

Проблема реалистичности целей «эффективного контракта» в общем образовании. (
Problem of Effective Contract Feasibility in General Education)

Базовая информация доклада основана на трех источниках: нормативные документы правительства РФ о формировании трудовых отношений в общем образовании в контексте «эффективного контракта»; мониторинговые данные открытого доступа портала КПМО¹ по заработной плате работников общего образования по 86 регионам РФ на период апреля 2014 года; данные опросов руководителей образовательных организаций (87 руководителей школ и дошкольных учреждений) Санкт-Петербурга за период февраля – ноября 2014 года.

В докладе рассматривается проблема реалистичности целей «эффективного контракта» в общем образовании с точки зрения нормативного и позитивного подходов, иначе говоря, с позиций «должного и сущего». В контексте нормативного подхода тема «эффективного контракта» закрепляется в сознании правовыми нормами: от указов президента до дорожных карт федерального и регионального уровней.

«Должное» разворачивается в области повышения качества образования, обновления кадрового состава и привлечения молодых талантливых педагогов для работы в школе – все эти компоненты заявлены в дорожной карте. «Сущее» представлено данными мониторинга зарплаты по регионам в разрезе категорий работников и опросов руководителей образовательных организаций на предмет реальной значимости эффективного контракта и его реализации его целевых установок.

Исследование доказывает, что в реальной действительности мы «имеем дело» с имитацией эффективности эффективного контракта.

Ключевые слова: *доверительное благо, дорожная карта, институциональная ловушка, институциональная пробка, информационная асимметрия, трудовой контракт, эффективный контракт, эффект плацебо*

¹ КПМО – Комплексный проект модернизации образования

Трудовые контракты в системе образования в последние три года рассматриваются в контексте эффективного контракта. Суждения и исследования в области эффективного контракта, в свою очередь, разворачиваются в области повышения качества образования, обновления кадрового состава и привлечения молодых талантливых педагогов для работы в школе – все эти компоненты заявлены в дорожной карте². Мы обратились к данному документу, исходя из тех соображений, что это единственный правовой акт, который предлагает в контексте развития образования такую содержательную связку, как «оплата за результат», а именно в подразделах дорожной карты, именуемых «Достижение новых качественных образовательных результатов» и «Введение эффективного контракта в общем образовании» [3,4]

Используя информацию данных подразделов, мы уточняем замысел введения эффективного контракта и выясняем, что показатели его эффективности базируются на «пяти китах» результативности обучения и трех китах собственно эффективности контракта.

К показателям результативности государство относит: 1) отношение среднего балла ЕГЭ по математике и русскому языку между «лучшими» и «худшими» школами (априори – переход на новые ФГОС³); 2) удельный вес профессионально ориентированных школьников к их общей численности; 4) результаты школьников в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA); 5) удельный вес численности учителей, обучившихся по модернизированным программам.

Показатели введения эффективного контракта включают: 1) достижение средней заработной платы педагогов до уровня средней по региону; 2) удельный вес численности учителей в возрасте до 35 лет к общей численности и 3) долю педагогических работников с первой и высшей категорией.

Реализуя замысел концепции эффективного контракта, к 2018 году мы должны получить «модернизированных учителей» с какой-либо квалификационной категорией, зарплатой не ниже средней по региону и каждый пятый из них будет в возрасте до 35 лет.

Возрастная когорта учителей до 35 лет на конец 2013 года в разных регионах представлена по-разному: от уровня 8,2 и 8,45% 35-летних к общему количеству

² План мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки", утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р; Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 722-р с прилагаемым план мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" (далее - план).

³ ФГОС – Федеральный государственный образовательный стандарт

учителей в Смоленской и Рязанской областях до 25,43% в Ингушетии, 24,69% в Чеченской республике и 20,7 в Дагестане (Рис.1).

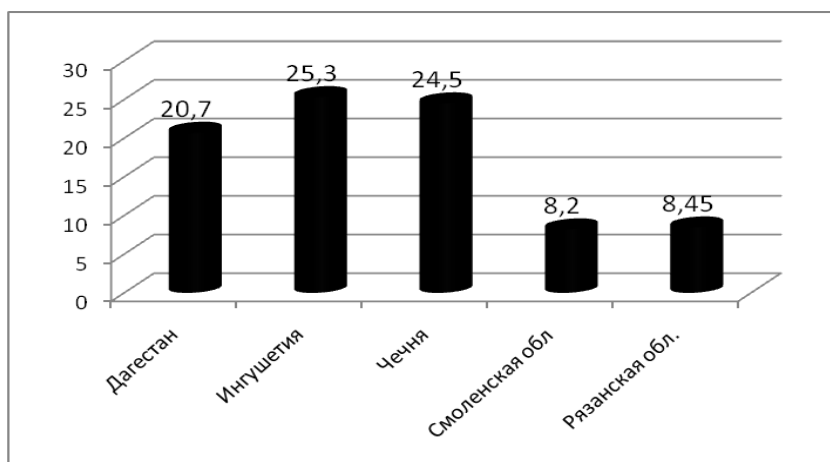


Рис.1. Доля учителей по «крайним» регионам в возрасте до 35 лет (%), 2013 год..

При этом, именно Ингушетия, занимающая первое место в условном рейтинге «молодости учителя», относится к тем трем регионам, где выполнение (вернее невыполнение) Указа [1] стоит на самом низком уровне к началу 2014 года. Так, заработная плата учителя в Дагестане, Забайкальском крае и Ингушетии составила соответственно 84,0; 85,0 и 86,0% к средней заработной плате по региону. Отстающие по «молодости возраста» учителя Рязанская и Смоленская области выполнили норму Указа соответственно на 100,0 и 102,0%%. (Рис.2)

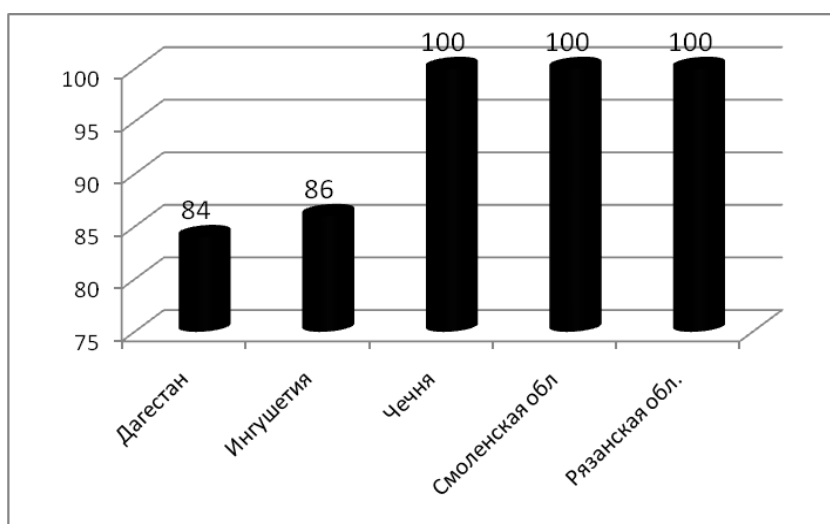


Рис.2. Уровень выполнения Указа Президента по соотношению средней заработной платы учителя к средней по экономике региона.(%), 2013 .

Продолжая дальше сравнения по этим регионам по показателю зависимости заработной платы от квалификации, обнаруживаем следующую картину. В Ингушетии и Чечне

разрыв в заработной плате между учителями без категории и с высшей категорией составляет немногим менее 41,0% (в Ингушетии) и 45% (в Чечне). Регионы с малой долей молодых учителей демонстрируют более широкий разрыв в зарплатах в зависимости от наличия квалификации: 54,8% в Смоленской области и 58,0% в Рязанской.

В целом по России межрегиональный разрыв в оплате труда учителя в 2014 году в расчете на 1 ставку достигает пределов от 13,0 тыс. руб в Калмыкии до 51,0 тыс. руб в Москве (т.е. в 3,9 раза) , при средней оплате на ставку в 21, 3 тыс. рублей в месяц к марта 2014 года (Рис. 3).

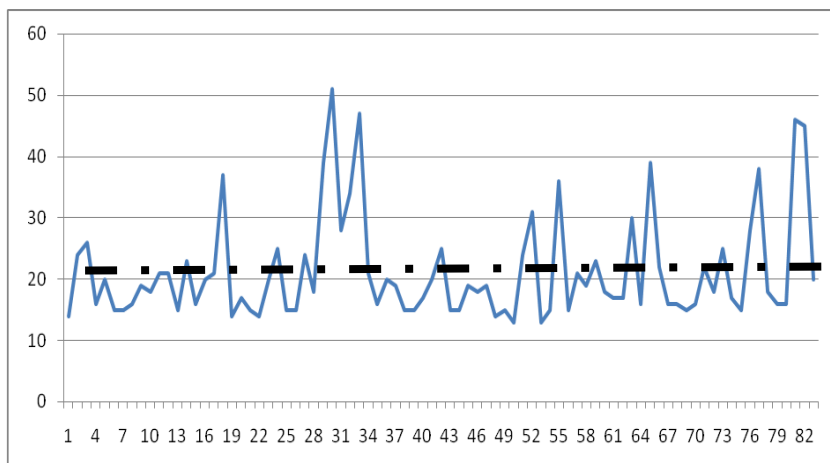


Рис. 3. Межрегиональный разрыв в оплате труда учителя в расчете на 1 ставку (при ставке 18 часов). (в тыс. руб., февраль 2014).

Однако, если мы будем сравнивать учителей тех пяти « крайних по молодости учителя» регионов в разрезе цены одной ставки, то окажется, что существенной разницы между ними нет и цена одного часа учебной нагрузки учителя этих регионов колеблется в пределах 10,0% : от 213 рублей в Ингушетии до 234 рублей в Рязанской области. Т.е. «эффективный контракт» работает со всей очевидностью по «географическому принципу», но не очевидна его взаимосвязь с показателями качества труда⁴.

Относительно результативности обучения, через четыре года страна ожидает ежегодного приращения на 2-3% по показателю «улучшения результатов выпускников школ, в первую очередь тех школ, выпускники которых показывают низкие результаты единого государственного экзамена». Но особого успеха мы добьемся (если уверовать в показатели дорожной карты) в международных сопоставительных исследованиях и войдем по показателям PISA в 15 лучших стран, по PIRLS и TIMSS – в первую пятерку.

Эти планы амбициозны и, возможно, реальны. Но нет никаких предпосылок к тому, что эти достижения по показателям качества напрямую связаны с затеей эффективного контракта.

⁴ Расчеты проведены автором статьи на основе открытых данных Федерального мониторинга на сайте КРМО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> (дата обращения 28 апреля 2014 года).

Нормативные амбиции трудового (эффективного) контракта заложены в системе показателей, измеряющих качество труда, которое мы измерять пока не научились. Так же как ЕГЭ [9], международные сопоставительные исследования и школьная «профилизация»[9] не являются достоверными сигналами качественного образования, так и трудовой договор - эффективный контракт сегодня не является эффективным и прозрачным инструментом, влияющим на качество образования (образовательные результаты). Анализ локальных актов образовательных организаций, связанных с темой надбавок и доплат за качество труда, позволяет сделать вывод о том, сегодня мы наблюдаем реально используемые стимулы, способные не столько влиять на качество труда педагога (и образования), сколько на уровень заработной платы.

Контракт в реальной практике не эффективный, а стимулирующий. Более того, он стимулирует коллективы на имитацию эффективности: указ президента о выходе зарплаты учителя на среднюю зарплату по экономике надо выполнять [1,2]; увеличение зарплат должно быть связано с качеством; дополнительное финансирование на выполнение указа выделено (на уровне регионов). Не составляет труда разработать показатели качества, объясняющие увеличение заработных плат [6].

Более 64% директоров, заведующих дошкольными образовательными учреждениями и заместителей директоров школ Санкт-Петербурга, участвующих в опросе по теме «качество образования и заработная плата»⁵ считают, что на сегодняшний день эффективный контракт и качество образования не взаимосвязанные явления, при этом, 82% из них считают, что потенциал влияния трудового контракта на изменения качества образования достаточно высок, при условии адекватных, специфицированных на работу каждого педагога, показателей.

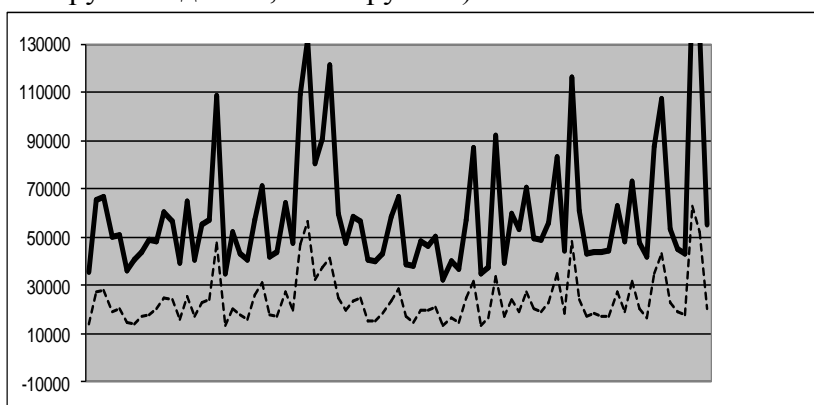
Более детальная «разбивка» характеристик, которые дают руководители школ (директора и завучи) по 7 параметрам (Рис.4) сигнализирует о проблеме профанации (18% опрошенных заявляют эту проблему) и таком явлении в образовательной среде, как «каждый шаг должен быть оплачен» (около 30% опрошенных указывают на эту проблему)

⁵ В опросе приняли участие 114 респондентов (87 – в апреле 2014 года , плюс 27 в ноябре 2014 года).



Рис.4 Ответы на вопрос «Что дает эффективный контракт качеству образования?»

Косвенной характеристикой качественного образования является квалификация учителя. Чем выше квалификация, тем выше наши ожидания качественного результата труда и, в парадигме эффективного контракта, тем выше оплата такого труда. Для выяснения этой зависимости дополнительно к опросам мы используем для анализа статистическую информацию, находящуюся в открытом доступе⁶, позволяющую представить, каков разброс по уровню заработной платы в региональном разрезе между трудом учителя с высшей квалификационной категорией и трудом учителя без категории (Рис 5). В данном случае мы не указываем регионы на диаграмме, так как задача - показать разброс в заработной плате в межрегиональном разрезе и «межквалификационном» разрезе. Данные вполне убедительно говорят о разрыве в заработной плате между регионами по учителям и без квалификации и с высшей категорией - в пять раз, при этом, разрыв между теми, кто пока не имеет категории и теми, кто имеет высшую категорию в межрегиональном сравнении доходит до разницы в 1500% (от 10,0 тыс рублей до 145,0 тыс. рублей).



⁶ Диаграмма составлена автором по данным Федеральных мониторингов на сайте КПО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> (дата обращения 16 апреля 2014 года)

Рис.5 Межрегиональная и межквалификационная разница в заработной плате учителя (руб/мес).

Не менее интересным представляется пример с данными об уровне заработной платы в одном городе в межрайонном разрезе (Рис 6). Пример Санкт-Петербурга, где представлены данные по зарплате учителя в период декабря- июня 2013 года по пяти (из 18) районам Санкт-Петербурга. Запредельная «волатильность» заработной платы в пределах полугодия никак не может свидетельствовать об изменениях качества труда учителя и, соответственно качества образовательных результатах школьников.

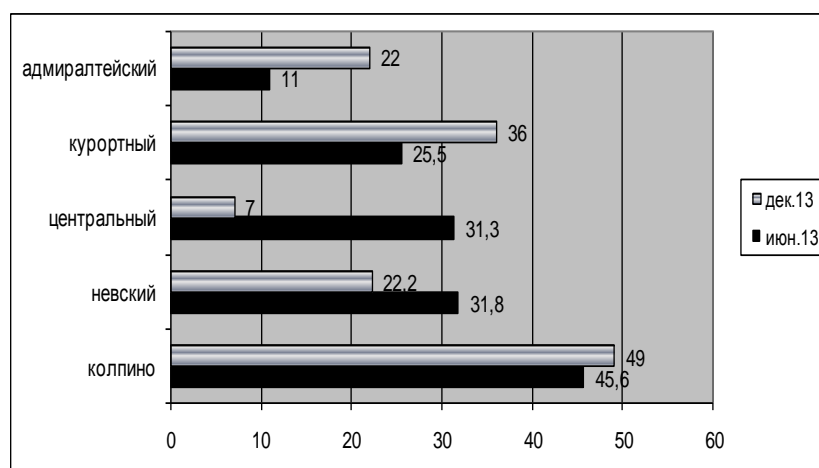


Рис.6 Данные по заработной плате учителей образовательных учреждений некоторых районов Санкт-Петербурга (тыс. руб).

Образовательные услуги относятся к доверительным благам и базовым основание трудового контракта должно выступать доверие. В нашем случае это доверие государства к производителям услуги. Формируя взаимоотношения на основе доверия, государство (его представительные органы), как относительно рациональный агент, должно избегать увеличения транзакционных издержек по измерению вклада каждого субъекта в результат труда (эффект). В свою очередь, производитель услуги, обнаруживая это доверие государства и общества, будет прикладывать достаточные усилия для достижения требуемых от него результатов. Так как доверие дорого стоит. Именно на этих доверительных отношениях и должен формироваться «образ учителя». Статус учителя повышает не та высокая зарплата, которую сопровождает тотальная отчетность- контроль за каждый вложенный в учителя рубль, а высокая гарантированная зарплата, которая играет роль сигнала для общества об уровне ответственности учителя и доверии государства к учителю.

Проблема высоких транзакционных издержек, связанных с контролем за исполнением показателей качества через эффективный контракт, заключается исключительно в высоком уровне недоверия к производителям образовательных услуг. Поэтому структура

контрактов во многих регионах сдвинута в сторону стимулирующей части, требующей контроля за использованием средств. Контракт, построенный на доверии, напротив, будет иметь высокую долю гарантированной оплаты (до 80-85%%), что существенно уменьшает стимулы производителей услуг к имитационной эффективности и увеличивает степень их ответственности, оправдывающей доверие к ним со стороны общества и государства.

В контексте феномена асимметрии информации производитель образовательной услуги (учитель, воспитатель, организация) имеет более полную информацию о реальном качестве предоставляемой услуги, чем покупатель (в нашем случае – государство или его полномочный представитель – распорядитель бюджетных средств). Теоретически, покупатель получит плохой товар по завышенной цене. Покупатель будет пытаться через мониторинговые мероприятия выявить «хороший товар» честного производителя, что будет связано с увеличением транзакционных издержек. При кажущемся обилии информационных потоков, достоверной аналитической информации о качестве образовательных услуг недостаточно. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг, скорее всего, будут получать такие же высокие ставки оплаты (что в реальной практике и происходит), как и те, кто делает свою работу «на совесть». В данном контексте эффективный контракт дискредитирует идею поддержки качества, и выигрывать могут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.

В любом случае, главным «распорядителем» реальных финансовых средств и законодателем моды на эффективность в образовании является директор школы. Он же – «крайний ответственный» за реализацию мер, определённых всей вертикалью власти: федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации и\ или муниципалитетами [5]. Он же и объект, на который также направлено действие эффективного контракта. Один фактор в контексте связки «труд руководителя образовательного учреждения и качество образования» вызывает неоднозначный эффект. Так, методические рекомендации Минобрнауки⁷ предусматривают такие примерные направления для разработки показателей эффективности деятельности руководителей образовательных учреждений, как, например, «соответствие деятельности ОУ требованиям законодательства в сфере образования» или «информационная открытость», или «функционирование системы государственно-общественного управления» и пр.[7].,

⁷ Письмо> Минобрнауки России от 20.06.2013 N АП-1073/02 "О разработке показателей эффективности" (вместе с Методическими рекомендациями Минобрнауки России по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и отдельных категорий работников Приложение", утв. Минобрнауки России 18.06.2013)

что предусмотрено законодательством и является обязательной нормой жизни образовательной организации.

Если вернуться к примеру с пятью регионами для сравнения «эффективных контрактов» на уровне директоров школ (февраль 2014 года), то необходимо отметить, что в данном случае разрыв в зарплатах достигает 100% (в отличие от 10% разрыва по ставкам учителей). Так, труд директора школы в Чеченской республике оценивался в 19,9 тыс.руб. в месяц, а в Рязанской области этот же «средний» директор мог получать 39,0 тыс. рублей в месяц⁸.

В большинстве случаев мы можем отнести связку «трудовой договор - качество образования» к эффекту так называемых институциональных ловушек, т.е. неэффективных устойчивых самоподдерживающихся норм. В случае с эффективным контрактом есть опасность того, что модель квази-эффективного поведения в системе образования, формируемая в настоящее время, становится той самой ловушкой, выход из которой потребует запредельных издержек не столько материального, сколько и гуманитарного (ценностного) характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений «трудовой договор - качество образования».

Выводы.

Реалистичность целей эффективного контракта может быть подвергнута сомнению. Очевидный эффект состоит в следующем – в реальной действительности мы имеем дело с имитацией эффективности эффективного контракта. Из множества выделим только пять аргументов нереалистичности целей.

1. Смысловая (методологическая) размытость. С точки зрения нормативного подхода, введение нового словосочетания «эффективный контракт» смысла не имеет, так как ничем, по сути, не отличается от понятия «трудовой договор». Эффективный контракт сегодня является механизмом «улучшающего отбора, ухудшающего образование». Контракт в реальной действительности не эффективный, а стимулирующий.

2. Транзакционные издержки и доверие. Эффективным будет контракт, построенный на доверии, имеющий высокую долю гарантированной оплаты (до 85%%), что существенно уменьшает стимулы производителей услуг к имитационной эффективности и увеличивает степень их ответственности, оправдывающей доверие к ним со стороны общества и государства.

⁸ Расчеты проведены автором статьи на основе открытых данных Федерального мониторинга на сайте КПОМО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> (дата обращения 16-20 апреля 2014 года).

3. **Информационная асимметрия.** При кажущемся обилии информационных потоков достоверной аналитической информации о качестве образовательных услуг недостаточно. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг будут получать такие же высокие ставки оплаты как и те, кто делает свою работу «на совесть». Выигрывать будут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.
4. **Бюрократическая ориентация на эффективность.**

Бюрократическая ориентация на применение показателей эффективности, рекомендованных «сверху», создает иллюзию достижения определенного уровня эффективности. Руководители образовательных организаций не вступают в борьбу с ветряными мельницами - запредельно велики транзакционные издержки, дешевле адаптировать ситуацию «под себя» в целях защиты от бюрократического давления: когда внедрение или иллюзия внедрения эффективного контракта помогает ослабить давление извне (от районных или городских властей) и даже получить дополнительный бонус на перспективу.
5. **Эффект плацебо.** Реальное действие эффективного контракта можно сравнить с эффектом плацебо, когда вещество без явных лечебных свойств используется в качестве лекарственного средства лечебный эффект которого связан с верой пациента в действенность препарата. В нашем случае это звучит примерно так, «если нам за качество образовательной услуги увеличили заработную плату, значит, мы действительно это качество повысили».
6. **Институциональная пробка.** Можно зафиксировать отрыв идеи и практики внедрения «эффективного контракта» от ключевых идей «новых систем оплаты труда» в регионах, что порождает новые противоречия и квази-эффекты. Сформировавшаяся культура, заложенная в работающие модели оплаты, «конфликтует» с новыми правилами. В результате - выигрывают те, кто не формировал свои модели оплаты и не имел правил, которые необходимо изменять с «приходом» эффективного контракта. Одновременно, переизбыток новых норм в системах оплаты не позволяет хорошо работать ни старой, ни новым нормам.
7. **Институциональная ловушка.** К институциональным ловушкам мы относим неэффективные устойчивые самоподдерживающиеся нормы. Образование, как мериторное благо, «зависимо» от государства, так как (по Р. Масгрейву) спрос на образование со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом, потому стимулируется государством. Одновременно, держателями этого блага являются конкретные люди, в нашем случае – педагоги, чрезвычайно адаптивные к изменениям,

так как реформирование и модернизация - перманентное состояние системы. Политика государства в среднесрочной перспективе (до 2018 года) зафиксирована индикаторами дорожной карты и связана с «эффективным контрактом». Имитационная модель квази-эффективного поведения, с реактивной скоростью формируемая в настоящее время, станет той нормой поведения (ловушкой), выход из которой потребует гораздо больших издержек материального и гуманитарного характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений под именем «эффективный контракт».

Источники

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"
2. Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.11. 2012 г. № 2190-р
3. "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" (далее - план). Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 722-р с прилагаемым планом мероприятий ("дорожная карта")
4. Постановление Правительства РФ от 12.04. 2013 г. №329 «О типовой форме трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения» (ст. 275 ТК РФ)
5. Приказ Минтруда России №167н от 26 апреля 2013 г. «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»
6. Письмо> Минобрнауки России от 20.06.2013 N АП-1073/02 "О разработке показателей эффективности"
7. Федеральный мониторинг на сайте КПОМО ("Наша Новая Школа") <http://www.kpmo.ru> (дата обращения 16 апреля 2014 года)
8. Заиченко НА « Результаты выпускников и ответственность участников в ЕГЭ. (пример Санкт-Петербурга) . Материалы международной конференции . Альма-Матер, СПб. 2011.