

Можно ли вписать доверие в эффективный контракт?



Ученые Санкт-Петербургского филиала НИУ «Высшая школа экономики» проводят исследование, посвященное введению и функционированию эффективного контракта в образовательных учреждениях. Помогает ли новый документ повысить качество образования? Как отразилось его введение на реальной жизни школы? Об этом рассказывает Наталья Алексеевна ЗАИЧЕНКО, завкафедрой институциональной экономики Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ, профессор, руководитель магистерской программы «Управление образованием».

Беседовала Светлана КИРИЛЛОВА

– Сегодня во многих школах уже заключили или пытаются заключить с педагогами эффективный контракт. Сторонники этого нововведения доказывают, что оно реально работает и помогает повысить качество образования. Другие люди утверждают, что эффективный контракт – чистая формальность, которая лишь затрудняет жизнь учителя. Ваше исследование помогает ответить на вопрос, почему возникли две такие разные точки зрения?

– Уточняя замысел введения эффективного контракта, определенный в «дорожной карте», напомним, что параметры его эффективности базируются на «пяти китах» результативности: 1) отношение среднего балла ЕГЭ между «лучшими» и «худшими» школами; 2) результаты в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA); 3) удельный вес численности учителей в возрасте до 35 лет; 4) достижение средней заработной платы педагогов уровня средней по региону и 5) переход к оценке деятельности образовательных организаций, руководителей и учителей по показателям эффективности.

(«Дорожная карта», кстати, недавно была обновлена: распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».)

Нет смысла оспаривать сказанное: оно понятно, звучит благородно и заманчиво. Однако наше ис-

следование затрагивает тему эффективного контракта не с позиции **долженствования**, а в контексте **реальной** жизни школы. В экономической науке существуют нормативный и позитивный подходы. Согласно первому, проблема исследуется исходя из того, как есть на самом деле. А если употребить второй, мы бы объясняли проблему с точки зрения того, как должно быть.

При нормативном подходе введение нового словосочетания «эффективный контракт» смысла не имеет, так как документ с таким названием ничем, по сути, не отличается от трудового договора. Амбиции эффективного контракта заложены в системе показателей, измеряющих качество труда, которое мы измерять пока не научились.

Позитивный подход предлагает в эффективном контракте реально использовать стимулы, способные повлиять не столько на качество труда педагога (и, соответственно, образования), сколько на уровень заработной платы. Поэтому эффективный контракт в реальной действительности оказывается не «эффективным», а «стимулирующим».

– Вы говорите о двух видах контрактов. Но есть ли между ними существенная разница? И почему она важна для учителя?

– В обоих видах контрактов есть две составляющие: гарантированная часть и бонусная (надбавки за «качество»).

Разница в следующем.

Эффективный контракт – это формальное соглашение, в котором каждая сторона дает своим обе-

щениям ясно выраженное (не обязательно письменное) одобрение; он оплачивает процесс (то есть деятельность как таковую), и доля гарантированной оплаты в нем должна составлять не менее 80 процентов. Данный документ тесно связан с МРОТ. После каждого повышения минимального размера оплаты труда контракт следует не просто пересматривать, а к нему «привязать».

То есть формула расчета заработной платы в такой модели оплаты труда (или НСОТ, как мы привыкли это называть) должна содержать базовую составляющую типа МРОТ. При этом он не может быть ниже величины прожиточного минимума, что, кстати, зафиксировано с 2007 года в статье 133 Трудового кодекса. (Мы сейчас не говорим о периодических нарушениях регионами данной нормы закона.)

Стимулирующий контракт – своеобразное средство координации деятельности, цель которого – выработать стимулы к соблюдению условий контракта. Гарантированная часть в нем существенно меньше и составляет до 50–60 процентов всей суммы.

Беда в том, что «стимулы» к соблюдению контракта формируются в регионах через показатели **результативности**, указанные в соответствующих локальных положениях о стимулировании за качество, о распределении фонда надбавок и доплат и пр. А индикаторами результативности выступают, например, такие: доля обучающихся, получивших по предмету за период оценки «4» и «5»; участие в олимпиадах; методическая деятельность и пр.

– Но ведь все названные показатели действительно можно и проверить, и измерить! В чем тогда «подводные камни» такого контракта?

– Сами по себе это вполне измеряемые величины. Но, как и в случае с ЕГЭ, их хорошо использовать для анализа жизни школы, внутреннего мониторинга, самообследования. Как только эти вещи становятся «кнутом» и «пряником» для конкретного педагога, они нередко подталкивают его к манипулированию данными. Существует проблема так называемой асимметрии информации. Она заключается в следующем: одна сторона знает о качестве своего труда больше и лучше, чем другая. Педагог осведомлен о своей работе больше, чем директор. Особенности контракта подталкивают учителя к тому, чтобы манипулировать этой информацией. Так рождается имитация.

– Согласно проведенному вами исследованию, более 80 процентов директоров и учителей заявили: на сегодняшний день эффективный контракт не влияет на качество

образования. Где проводился этот опрос, кто в нем участвовал?

– Во время предварительного блиц-опроса были опрошены 62 руководителя 7 районов Санкт-Петербурга. Все участники – магистранты или выпускники магистерской программы «Управление образованием». Почему такой контингент? Потому что все они хорошо знакомы с нормативными документами («дорожной картой»).

Анализ размера зарплат проводился с использованием системы Электронного мониторинга развития образования (ННШ) по регионам РФ за три года с целью выявления региональной дифференциации, динамики по зарплатам всех категорий педагогических работников.

Исследование продолжается: следующий шаг – опрос руководителей по Google-анкете, то есть случайная выборка.

– Многие руководители из сферы образования, директора школ и педагоги, критикуя некоторые модели НСОТ, а теперь и введение эффективного контракта, говорят, что педагог не будет хорошо работать, если ему не начнут доверять. Но можно ли вообще вписать в контракт доверие?

– Напротив, контракт, основанный на доверии к педагогу, – это и есть настоящий эффективный контракт.

Образовательные услуги, как и иные в отрасли социальной сферы, относятся к так называемым доверительным благам. Экономика различает три вида благ в контексте измерения их качества: исследуемые (инспекционные), экспериментальные и доверительные.

Качество исследуемых (инспекционных) благ легко проверить до их приобретения. Например, покупая фрукты и овощи на рынке, мы можем их попробовать, покупая платье – его примерить.

Качество экспериментальных благ проверить сложнее, так как оно становится очевидным после того, как мы ими попользовались (например, автомобиль, подушка, кресло и пр.). Однако проверить это качество реально.

А вот качество доверительного блага проверить практически невозможно. И к таким благам относится, прежде всего, образование. Когда одиннадцатиклассник сдает ЕГЭ по любому предмету на 100 баллов, речь идет о качестве работы учителя старшей школы или начальной, репетиторов или родителей?.. Когда выпускник вуза делает карьеру в течение 5–6 лет, это сигнал о качестве образования в вузе, в школе или о способностях самого человека? А возможно, как утверждают социологи, дело в его успешности по языку и математике в начальной школе?.. Множество вариантов ответа,

но связано ли это с качеством образования, никто утверждать не может.

Качество нашего доверительного блага трудно измерить. Именно поэтому модель оплаты труда педагога «по результату» за качественные показатели (та, что положена в основу эффективного контракта) – имитационная. Это игра, правила которой как будто бы и установлены, но проверить их исполнение довольно трудно. Это даже не футбол, хотя при всей очевидности этой игры в ней существует «рынок побед и поражений», неуловимый для зрителей.

– Вы говорите о доверии государства. А в чем выражается доверие общества, если говорить об эффективном контракте?

– В контексте эффективного контракта мы говорим о доверии государства, так как оно является работодателем в государственном (муниципальном) образовательном учреждении. Именно им разработаны правила игры «оплата за качество».

Относительно общества все просто: оно априори доверяет школе, именно потому, что образование – доверительное благо. Если ты не доверяешь школе, можно справляться с задачей образования ребенка в семье или идти в частное образовательное учреждение. Закон это разрешает.

Эффективный контракт – «задумка» государства. Оно по данному контракту покупает услуги образования, которые производят организации и физические лица. Правда, кошелек государства наполняется гражданами через налоги. Но в tomto и парадокс. В нашем случае нарушается правило «кто платит, тот и заказывает музыку». Причина «нарушения» – транзакционные издержки. Многомиллионной когорте граждан труднее договориться о том, чему, как и в каком возрасте следует обучать. Поэтому мы, граждане, делегируем эту функцию государству, заранее оплатив услугу налогами.

– Что такое транзакционные издержки? И что это означает применительно к школе?

– Транзакционные издержки – все издержки, не входящие в цену контракта, но мы их несем. В нашем случае это издержки по контролю за исполнением контракта. Эффективный контракт содержит в своей структуре пункт «выплаты стимулирующего характера» с соответствующим разделом «показатели и критерии оценки эффективности деятельности». Работодатель, прежде чем выплатить зарплату, должен проверять исполнение этих самых показателей и критериев. Это и есть те самые транзакционные издержки покупателя (государства в лице работодателя).

– Но ведь это еще и множество часов, проведенных учителем за заполнением различных отчетов, чтобы получить лишние две-три тысячи рублей!

– Да, плюс издержки продавца услуги (в данном случае – учителя) в виде отчетов, подсчетов своих выполненных показателей и баллов, по которым считается стимулирующая часть зарплаты. Очевидно, что чем больше партнеры доверяют друг другу, тем меньше уходит времени (а «время – деньги») на контроль исполнения. Производитель услуги, обнаруживая это доверие государства и общества, будет прикладывать усилия для достижения требуемых от него результатов. Так как доверие дорого стоит. Именно на таких доверительных отношениях и должен формироваться «образ учителя». Статус его повышает не высокая зарплата, сопровождаемая тотальной отчетностью (контроль за каждым вложенным в педагога рубль), а высокая **гарантированная** зарплата, играющая роль сигнала для общества об уровне ответственности учителя и доверии к нему государства.

Например, финским педагогам государство доверяет. Они работают на гарантированных высоких «окладах» (2,5–3 тысячи евро в месяц), с ними заключают ежегодные контракты и практически каждый год они «поступают» на работу по конкурсу. И ничего не надо перепроверять: транзакционные издержки по контролю за качеством их труда «стремятся к нулю», потому что учитель, не отвечающий определенным требованиям, не сможет пройти конкурс.

– Как следует составить, на ваш взгляд, такой доверительный контракт?

– Контракт, построенный на доверии, должен иметь высокую долю гарантированной оплаты (до 80–85 процентов), что существенно уменьшает стимулы производителей услуг к имитации эффективности и увеличивает степень их ответственности. Ничего изобретать не надо. Например, в Санкт-Петербурге, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах еще 9 лет назад (в СПб с 2005-го, в ХМАО и ЯНАО с 2007-го) модель оплаты труда педагога базировалась на идее эффективного контракта, где гарантированная часть составляла до 85 процентов заработной платы.

То, что заложили в НСОТ, и должно было бы стать идеологией эффективного контракта. К сожалению, с 2011 года, с «первыми» указами о повышении заработной платы учителям до средней по региону эта модель стала нивелироваться.

Более того, педагогические коллективы получили стимул к имитации эффективности. Ведь Указ Президента РФ о выходе зарплаты учителя на среднюю по экономике надо выполнять; дополни-

тельное финансирование на выполнение указа выделено, увеличение зарплат должно быть связано с повышением качества образования. Не составляет труда разработать и демонстрировать показатели качества, применение которых объясняло бы увеличение заработных плат.

– К слову, о показателях. Многие директора не понимают, какое отношение к эффективному контракту рядового педагога имеют результаты международных исследований (PIRLS, TIMSS, PISA). Зачем нужен этот пункт? Для проведения данных исследований отбираются лишь отдельные российские школы...

– И я этого не понимаю. Но посмотрите «дорожную карту», пункт «Мероприятия по повышению эффективности и качества услуг в сфере общего образования, соотнесенные с этапами перехода к эффективному контракту» и увидите данный показатель. Это только подтверждает: в реальной действительности мы имеем дело с имитацией эффективности эффективного контракта.

– Однако немало директоров утверждают: с введением эффективного контракта в их школе повысился уровень образования. Может быть, дело все же в том, как реализовывать идеологию эффективного контракта, в руководителе образовательного учреждения?

– Интервьюируя директоров и педагогов, мы получаем в шести случаях из десяти положительный ответ на вопрос «Как вы считаете, в вашей образовательной организации с введением стимулирующих надбавок за качество труда повысилось качество образования?».

В медицине есть понятие «плацебо-эффект», когда вещество без явных лечебных свойств используется в качестве лекарственного средства. Реальное действие от введения эффективного контракта на сегодняшний момент можно сравнить в лучшем случае с эффектом плацебо. Позитивный эффект возникает при вере пациента в действенность препарата. В нашем случае это звучит примерно так: «если нам за качество образовательной услуги увеличили заработную плату, значит, мы действительно его повысили». ●

Фото из архива Н.А. Заиченко

Воспитателям детсадов заплатили за счет школ?

В Высшей школе экономики состоялся заключительный семинар, посвященный годовщине реализации майских указов Президента РФ. На нем обсуждались итоги введения эффективного контракта для сотрудников дошкольного образования.

«В 2006 году в государственных школах США зарплата учителей была на 15 процентов ниже, чем в других отраслях у работников с тем же уровнем образования и стажем, – отметил Сергей Измаилов, ведущий научный сотрудник Научно-учебной лаборатории анализа и моделирования институциональной динамики НИУ ВШЭ. – В России же, по данным Росстата, зарплата в системе образования до 2013 года составляла примерно 67 процентов от средней по всем видам экономической деятель-

ности. И это создает точки напряженности в обществе».

Выполнено ли основное требование майских указов президента? Была ли доведена зарплата педагогов в 2013 году до средней по региону, а работников дошкольного образования – до средней в общем образовании?

Только в 24 субъектах РФ зарплата сотрудников дошкольных образовательных учреждений к концу 2013 года составила 100% к средней в общем образовании. Еще в 49 она колебалась от 90 до 99% к этим суммам. В некоторых регионах России не дотянула даже до 70% от средней зарплаты учителей.

Сигнал тревожный, ведь в 2013 году зарплаты воспитателей российских ДОО росли, по официальной статистике, быстрее, чем у педагогов в школах.

В Новгородской области зарплата в детских садах поднялась на 79% (у учителей – только на 30%), в Воронежской области – на 36% (против 27% в общем образовании), в Республике Северная Осетия – даже на 134% (по сравнению с ростом на 64% в школах).

Средние зарплаты воспитателей детсадов колебались в 2013 году от 16–26 до 30–40 тысяч рублей в зависимости от региона (правда, в эти суммы включены и северные надбавки).

Завышены ли цифры и насколько? Во всяком случае, только 28,2% опрошенных педагогов детсадов в 2013 году ответили, что их не устраивает заработная плата. А ведь в 2012-м недовольных среди их коллег было вдвое больше!

Однако респонденты отметили: повышение зарплат свя-