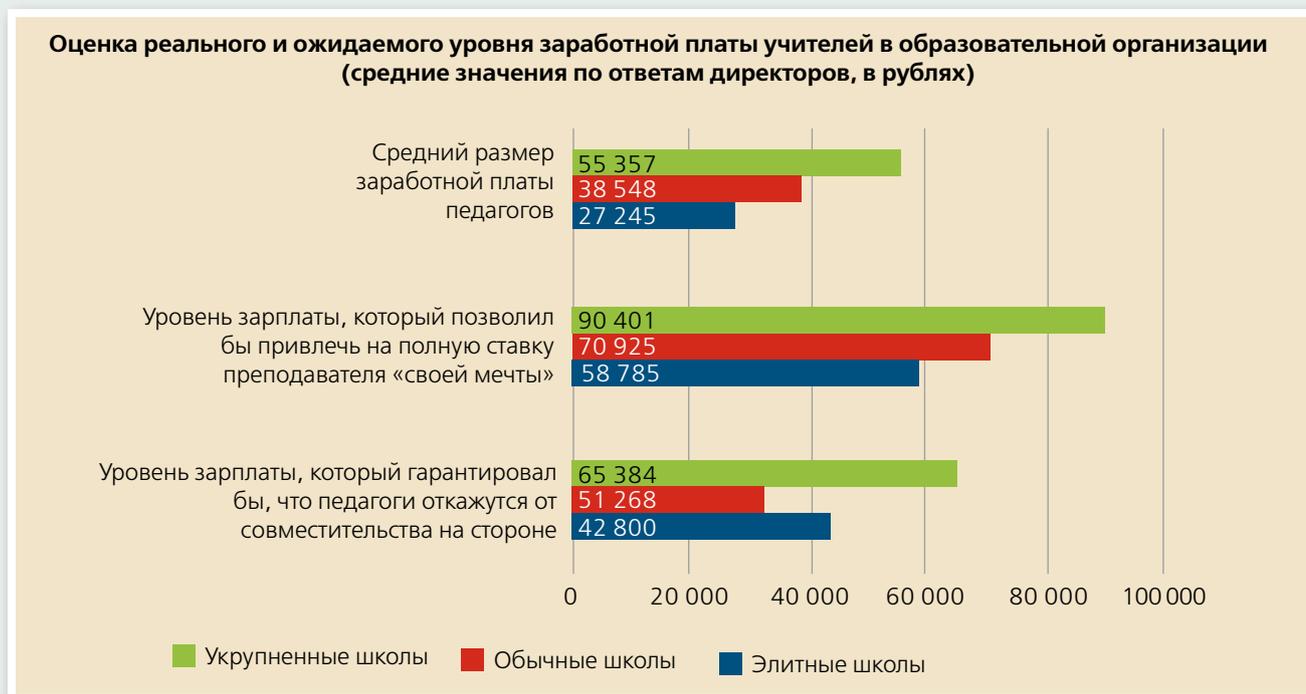


Рис. 5

Большая часть (67,1%) учителей также оценивают уровень заработной платы в своем образовательном учреждении как безусловно конкурентоспособный и скорее конкурентоспособный по сравнению с другими школами (рис. 6), в предыдущем году эта доля составила 65,8%.

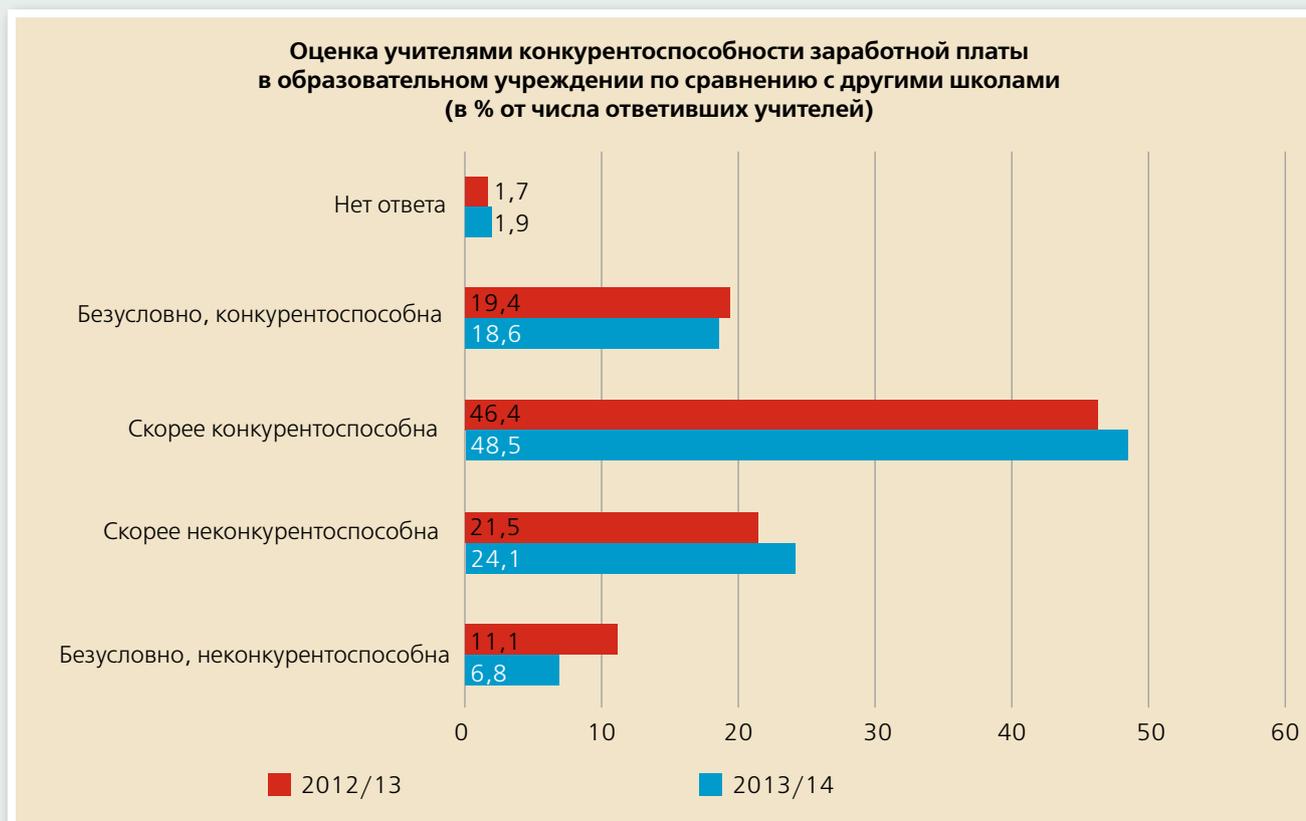


Рис. 6

Относительно конкурентоспособной заработной плата оказывается в сельских населенных пунктах, особенно в малокомплектных школах. Низкая конкурентоспособность заработной платы – в образовательных учреждениях региональных центров. Это объясняется тем, что там школы более разнообразны, а значит, увеличивается вероятность диверсификации заработных плат (рис. 7).

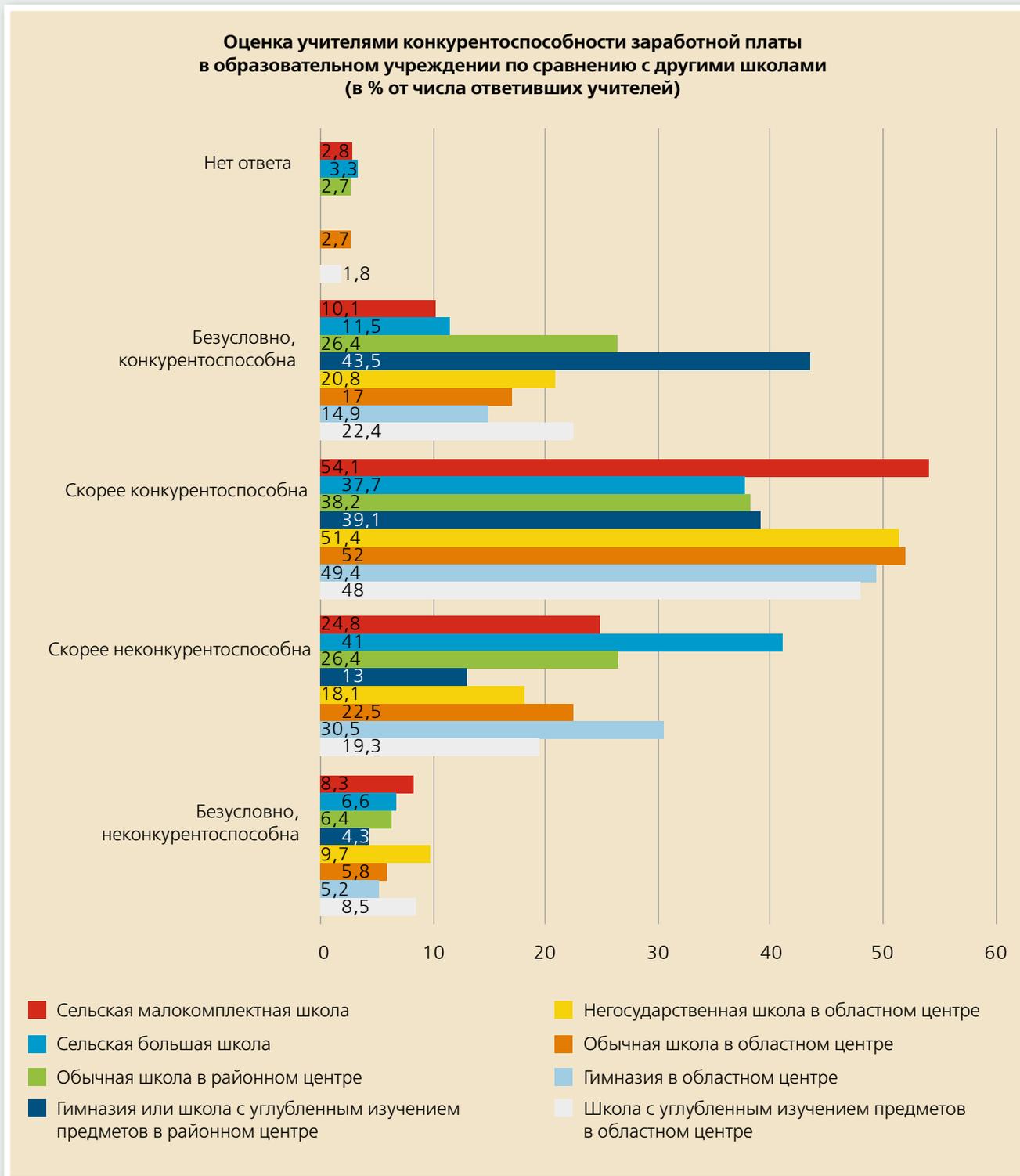


Рис. 7

В образовательных учреждениях Южного федерального округа наблюдается самая высокая оценка конкурентоспособности заработной платы (рис. 8). Это объясняется тем, что рыночный сектор экономики в данных регионах менее развит.

**Оценка учителями конкурентоспособности заработной платы
в образовательном учреждении по сравнению с другими школами
(в % от числа ответивших учителей)**

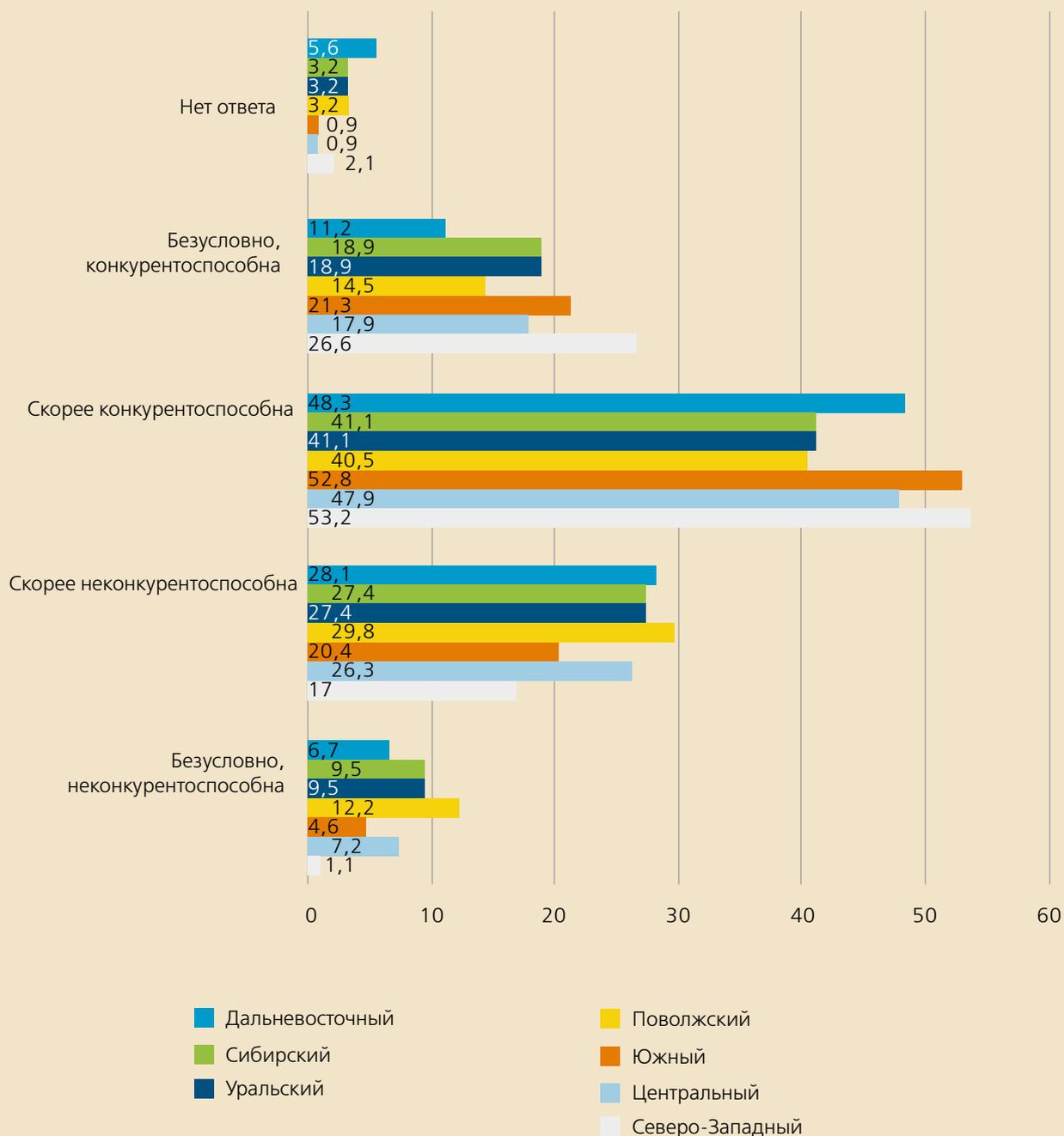


Рис. 8

Но в сравнении с организациями в других сферах – школы «скорее неконкурентоспособны» и «безусловно, неконкурентоспособны»: так ответили 56,5% респондентов, на год раньше – 55,7% (рис. 9). Данные о конкурентоспособности заработной платы корреспондируют с результатами мониторинга заработных плат работников отраслей социальной сферы, проводимого Росстатом. Так, на конец 2013 года в 64 регионах из 83 заработная плата достигла среднего уровня заработной платы в регионе. Международные исследования показывают: именно этот показатель работники рассматривают как степень конкурентоспособности образовательного сектора с точки зрения вознаграждения.

Оценка учителями конкурентоспособности заработной платы в образовательном учреждении по сравнению с организациями других сфер (в % от числа ответивших учителей)

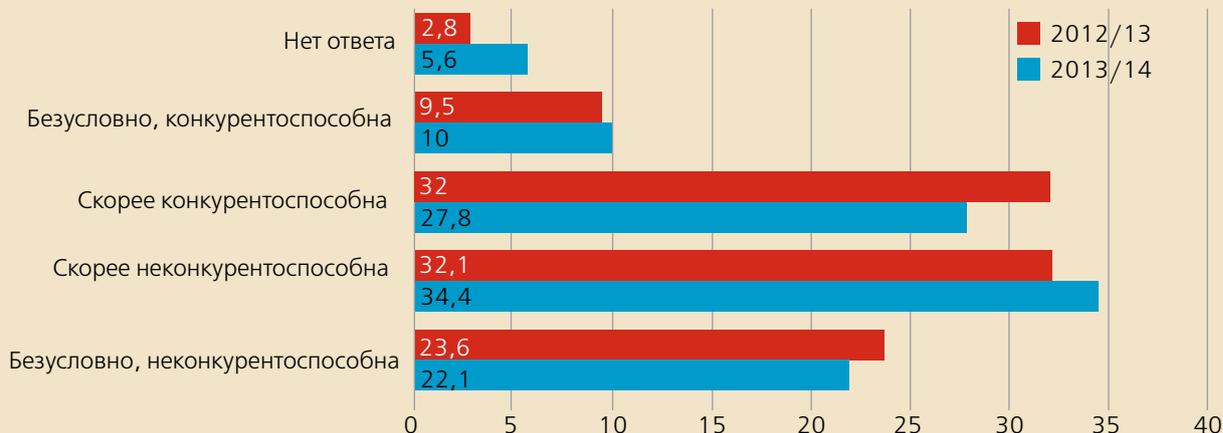


Рис. 9

Факторы, негативно влияющие на оценку образовательной организации учителем (в % от числа ответивших учителей)

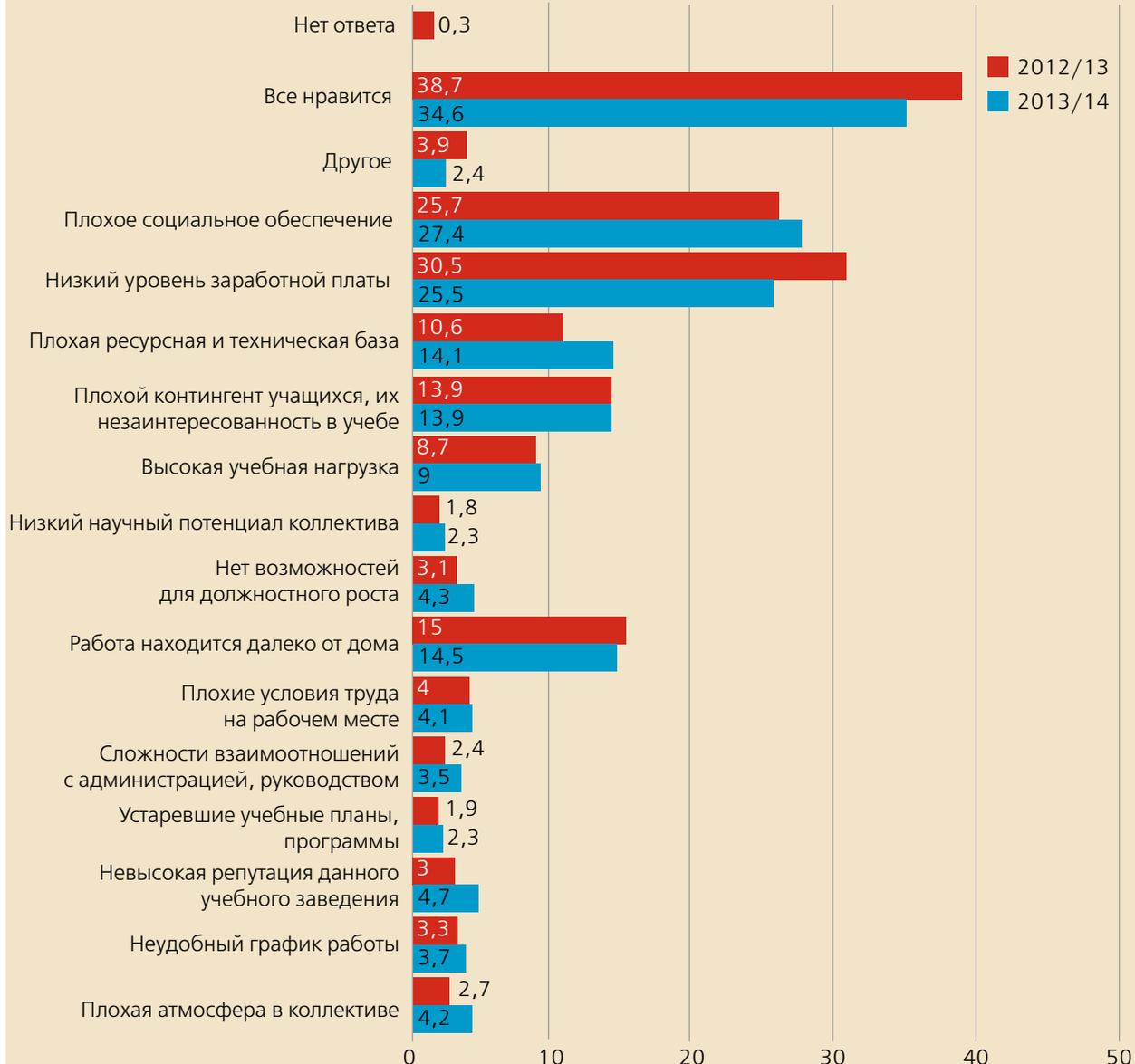


Рис. 10

На вопрос о том, что не нравится учителю в том учебном заведении, в котором он работает, 25,5% отвечают «низкий уровень оплаты труда». В предыдущем году аналогичный ответ дали 30,5% респондентов (рис. 10). Как мы видим, в целом субъективная оценка педагогами конкурентоспособности заработных плат становится более позитивной.

Интересно, что 61,7% директоров обратили внимание на су-

щественный рост фонда оплаты труда педагогов за последние три года. В то же время 39,3% отмечают небольшую прибавку в пределах инфляции. Эти оценки расходятся с официальными статистическими данными, согласно которым во всех регионах произошло существенное увеличение расходов на оплату труда учителей и средней учительской заработной платы.

Вероятная причина заключается в методике расчета сред-

ней заработной платы в регионе. При росте среднего значения не исключена ситуация, когда заработные платы повышаются только в определенной доле школ, а в остальных такого не происходит.

В предыдущем году оценка динамики заработной платы руководителями образовательных учреждений была менее позитивная: только 55,4% указали на увеличение, а 39,7% – на рост в пределах инфляции (рис. 11).



Рис. 11

Посмотрим, в какой степени ожидания от перехода на эффективный контракт реализовались.

Начнем с вопроса о привлекательности и конкурентоспособности профессии, которая обеспечивается (в том числе) ее заработной платой.

Очевидно, тенденция повышения заработной платы не могла не затронуть вопросы кадрового обеспечения школ. В этом отношении показательны изменения в структуре педагогических кадров. Увеличилась доля учителей с высшим образованием в сель-

ских населенных пунктах и поселках городского типа (рис. 12). Эти изменения можно рассматривать как свидетельство эффективности мер, направленных на привлечение квалифицированных педагогических кадров в сельскую местность.

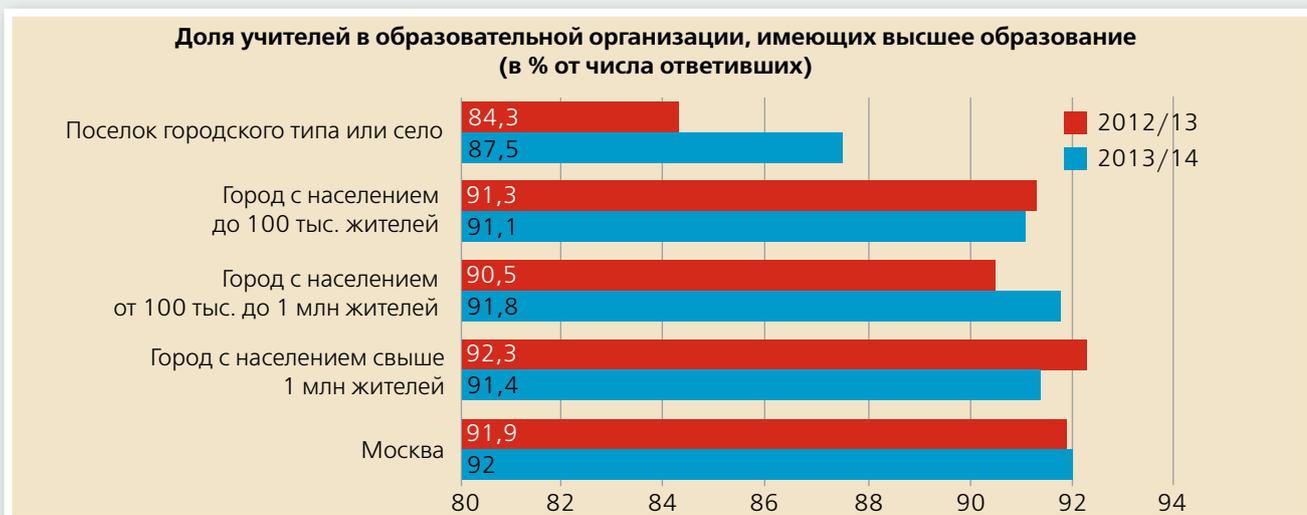


Рис. 12

Официальная статистическая отчетность (по форме 83-РИК) подтверждает тенденцию роста доли учителей с высшим образованием (рис. 13). Однако в статистических данных этот рост менее ярко выражен по сравнению с результатами опроса директоров школ.

Одна из целей введения эффективного контракта для педагогов – привлечение молодых специалистов. Результаты опроса свидетельствуют: их количество выросло. Если в 2012/13 учебном году директора школ отмечали, что доля учителей до 30 лет составляет только 12,8%, то в 2013/14 учебном году – уже 14,43% (рис. 14).

Сведения о возрастной структуре учителей группируются в несколько другие интервалы: моложе 25 лет, 25–35 лет, 35 лет и старше. Это делает невозможным прямое сопоставление данных социологического опроса и официальных. Однако категория учителей старше 35 лет в городах осталась практически на прежнем уровне; в селе увеличилась с 73,3 до 75% (рис. 15). Таким образом, согласно статистическим данным, доля молодых учителей на селе уменьшилась. Расхождение можно объяснить тем, что из данных статистики не ясна динамика доли учителей в диапазоне 25–30 лет.



Рис. 13

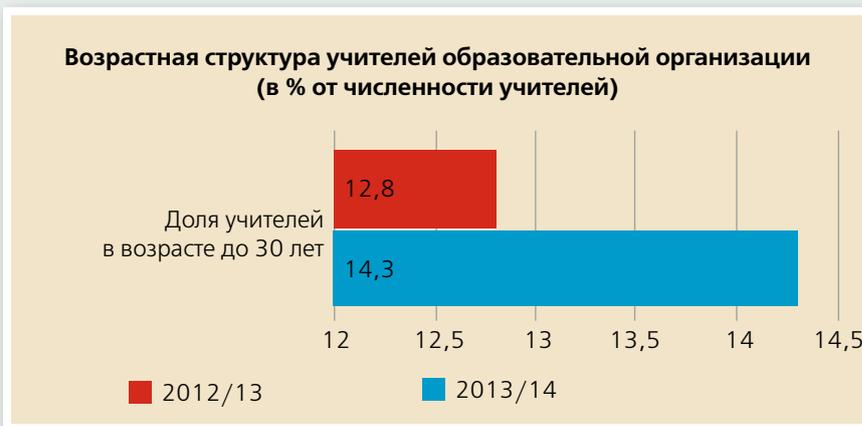


Рис. 14



Рис. 15

В ряде регионов (муниципалитетов, школ) в качестве главной цели введения эффективного контракта определили повышение заработных плат педагогическим работникам. В то же время для увеличения зарплат использовали внутренние резервы учреждений. Зачастую это приводит

ло к росту аудиторной и неаудиторной нагрузки, что подтверждается результатами опроса. Большинство педагогов отмечают значительный или небольшой рост аудиторной и неаудиторной нагрузки (рис. 16 и 17). В селах, ПГТ и городах с численностью населения до 100 ты-

сяч человек доля учителей, отметивших снижение нагрузки, выше, чем в остальных типах населенных пунктов. Вероятно, это связано со снижением численности населения, которое происходит на селе и в малых городах. Увеличение нагрузки здесь зачастую оказывается невозможным.

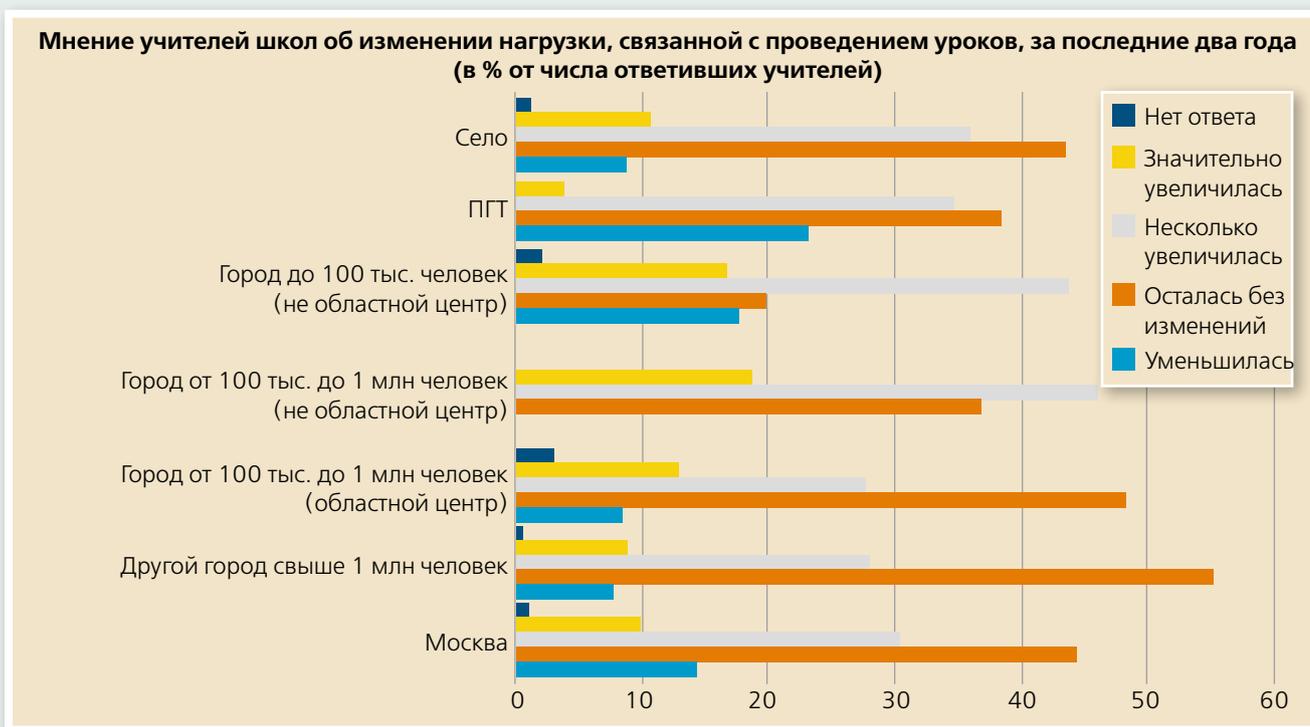


Рис. 16

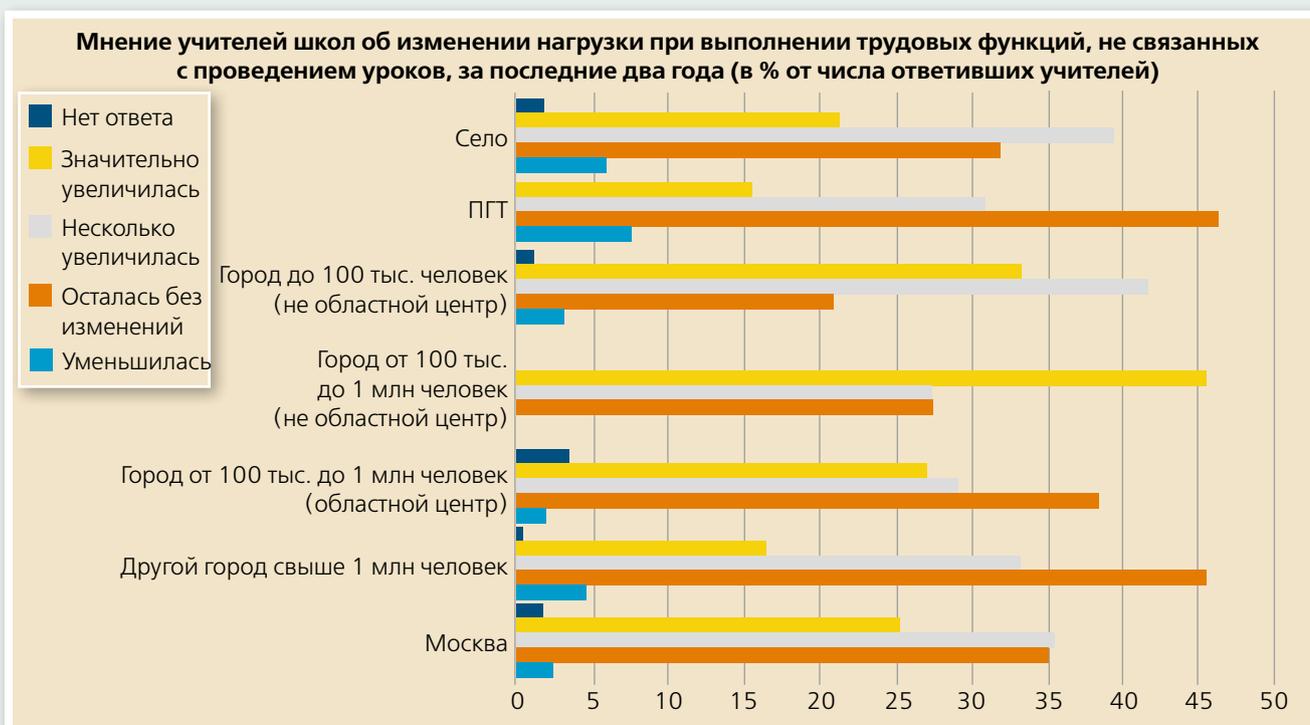


Рис. 17

Для увеличения фонда оплаты учителей в некоторых случаях (примерно в 25–35% школ) мог применяться механизм наполняемости классов. Однако в большинстве образовательных учреждений (35–60%) она осталась примерно на том же уровне (рис. 18). Это говорит о том, что резервы оптимизации благодаря увеличению наполня-

мости классов были в значительной степени исчерпаны за счет модернизации региональных систем образования, которая происходила в предшествующие годы.

Мнение учителей школ об изменении нагрузки при выполнении трудовых функций, не связанных с проведением уроков, за последние два года (в % от числа ответивших учителей)

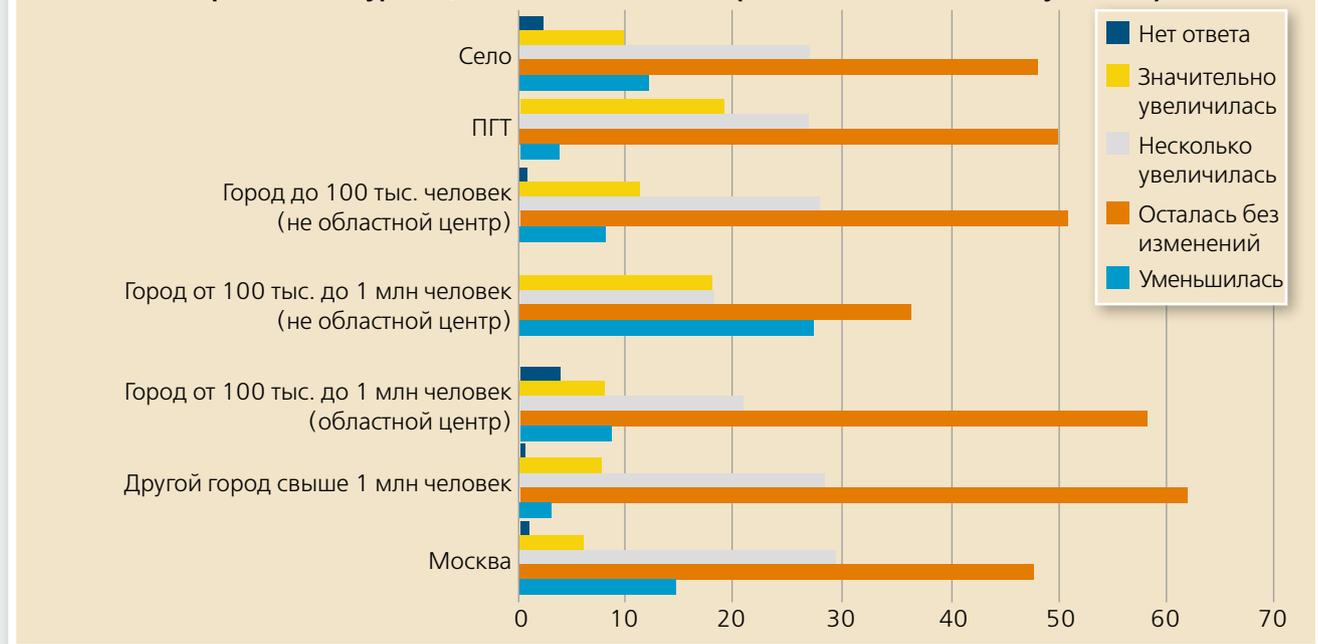


Рис. 18

Важное условие введения эффективного контракта – доведение уровня оплаты труда и условий работы до уровня, позволяющего заниматься своими непосредственными обязанностями, отказавшись от альтернативных источников дохода. Согласно ответам учителей, 19,6% из них занимаются репетиторством, в предыдущем году – 17,6%. Заняты иными видами дополнительной работы 14,4%, в предыдущем году – 9,7% (рис. 19). Эта тенденция противоречит целям введения эффективного контракта. Первая причина, вызывающая такую тенденцию, заключается в том, что ожидания учителей относительно заработной платы все еще выше реальной заработной платы. Вторая возможная причина: при внедрении принципов оплаты по результату и повышения размера заработной платы учителя стали более восприимчивы к экономическому стимулированию, поэтому они не могут отказаться от дополнительных заработков.

Виды деятельности, которыми занимаются учителя (в % от числа ответивших учителей)



Рис. 19

Увеличилась доля учителей, работающих в штате учебных заведений (с 62,4 до 65,4%). Это

объясняется тем, что средняя заработная плата рассчитывалась только для штатных сотрудников.

Поэтому многие директора изменили стратегию увеличения штатного персонала (рис. 20).



Рис. 20

Теперь перейдем к рассмотрению другой стороны эффективного контракта – его способности поддерживать рост профессионализма и качества работы учителей. Для этого принципиальное значение имеют внутренние механизмы эффективного контракта, позволяющие по-

высить заработную плату педагога и связать рост заработной платы со стимулированием сотрудников. Показательно, что, по мнению директоров, возросла доля учителей, получающих стимулирующие выплаты в диапазоне 11–25% от размера заработной платы: с 29,1 до 34,4%. Группа педагогов, получа-

ющих стимулирующие надбавки в этом размере, самая многочисленная. Вторая по численности – группа учителей (28,2%), получающих стимулирующие выплаты в размере 26–50% от размера заработной платы (рис. 21). Таким образом, основная часть надбавок имеет достаточно небольшой размер.



Рис. 21

Выделяется несколько основных блоков критериев, на основании которых в настоящее время осуществляется распределение стимулирующих выплат. Степень влияния этих факторов предлагалось оценить директорам школ.

Наиболее значимыми оказались показатели социальных и образовательных достижений учащихся – 60,9% ответов «в очень высокой степени». На втором месте, с существенно меньшим влиянием, – результаты методической и воспитательной работы (45,9%). На третьей позиции – профессиональное развитие (39,7%); далее друг за другом следуют профессиональные характеристики, преподавательские умения педагога, дополнительная внеурочная и индивидуальная работа с учениками (от 35,6%).

Существенно меньше влияют на распределение стимулирующих выплат работа с родителями и дополнительные обязанности в педагогическом коллективе, такие как наставничество, обмен опытом (26,4%). Подобное распределение идет в разрез с актуальными мировыми тенденциями, когда для повышения эффективности работы школы особый акцент делается на обмене опытом и взаимном обучении в коллективе, обеспечивающих рост педагогического потенциала образовательного учреждения (рис. 22).

Существуют выраженные различия по большинству отмеченных позиций в разрезе федеральных округов, но в целом профиль каждого федерального округа отражает порядок приоритетов, описанный до этого.

Помимо стимулирующих надбавок, повышению качества работы учителей могут способствовать и



Рис. 22

другие позитивные следствия полученной ими высокой оценки. Наиболее распространено общественное признание – 49,6% респондентов выбрали ответ «в высокой степени» – и увеличение заработной платы и премий – 45,7%. Менее вероятным следствием является получение дополнительных возможностей для профессионального развития. В среднем на него указали 40,8% опрошенных. И в этом пункте очень выгодно отличается Москва, так как среди директоров столичных школ

такой ответ дали 54,7%. Продвижение по служебной карьере – наименее вероятное следствие высокой оценки качества работы учителя – 18,2% ответов, что, конечно, сокращает спектр значимых стимулов и ресурсов профессионального роста. Тем более это относится к последствиям низкой оценки качества работы, говоря о которых следует отметить более продуктивную расстановку приоритетов в образовательных учреждениях Москвы, как показано в таблице.

Таблица

Последствия низкой оценки качества работы учителей

| | Включение в программы ПК, % ответов | Назначение наставника, % ответов | Снижение заработной платы, % ответов | Увольнение, % ответов | Отстранение от преподавания, % ответов |
|---------|-------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--|
| Средняя | 25,8 | 20,9 | 18 | 14,2 | 10,1 |
| Москва | 51,7 | 29,9 | 15,1 | 12,8 | 9,1 |

Далее проанализируем то, на каких основаниях осуществляется оценка работы учителей и роль директора в управлении качеством педагогического процесса. Главное, что следует из ответов руководителей школ: основная информация для оценки черпается из самооценки учителя и оценок его всеми остальными участниками образовательного процесса (коллегами, учениками, родителями). Особенно значимо мнение родителей в московских школах (42,6 % ответов). В меньшей степени оценка опирается на мнение директора и менее всего на наблюдения, проведенные во время урока. Это показано на *рис. 23*.

Отсутствие широкого распространения наблюдения на уроке в ходе внутришкольной оценки качества работы педагогов снижает продуктивность оценочной процедуры, так как в этом случае не имеется основания для профессионального консультирования учителя относительно выявленных профессиональных дефицитов и для разработки плана их устранения и повышения качества преподавания. Исчезает возможность получить содержательную обратную связь, касающуюся реального процесса работы в классе, и использовать ее как руководство к улучшению преподавания. Значительных региональных особенностей в проанализированных разделах не выявлено.

То, что педагогические проблемы, практика преподавания не являются центральными для руководителей отечественных школ, подтверждается ответами на вопросы о приоритетных для них обязанностях (*рис. 24*). Вопрос первейшей важности для директоров – общая оценка качества работы образовательного учреждения (80,7% ответов) и управление его бюджетом (71,3% ответов). Причем в московских школах значимость этих обязанностей еще выше – 90,6 и 84,6%



Рис. 23



Рис. 24

ответов соответственно. В следующую по значимости область попадают решение материально-технических вопросов, отчетность и выполнение представительских обязанностей. Последнее особенно занимает директоров в Москве. Гораздо менее важно руководство в вопросах учебного плана и преподавания, а также надзор за обязанностями и ответственностью учителей. Для московских руководителей школ эти вопросы еще менее существенны, чем для всех остальных.

Директора сфокусированы на задачах общего руководства и менеджмента, организация учебного процесса и педагогическая практика для них второстепенны. Таким образом, руководители теряют те рычаги управления, которые наиболее непосредственно позволяют влиять на качество профессиональной деятельности учителей.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Первый касается эффективности контракта для привлечения педагогических кадров. Мнение

директоров и учителей о размере заработных плат в целом улучшается. Постепенно уменьшается разрыв между фактической заработной платой педагогов и ее ожидаемым уровнем.

При этом руководители школ склонны давать более высокую оценку значениям уровня заработных плат и темпам их роста, чем учителя. На субъективное мнение тех и других оказывают влияние социально-профессиональные стереотипы и установки. Директора встроены в административную вертикаль и действуют в условиях необходимости повышения заработной плат педагогов. С точки зрения школьных управленцев, заработная плата «не могла не повыситься». В учительском же сообществе, многие годы пребывавшем в социальной страте «работающих бедных», сформировалось мнение «нам недоплачивают». Изменить эту социальную установку можно дальнейшим повышением материального и социального статуса учителей.

Негативный фактор – увеличение доли педагогов, занимаю-

щихся дополнительными видами занятости вне школы, что объясняется все еще сохраняющимся разрывом между желаемым доходом и реальным уровнем заработной плат в образовательных учреждениях. Повторим уже сказанное. Вероятно, при внедрении принципов оплаты по результату и повышению размера заработной платы учителя стали более восприимчивы к экономическому стимулированию, поэтому они не могут отказаться от дополнительных заработков.

Рост заработной платы сопровождается в значительном числе школ увеличением нагрузки и наполняемости классов. Это ухудшает условия работы, поэтому не соответствует самой идеологии эффективного контракта.

Второй вывод подытоживает анализ эффективности контракта для управления качеством труда действующих учителей. К сожалению, приведенные данные свидетельствуют о том, что механизмы, направленные на решение этой задачи, либо не запущены, либо их работа не согласована с другими элементами системы управления. ●

От редакции. Мы познакомились с большим и серьезным научным исследованием. Убеждены, что не первым и не последним по проблеме эффективного контракта с учителем. Предыдущий номер журнала в значительном объеме и вариантах предложил для размышления различные аспекты нового в образовательной среде понятия и явления – *эффективный контракт*. Авторы сделали предварительные выводы о восприятии учителями и директорами школ связей между зарплатой и результативностью работы. Эффективность учительской работы до недавнего времени воспринималась работниками и работодателями исключительно как достойная оплата труда, который по определению считается достойным. В статье есть упоминание эмоционального восприятия ситуации среди учительства – «нам недоплачивают». И вот почти революционное решение государства: учительская зарплата должна быть не меньше, чем средняя в экономике по региону. Альтернативы для губернаторов нет, осталась только одна – сделать педагогам зарплату выше средней, и некоторые руководители пошли на этот шаг.

Но исследование показало: результативность учительского труда, в том числе и совокупного в пределах школьного коллектива, еще не воспринимается как составная часть контракта. То есть пока две договаривающиеся стороны не зафиксировали компромиссное положение контракта, кто и что должен делать за какие деньги, в какой период времени и при каких условиях. Поиски в российских образовательных сетях хотя бы одного образца заключенного эффективного контракта не дали ничего, кроме типовых трудовых договоров, ничем не отличающихся от тех, которые подписывали в последнее десятилетие, похожих друг на друга, как списанная всем классом контрольная работа.

Поэтому тема эффективного контракта по-прежнему остается в зоне пристального внимания нашего журнала, мы хотим помочь директорам и работодателям раскрыть секреты эффективности учительского труда и его зависимость от зарплаты, но, как показывает исследование, далеко не только от нее.