

НОВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА как механизм развития школы

Ирина Абанкина,

директор Института развития образования
Государственного университета —
Высшей школы экономики

Нина Осовецкая,

заместитель директора Центра прикладных экономических
исследований и разработок ГУ — ВШЭ

Вряд ли кто-то будет оспаривать высокие темпы роста расходов на образование на всех уровнях бюджетной системы, в том числе региональном и муниципальном: достаточно посмотреть статистические данные за последние годы, чтобы в этом убедиться. Тем не менее не удаётся достичь радикальных перемен в оплате труда учителей: зарплата продолжает отставать от конкурентоспособного уровня и не превышает 70% средней зарплаты по экономике.

Сегодня в сфере образования работают более 9% занятых в нашей стране, образование — самая многочисленная отрасль по сравнению с другими отраслями бюджетного сектора. В учреждениях образования занято примерно 5,8 млн человек (в здравоохранении — 4,0 млн человек, в науке — примерно 0,5 млн человек, в культуре и искусстве — 0,6 млн человек, в социальной защите населения — 0,5 млн человек).

Среди занятых в сфере образования больше всех работают в школьной системе. По уровням образования работники распределяются следующим образом:

- дошкольное образование — 1 500 тыс. чел.;
- общее образование — 2 800 тыс. чел.;
- дополнительное образование детей — 380 тыс. чел.;
- начальное профессиональное образование — 280 тыс. чел.;
- среднее профессиональное образование — 205 тыс. чел.;
- высшее профессиональное образование — 650 тыс. чел.;
- дополнительное профессиональное образование — 75 тыс. чел.

Численность и состав учителей

Среди работников общего образования больше половины — учителя, их численность — около полутора миллионов человек. Средний возраст российских учителей — 43 года, директоров — 49 лет. Учитывая средний возраст учителей и директоров, средний стаж работы учителем составляет 18,8 лет и 22,3 года для директоров. Пенсионного возраста достиг примерно каждый шестой учитель страны. По регионам картина сильно дифференцирована: есть регионы, в которых численность

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

учителей пенсионного возраста менее 10%, а есть регионы, в которых она превышает 30% и даже достигает 40%.

Динамика во всех регионах негативная: доля учителей пенсионного возраста возрастает практически везде, включая Москву и Санкт-Петербург. К регионам, где невысокая доля пенсионеров среди учителей, относятся в первую очередь регионы Поволжья, а к регионам с очень высокой долей пенсионеров среди учителей — регионы Севера и Дальнего Востока. Для них проблема приобретает критический характер, поскольку многие учителя пенсионного возраста не способны внести в школьное преподавание новации, которые необходимы для высокого качества обучения.

Образовательный уровень учителей

Образовательный уровень учителей довольно высок: по федеральной выборке большинство имеют диплом о высшем образовании

(84,2%), ещё примерно десятая часть — о среднем специальном (12,0%). Среди директоров высшее образование имеют 94,6%. 3,6% директоров имеют учёную степень (среди учителей — 0,7%). Учителя и директора школ, как правило, удовлетворены своим образованием, считают его очень важным личным социальным приобретением. Главные причины недовольства своей профессией учителей и директоров школ — недостаточный уровень заработной платы и низкой престиж профессии учителя в обществе.

Подавляющее большинство учителей, имеющих солидный стаж работы, не хотят менять профессию, и продолжали бы заниматься педагогическим трудом, причём, как показывают исследования, в той же самой школе, где работают сейчас. Стимулом для них служит не простое зарабатывание денег на жизнь, а реализация своего призвания. Иначе обстоит дело с молодыми учителями: многие из них готовы сменить профессию и уйти из школы. Доля учителей со стажем работы

Доля учителей пенсионного возраста в школах (в %)
(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

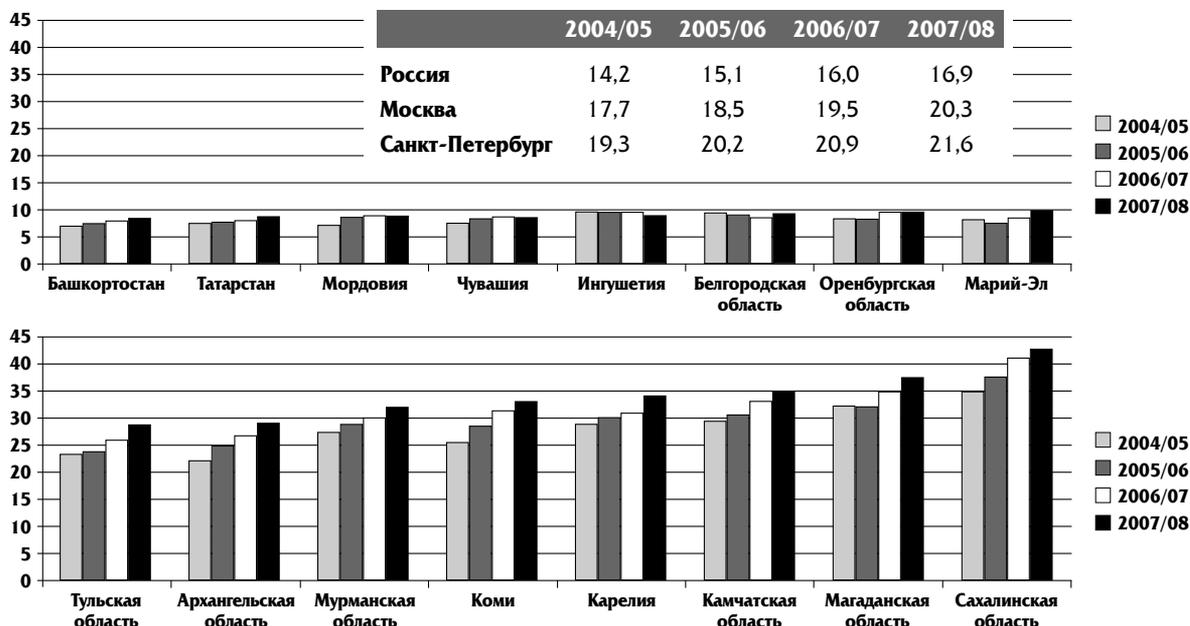


Рис. 1

до 10 лет неуклонно снижается все последние годы практически во всех регионах. Например, в Москве ещё в 2003/04 учебном году доля молодых учителей превышала 30%, за последние четыре года она сократилась более чем на 15% и упала до 26%. В Петербурге ещё более резкая негативная динамика: за последние три года доля молодых учителей сократилась более чем на 30% (упала с 26,4% до 18,8%).

Соотношение ученик/учитель

Оплата учителей по логике «урочной почасовки» ведёт к росту числа классов-комплектов и, соответственно, к уменьшению наполняемости классов. В результате в стране очень низкое соотношение «число учеников, приходящееся на одного учителя». последние два года это соотношение удерживается на уровне 10,5. В странах — лидерах по качеству школьного образования это соотношение почти в два раза выше. В европейских странах, которые занимают первые места по результатам международного исследования качества образования 15-летних школьников

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

(PISA), соотношение ученик/учитель находится на уровне 17–20. Например, в Финляндии, которая тоже испытывает демографические проблемы, соотношение равно 17, в Великобритании, Германии и Бельгии — 19, в Голландии — 20, в азиатских странах это соотношение ещё выше. В Японии оно составляет 21, а в Южной Корее — более 28. Здесь неубедительны аргументы такого рода: в России решающее влияние на негативную динамику этого показателя оказывает масштабность сельской школы — в городских школах страны учится около 70% школьников (даже в городских школах это соотношение не превышает 15). Ряд регионов, такие как Тюменская, Калининградская, Самарская, Московская области удерживают значение этого показателя на относительно высоком уровне — 13–14; в других регионах соотношение стремительно сокращается и составляет не более 7–8.

Доля учителей со стажем работы менее 10 лет (в%)
(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

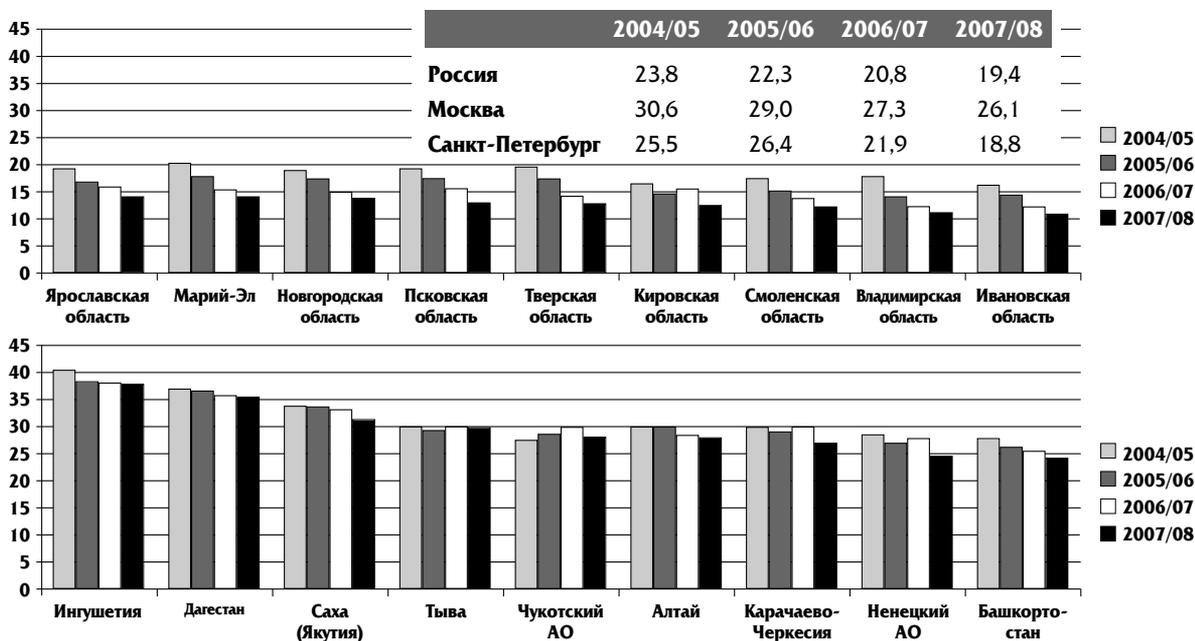


Рис. 2

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В результате в нашей школьной системе закрепляется феномен «много учителей на низкой зарплате». Это также препятствует процессам обновления и омоложения учительского корпуса. Средняя недельная часовая нагрузка на учителя — около 22–24 часов в неделю. За этой средней цифрой на практике стоят две полярности, обе нежелательные для качества образования: одна группа учителей, не имеющих никакого приработка вне школы, имеет более 27 часов аудиторной нагрузки в неделю; другая имеет всего по 8–10–12 часов, значительную занятость вне школы, работая в школе «по остаточному принципу». Очевидно, что в обоих случаях такая учительская работа сводится к простому «урокодательству» и всё это негативно сказывается на качестве образования.

Нагрузочная интенсивность обучения

В сегодняшней российской школе в большинстве регионов сложилась нерациональная структура кадрового состава, когда доля учи-

телей составляет около половины от всей численности работников школ. Действующая система оплаты труда стимулирует учителя набирать как можно больше уроков; при этом у него нет ни времени, ни сил выполнять другую менее оплачиваемую работу (внеурочную кружковую, или неоплачиваемую, но предусмотренную трудовыми обязанностями педагога). Такая система оплаты труда учителей вызывает перегрузку учащихся, которая усугубляется тем, что в России невысокое суммарное количество учебных недель в году, около 35 (из-за трёхмесячных летних каникул), в то время как за рубежом обычно учебный год на три-четыре недели продолжительнее. Из-за этого также увеличивается нагрузочная интенсивность обучения в течение учебного года.

Существующая система оплаты труда учителей в сочетании с действующей моделью базисного учебного плана экономически мотивирует школы и учителей сохранять и увеличивать объём урочных часов: чем больше урочных часов

Соотношение учащихся и учителей в школах
(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

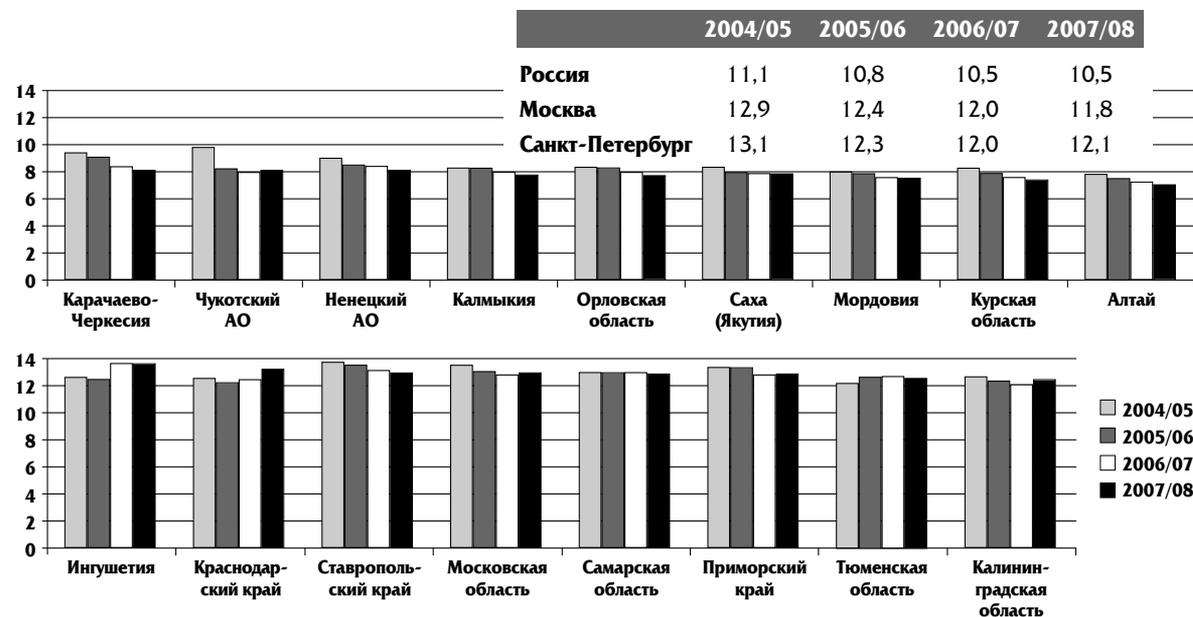


Рис. 3

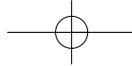


Таблица 1
**Совокупная аудиторная нагрузка
в часах за год для 10–14-летних учащихся¹**

Страна	10 лет	11 лет	12 лет	13 лет	14 лет
Германия	774	862	874	915	918
Япония	761	761	875	875	875
Финляндия	684	713	713	855	855
Швеция	741	741	741	741	741
Испания	795	795	795	870	870
Чехия	738	803	828	886	886
Венгрия	867	902	971	902	902
Россия	893	919	971	998	998

в рабочем плане школы, тем больший объём тарификации оплаты труда преподавателей. Аналогично и в отношении оплаты труда учителей по каждому конкретному предмету: чем больше учебных часов в расписании по химии, географии, истории и т.д., тем большие суммы оплаты подаются к тарификации и начисляются учителям соответствующих учебных предметов. Снижение объёмов урочных часов — как по школе в целом, так и по отдельным предметам — ведёт к пропорциональным уменьшениям расходов на оплату труда (соответственно, педагогов школы в целом или по тому или иному учебному предмету). Несостоятельно мнение, что перегрузки детей — следствие только базисного учебного плана, а не системы оплаты труда учителей. Действительно, с одной стороны, объём нагрузки учеников определяется, в первую очередь, учебным планом. Однако, с другой стороны, при конструировании этого базисного плана впрямую учитывается именно то кардинальное обстоятельство, что оплата учителя идёт за урочные часы.

Нормативное подушевое финансирование

Все перечисленные выше проблемы вызвали необходимость принять кардинальные меры по

¹ Справочник «Российское образование в контексте международных показателей. Сопоставительный доклад». М., 2005.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

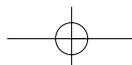
внедрению новой системы оплаты труда, нацеленной на:

- экономическое стимулирование роста профессионализма, продуктивности и качества педагогического труда;
- всеобъемлющий учёт их квалификации;
- развитие инновационной деятельности и творческой инициативы.

В рамках комплексной модернизации школьного образования, которая осуществляется сейчас в пилотных регионах, одна из задач напрямую связана с введением новых экономических механизмов, стимулирующих повышение качества образования и эффективности использования бюджетных средств. При этом ключевым направлением становится обеспечение институциональной взаимосвязи между переходом на нормативное подушевое финансирование при развитии региональной сети школ и введении новой системы оплаты труда в школе.

Регионы-лидеры накопили опыт внедрения нормативного финансирования школ в расчёте на одного ученика. При внедрении различных моделей нормативного подушевого финансирования в регионах возникали как положительные, так и негативные эффекты. К положительным эффектам, обеспечивающим повышение эффективности использования бюджетных средств, следует отнести:

- оптимизацию количества класс-комплектов в соответствии с сокращением числа учащихся;
- применение новых педагогических технологий, стимулирование информатизации обучения и реструктуризации сети образовательных учреждений;
- повышение нормативов и за счёт этого повышение заработной платы учителей и приближение её к конкурентоспособному уровню;
- повышение соотношения ученик/учитель и ученик/технический персонал в результате рационализации численности педагогического и административно-управленческого персонала;



ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- рост доли школьников, обучающихся в школах, обеспечивающих более высокое качество образования;
- финансирование расходов на развитие материально-технической и информационной базы.

Несмотря на положительные эффекты перехода на нормативное подушевое финансирование, пока не решена проблема привлечения молодых преподавателей: первые шаги решения этой проблемы предприняты лишь в некоторых регионах, реализующих комплексные проекты модернизации образования в рамках национального проекта «Образование». Судить об эффективности их действий можно будет через два-три года.

Опасения в учительской среде сегодня очень распространены. Эти опасения имеют объективные причины. Во-первых, повышение реальной заработной платы связано с внутришкольной оптимизацией численности занятых, об этом регионам известно на примере лидеров, об этом неоднократно высказывались руководители Минобрнауки РФ, об этом пишет пресса. Педагоги боятся стать жертвой этой оптимизации. Во-вторых, повышение зарплаты напрямую связано с качеством работы и оценкой достижений учащихся, а также внедрением внешней общественной оценки. Эти нововведения настораживают учителей, ставят под сомнения их прошлые достижения; перестроиться им довольно трудно. Уже на примере успешных регионов, реализующих комплексные проекты модернизации образования в 2007 году, стало ясно, что введение новой системы оплаты труда ставит реальный заслон урокодательству, что те учителя, которые привыкли зарабатывать аудиторной нагрузкой, могут проиграть учителям, которые готовы продемонстрировать высокое качество работы, проявленное в достижениях школьников, грамотно сочетать аудиторную и внеаудиторную нагрузку, вести воспитательную работу и т.д.

Существенным риском для внедрения нормативного подушевого финансирования стало сокращение численности учащихся. Во многих

регионах рост норматива позволяет лишь компенсировать сокращение этой численности, но не даёт возможности сформировать резерв для создания фонда стимулирующих выплат, обеспечить заметный рост зарплаты группе учителей за качество, результативность и достижения учащихся.

Самостоятельность школы

При переходе на нормативно-подушевое финансирование возросла самостоятельность школы в распоряжении средствами, усилилась её автономия. Школа самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает образовательную программу и учебный план в рамках государственного образовательного стандарта. Школа самостоятельно определяет:

- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;
- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Это позволяет школе сократить зоны неэффективной занятости и за счёт внутренних резервов обеспечить существенный рост зарплаты лучшим учителям. Однако для решения этих задач руководство школы вынуждено идти на оптимизацию численности персонала. Приведём в пример Республику Мордовия, в которой:

- реализован принцип дифференциации в оплате труда педагогических работников, непосредственно осуществляющих учебный процесс;
- заработная плата состоит из базовой и стимулирующей частей;
- стимулирующая часть выплачивается в зависимости от результата;
- результат деятельности учителя поставлен в зависимость от достижений учащихся.

Общее число учителей в Мордовии — более девяти тысяч. Из них в результате внедрения новой системы оплаты труда 3,5% получают заработную плату свыше 11 тыс. рублей, что практически вдвое выше средней по республике. 53,6% получают заработную плату от 6160 рублей (среднемесячная заработная плата за 2007 год в целом по республике) до 10 900 рублей, и 42,9% получают заработную плату меньше, чем в среднем по республике. Однако две трети из них работают на неполную ставку (с их согласия).

На ближайшую перспективу в Мордовии прогнозируется такое распределение заработной платы учителей:

- увеличение до 8% доли учителей, получающих среднемесячную заработную плату выше среднемесячной по республике не менее чем на 80%;
- увеличение до 58% доли учителей, получающих среднемесячную заработную плату выше, чем сложившаяся в среднем по республике среднемесячная заработная плата;
- уменьшение до 34% доли учителей, получающих среднемесячную заработную плату ниже среднемесячной в целом по республике.

Таким образом, грамотная управленческая политика даже в небогатом регионе позволяет в ближайшей перспективе обеспечить достойную зарплату учителям. В Мордовии две трети учителей будут получать зарплату выше, чем в среднем по республике, а 8% — существенно (почти в два раза) выше, чем в среднем по республике. Те учителя, которые получают меньше, чем в среднем по республике, работают неполный рабочий день. Тем самым удаётся сократить неэффективную занятость, снизить учебную нагрузку на учащихся и повысить социальный статус педагогов, потому что две трети из них теперь получают зарплату выше средней по экономике; результаты их труда ценит общественность, в первую очередь, родители; зарплата поставлена в зависимость от успехов и достижений учащихся.

В последние годы зарплата учителей во многих регионах росла быстрее, чем средняя региональная заработная плата, особенно в регионах, внедрявших новую систему оплаты труда (НСОТ). На рис. 5 приведены сравнительные данные только по тем регионам, в которых НСОТ введена во всех или практически всех (более 95%) школах.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Дифференциация в оплате труда в Мордовии



Рис. 4

Как видно на рис. 5, только в Новгородской области средняя зарплата учителей составляет немногим менее 80% от среднерегionalной. Таким образом, по всем регионам, внедрявшим в 2007 г. новую систему оплаты труда, наконец-то удалось превзойти многолетнее соотношение зарплаты учителей и средней зарплаты по региону, составлявшее в большинстве регионов 65%, максимум 75%.

Для сравнения на рис. 6 представлены аналогичные данные за 2006 г., в котором только два региона смогли добиться, чтобы зарплата учителей составляла более 75% от средней по региону:

- Чувашская Республика, давно активно проводившая работы по оптимизации сети школ;
- Московская область, в которой введена высокая губернаторская надбавка, позволяющая приблизиться к конкурентоспособному уровню зарплаты учителей по сравнению с Москвой.

Среди регионов, активно внедрявших НСОТ, есть как вполне благополучные (Московская и Самарская области), так и дотационные регионы (Республика Мордовия, Псковская, Тамбовская области). Причём именно бедные регионы

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сравнительные данные по средней зарплате учителей и средней зарплате по регионам, внедрявшим НСОТ в 2007 г.

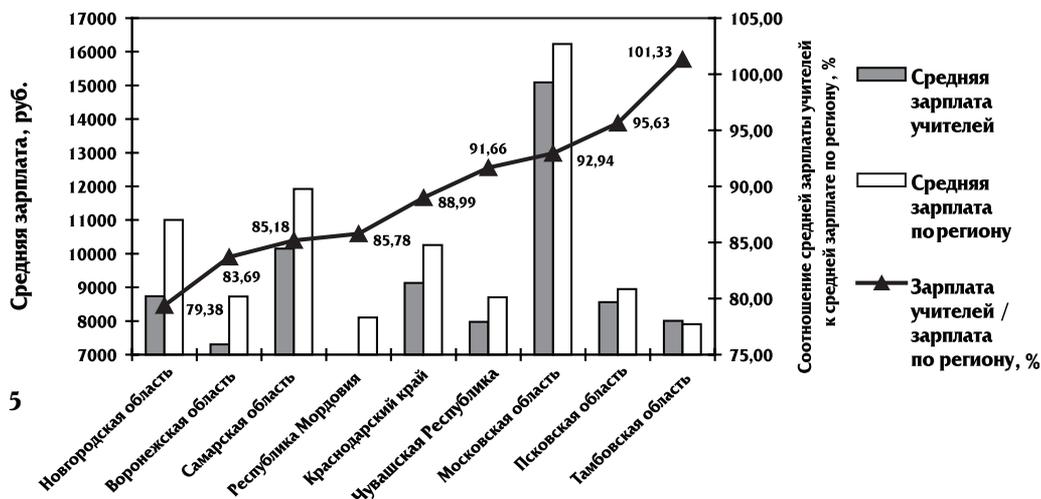


Рис. 5

Сравнительные данные по средней зарплате учителей и средней зарплате по регионам, внедрявшим НСОТ в 2006 г.

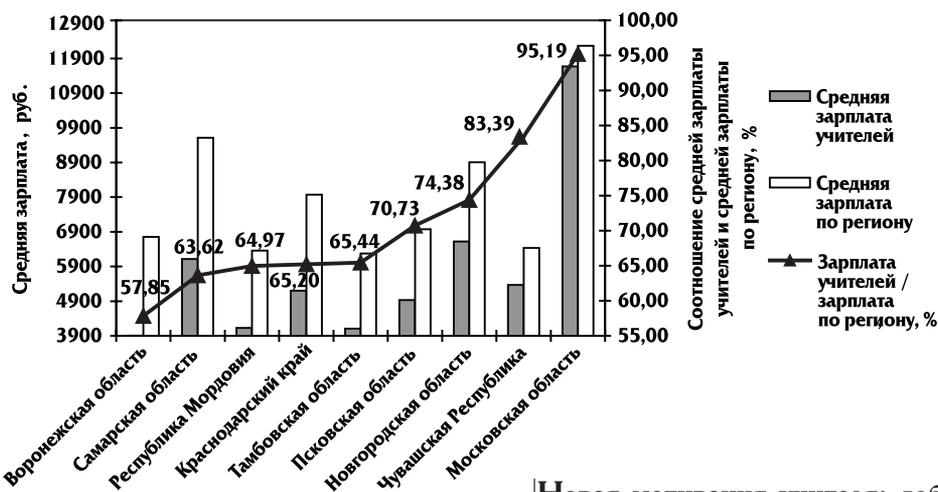


Рис. 6

сумели добиться максимального прорыва в выравнивании зарплаты учителей и средней по региону, поскольку руководство региона и региональных органов образования придаёт серьёзное значение решению этой проблемы.

Сформулируем эффекты от введения новых экономических механизмов:

Новый социальный статус учителя: из «новых бедных» в средний класс.

Новая мотивация учителя: добиваться успехов учеников, а не ступеней в карьерной лестнице, потому что платят за результат, а не за категорию.

Новый облик школы:

- Школа — территория социального благополучия.
- Школа — территория творчества и инноваций.
- Школа — территория партнёрства учителей, учеников, родителей, общественности.