

ПРАКТИКА ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

Психологические показатели эффективности экономических инноваций в образовании

А.А. Хван

Одной из самых острых и болезненных проблем отечественной системы образования все годы реформ остаётся заработная плата учителя: для педагога, как и вообще любого работающего человека, это вопрос жизненной необходимости, поскольку зарплата для многих — единственный источник средств к существованию.

Зарботная плата

Зарплата работников образования, как и всей бюджетной сферы, всегда отставала от уровня труда в промышленности и в народном хозяйстве в целом, однако на протяжении многих лет это отставание было довольно незначительным и составляло от 3% в 1960 г. до 20% в 1980 г. (в сравнении с зарплатой в промышленности). На начало 2006 г. средняя зарплата в сфере образования составляла 65,4% от средней зарплаты в стране, т.е. увеличилась по отношению к аналогичным данным 1995 г. на 1,7%. При этом средняя зарплата собственно учителя составляла всего 49,7%, работника дошкольного учреждения и вовсе 40,5% от средней зарплаты в стране¹.

В развитых странах заработная плата учителя значительно выше средней по экономике в целом (Великобритания — на 21%, Япония — на 26%, США — на 27%, ФРГ — на 48%)². Эта закономерность харак-

¹ Днепров Э.Д. Образование и политика. Новейшая политическая история российского образования. М., 2006. Т. 1.

² Там же. Т. 2.

ПРАКТИКА ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

терна не только для развитых (богатых) стран, но и для развивающихся (средних по доходам) и тем более для бедных, причём чем беднее страна, тем больше средняя зарплата учителя превышает среднюю зарплату по экономике страны. Наша страна, как это давно отметил поэт, стоит особняком и в этом отношении тоже ни на кого не похожа³.

После дефолта 1998 г. зарплата учителей стала иметь практически символический характер до середины первого десятилетия нового века. Предприняв ряд «догоняющих» повышений зарплаты работникам образования, государство решило изменить стратегию в отношении заработной платы учителей (табл. 1).

Из приведённых данных чётко видны две тенденции. Первая состоит в том, что снижается уровень принятия решения: от Указа Президента и Федерального закона в 1992 г. до Приказа Министерства образования. Вторая тенденция — снижение уровня обязательств: от повышения зарплаты всех учителей до определённого уровня во всей стране до повышения зарплаты учителей одного конкретного региона до зарплаты работников этого же одного региона. Фактически это означает, что зарплата учителей конкретного региона — это забота и ответственность самого региона. Федеральный центр оставил за собой право спросить о выполнении-невыполнении обещаний достойной зарплаты

Таблица 1

Намерения и результаты

Документ	Обещания	Результаты
Указ Президента РФ «Об образовании», «Закон об образовании» (1992 г.)	Зарплата учителей на уровне средней в промышленности	Не выполнено. Принято решение о «замораживании» этой нормы
Национальная доктрина образования (2000 г.)	Зарплата учителей превысит начисленную среднюю заработную плату в России не менее чем в 1,5 раза	Не выполнено
Концепция модернизации российского образования (2001–2010 гг.). Принята в октябре 2001 г.	Средняя зарплата учителя поднимется до уровня средней в промышленности в 2004 г.	Не выполнено
Новая система оплаты труда учителя (2009–2010 гг.)	Довести среднюю зарплату учителя до средней зарплаты соответствующего региона	В 2012 году цель не достигнута

³ Агранович М.Л. Зачем, сколько и за что платить учителю // Тенденции развития образования: придут ли новые учителя в школу: Мат-лы V Междунар. конф. — М.: Логос, 2008. — С. 119–124.

учителям. Основные «приключения» с зарплатой учителей происходят теперь на уровне регионов.

НСОТ

Начало новых правил игры положило введение в 2010–2011 гг. (2009 г. — экспериментальная апробация) Новой системы оплаты труда (НСОТ) педагогов. Введение НСОТ должно было решить ряд взаимосвязанных задач. Во-первых, государство не хотело повышать зарплату за сам факт работы учителем, но только за определённые результаты профессиональной деятельности. Во-вторых, необходимо было разработать ряд показателей, за достижение которых и выплачивалось дополнительное вознаграждение. В-третьих, средняя зарплата учителей должна была достичь средней зарплаты по региону и уже не отставать от неё.

В короткое время регионам были предложены определённые условия оплаты труда учителей; школы, по согласованию с учредителями, разработали системы показателей и процесс пошёл. В суматохе на периферии внимания остался очень важный вопрос. Речь идёт не о повышении базовой зарплаты, главное в зарплате учителя — ставка (нагрузка в 18 уроков в неделю) и оплата за ставку остаются неизменными. Более того, сохраняется привязка оплаты за ставку к квалификации учителя. Меняется, и в этом суть НСОТ, оплата за дополнительные результаты труда учителя, дополнительные именно к урокам, т.е. сверх уроков, после уроков и т.д. На это выделялась, помимо фиксированной оплаты за ставку, специальная стимулирующая надбавка.

В январе 2012 г. Департамент регионального развития Минобрнауки сообщил, что «среднемесячная заработная плата учителей в ноябре 2011 года в 57 регионах Российской Федерации превысила среднемесячную заработную плату работников в целом по экономике, в одном регионе достигла заработной платы по экономике, в 24 регионах среднемесячная заработная плата учителей за ноябрь 2011 года увеличилась не менее чем на 30% по сравнению с первым кварталом 2011 года». Добавим, что в дальнейшем зарплата учителей продолжала расти (данные <http://mrcso.rf>).

Возникает естественный вопрос: как и за счёт чего повышается зарплата учителя и как он при этом себя чувствует? Полагаем, что зарплата увеличилась за счёт увеличения трудовых нагрузок, что неминуемо должно отрицательно сказаться на самочувствии (степени утомления) педагогов. Фактически мы пытаемся сделать предметом анализа не только непосредственные показатели эффективности экономических инноваций, но и психологические. Дело в том, что инновация в образовании часто даёт неожиданные и негативные эффекты в социальной, психологической, медицинской и других сферах. Поскольку авторы инноваций не умеют их диагностировать, этих негативных последствий для них как бы не существует.

Психологические последствия введения НСОТ

Модели оплаты труда

Как известно, в рамках НСОТ сложились три модели оплаты труда: «Базовый оклад» (47 регионов), «Всё

ПРАКТИКА ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

включено» (11 регионов) и «Ученико-час» (25 регионов)⁴. Первые две модели, по которым работают 58 регионов России, базируются на исходной ставке учителя высшей категории с нагрузкой 18 часов в неделю (4500 рублей). Третья модель также исходит из этой нагрузки как базовой, но учитывает её в опосредованной форме. Увеличение заработной платы с исходных 3500–7000 рублей до 20 700 рублей (Кемеровская область), 28 352 рубля (Свердловская область), 19 218 рублей (Новосибирская область) и т.д. происходит за счёт оплаты дополнительных видов и условий труда⁵. Структуру заработной платы педагогов Кемеровской области покажем на примере школ гг. Новокузнецка и Междуреченска (табл. 2).

В данной модели НСОТ существуют два источника повышения заработной платы. Первый — довольно неустойчивый — это стимулирующая часть. Речь идёт о повышении финансово поощряемой активности: участие в конкурсах, конференциях, смотрах самого учителя и его учеников. Но если все учителя этой школы станут очень активными, то при фиксированной доле стимулирующей части фонда заработной платы (ФЗП) количество денег на одного учителя будет

стремительно уменьшаться. Одно дело делить некоторое количество денег на несколько человек и совсем другое — то же количество денег на всех, поэтому это не очень устойчивый способ повышения зарплаты. Второй, более стабильный источник — увеличение базовой части, т.е. банальное повышение учебной нагрузки (работа на полторы и более ставки). Это гарантирует стабильное повышение заработной платы в течение всего учебного года. Естественно, большинство учителей поступают как рациональные люди, т.е. сочетают оба варианта, что не может не сказываться на величине их суммарной трудовой нагрузки.

Бюджет времени

Количественная оценка трудовых нагрузок учителя возможна при исследовании рабочего и вне рабочего времени (бюджета времени). Это достаточно традиционный подход: ещё в 20-е годы XX столетия исследования ЦК Профсоюза работников просвещения совместно с Наркоматом труда показали перегруженность учителей профессиональной работой. Последние исследования датированы 1978 г. (Л.Ф. Колесников, 1985) и 2005 г. (А.Т. Гаспаришвили и др., 2006)⁶. В таб-

Таблица 2

Структура заработной платы по НСОТ в Кемеровской области

Базовая часть (оклад по нагрузке 18 часов)	Компенсационные выплаты (классное руководство, проверка тетрадей и т.д.)	Стимулирующая часть до 30% ФЗП (достижения учеников, достижения учителя)
--	--	--

⁴ Как и за что платить учителю // Портал Завуч. Инфо. 27.01.2012 г.

⁵ Приведены данные на декабрь 2011 года по материалам сайта мрсо.рф.

⁶ Колесников Л.Ф. Резервы эффективности педагогического труда. — Новосибирск: Наука, 1985; Гаспаришвили А.Т., Ионов А.А., Рязанцев В.В., Смоленцева А.Ю. Учитель в эпоху перемен. — М.: Логос, 2006.

Таблица 3

Бюджет времени педагогов

Затраты времени в неделю (час)	Новосибирская область 1978 ⁷	Российская Федерация 2005 ⁸	Кемеровская область 2013 г	
			гимназия	школа
Ведение уроков	17,75	21–30	26,5	24,1
Подготовка к урокам	14,35	5–8	8,96	12
Проверка тетрадей	6,00	5–8	8,84	5,33
Дополнительные занятия с учениками	1,15	1–4	5,4	4,87
Собрания, совещания	1,42	1–4	3,92	3,67
Бумажная работа	1,12	1–4	7,72	8,5
Административная работа	0,8	1–4	2,52	3,52
По всем видам деятельности	53,9	36–68	74,3	69,59

лице 3 представлены наши данные, полученные в 2011–2013 гг. в сравнении с ранее проведёнными исследованиями.

В таблице 3 приведены не все виды деятельности педагога, но они учтены в итоговой графе «Все виды занятости».

Нагрузка

Из материалов таблицы хорошо видно, что нагрузка увеличивается практически по всем параметрам педагогической деятельности учителя, включая, естественно, итоговый показатель суммарной нагрузки. Однако

абсолютные цифры скрывают некоторые тревожные тенденции.

Так, общая доля собственно учебных действий (уроки и подготовка к ним, проверка тетрадей и внеурочная работа со школьниками) несколько увеличилась (в 1,2 раза) в 2005 г. и вновь снизилась в 2013 г. произошло это, во-первых, за счёт увеличения общей продолжительности рабочей недели учителя и, во-вторых, за счёт снижения времени на подготовку к урокам. При общем увеличении количества уроков в неделю учителя начинают экономить силы на подготовку к ним:

⁷ Колесников Л.Ф. Резервы эффективности педагогического труда. — Новосибирск: Наука, 1985; Гаспаришвили А.Т., Ионов А.А., Рязанцев В.В., Смоленцева А.Ю. Учитель в эпоху перемен. — М.: Логос, 2006.

⁸ В 2012 году 47% опрошенных тратили на эту работу от 3 до 8 часов в неделю и 26% опрошенных более 10 часов в неделю. Bumazhki.pedsosvet.org.

ПРАКТИКА ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

если в 1978 г. подготовка к урокам занимала около 27% времени, то в 2005–2013 гг. она занимает от 12 до 15% в общей трудовой нагрузке. В 2005 г. было установлено, что 18% опрошенных директоров и 2% учителей вообще не готовятся к урокам. По нашим данным, сегодня не готовятся к урокам уже 5% учителей. Наибольший рост (в 2,3 раза и 3,3 раза, соответственно) наблюдается по параметру «Дополнительные занятия»: сюда входят как работа с отстающими, так и с лучшими учениками. В рамках НСОТ эта работа оплачивается и учитель получает важный стимул.

Бюрократизация

Очевидна стремительная бюрократизация школы: по сравнению с 1978 годом доля «бюрократической работы» увеличилась более чем в три раза и занимает от 14% (2005 г.) до 20% (2013 г.) всего рабочего времени педагогов. Основной вклад в этот процесс бюрократизации вносят такие переменные как «административно-хозяйственные вопросы» и «бумажная

работа», особенно последний показатель. Даже по сравнению с 2005 годом наблюдается трёхкратный рост затрат времени на написание различных справок, отчётов и т.д. Этот вал бумаг связан, в том числе, и с НСОТ: недостаточно сделать дело, необходимо убедительно отчитаться. Иногда хороший отчёт становится важнее дела, поскольку учитывается и оплачивается именно отчёт. Фактически удельный вес уроков и учебной работы в целом снижается за счёт увеличения бюрократического компонента в структуре деятельности учителя.

Самочувствие педагогов

Очевидно, что длительная работа в условиях столь плотной нагрузки (до 70 часов в неделю и более) должна определённым образом сказываться на состоянии педагогов. На большой выборке педагогов (более 500 человек) двух типов школ мы рассмотрели особенности утомления учителей и сравнили их с аналогичными данными работников физического труда (табл. 4).

Таблица 4

Самочувствие (утомление) педагогов⁹ (в %)

Вид и степень утомления	Педагоги		Формовщики ЗЖБИ ¹⁰
	Гимназии	Школы	
Сильное физическое утомление	24,79	17,89	23
Сильное умственное утомление	11,16	7,99	5
Сильное хроническое утомление	28,93	17,89	1
Астенический синдром	9,92	9,9	0

⁹ Исследование проведено совместно с О.Н. Гончаровой.

¹⁰ ЗЖБИ — завод железобетонных изделий.

Как следует из данных таблицы, у педагогов такое же физическое утомление, как у формовщиков завода. Приведённые данные показывают, что учителя не воспринимают свою трудовую нагрузку как умственную, они воспринимают её скорее как физическую.

Проблема не в дефиците сил для выполнения работы, проблема в дефиците смыслов, в непонимании, в потере смысла некоторых видов педагогической деятельности. Это хорошо видно из анализа высказываний педагогов о характере требований к ним администраций школ и органов управления: «Мы сами не понимаем, куда идти, неразбериха полная как наверху, так и в головах учителей» (Л.А., 42 года, стаж 23 г.); «Иногда такую ерунду делаем, нас трясёт, а куда деваться?» (Т.А., 62 года, стаж 42 г.); «Убрать бы бюрократизм, бумажную всю волокиту... Много показушной работы. Когда разрываешься и туда и сюда, то ни там, ни там качество не улучшается» (Т.В., 56 лет, стаж 33 года); «Мы иной раз выполняем совсем не основную для нас работу: заполняем различную документацию и т.п.» (Е.Г., 23 года, стаж один год); «Учитель тратит очень много времени на работу, которая ему совершенно не нужна и не должна входить в его обязанности» (Т.В., 56 лет, стаж 33 года).

Объём и характер трудовой нагрузки определяют настроение педагогов: «На учителя сейчас едут все. Как-то тоскливо...» (Л.А., 42 года, стаж 23 года); «Работаешь на износ, тратится много сил и нервов, на работу идёшь абсолютно не выспавшимся,

не отдохнувшим» (Т.В., 56 лет, стаж 33 года). Так, по данным опросов, наши педагоги дают ежедневно более пяти уроков, а ведь уже в 20-е годы XX века такая нагрузка «рассматривалась как чрезмерная», поскольку «было выяснено, что учебная нагрузка в четыре урока ежедневно для большинства педагогов — это предел, за которым начинают обнаруживаться признаки утомления»¹¹.

Важным представляется значительное увеличение времени на работу, не связанную, по мнению учителей, с непосредственным выполнением педагогических обязанностей: совещания, бумажную, административную и хозяйственную деятельность, объём которой в последние два-три года лавинообразно растёт. Это приводит к чувству беспомощности перед этой лавиной бумаг и мероприятий, а потеря смысла своих усилий переносится на всю педагогическую деятельность в целом. Идея продуцирования бумаг и мероприятий, поощряемая НСОТ, вступает в противоречие с идеей «сейте разумное, доброе, вечное».

Хроническое утомление

Вполне естественным выглядит уровень хронического утомления педагогов: почти 40% учителей гимназий и почти 30% учителей обычных школ показывают высокий и очень высокий (на уровне астенического синдрома) уровень хронического утомления. Число «утомлённых» педагогов и, главное, «качество» этого утомления, очевидно, не требуют комментариев.

¹¹ Колесников Л.Ф. Резервы эффективности педагогического труда. — Новосибирск: Наука, 1985. — С. 41–42.

Реальность и перспективы

При дальнейшей эксплуатации системы НСОТ в неизменном виде представляется вполне вероятной ситуация, когда негативные эффекты от этой системы превысят её позитивные запланированные результаты. Так, по официальным данным (данные <http://mrcso.pf>), заработная плата учителей во всех регионах росла с сентября по декабрь 2011 г., однако в январе 2012 г. в 11 из 12 регионах Сибирского федерального округа она уменьшилась до размеров сентябрь-октября 2011 г. Аналогичная ситуация в семи из 18 регионах в Центральном федеральном округе, в 12 из 14 регионов Приволжского округа, в пяти из девяти регионов Дальневосточного округа и т.д.

Довольно неожиданные результаты принёс сравнительный анализ динамики средней зарплаты по регионам за 2011–2012 гг. Напомним, что 2011 год — это официальный старт НСОТ, а в 2012 году — система уже работает в «штатном» режиме.

В целом по России в 24 регионах (28,91%) за прошедший год зарплата учителей снизилась по сравнению с предыдущим, 2011 годом. Увеличение ежемесячной заработной платы составило от символических 25 руб. в Саратовской области до 4 400 руб. в Москве. Можно говорить, опираясь на данные сайта mrcso.pf, что прибавка по регионам за год в среднем составила около 500 руб. в месяц, что вполне укладывается в статистическую погрешность.

Анализ соотношения среднемесячной зарплаты учителей и средней по экономике региона на ноябрь 2012 г. показывает, что это соотноше-

ние в шести регионах составляет от 52,87% в Челябинской области до 59,56% в Ханты-Мансийском автономном округе. Ещё в 26 регионах это соотношение составляет от 60% до 70%. Следовательно, более трети регионов (38,55%) смогли обеспечить только до 2/3 от средней зарплаты по своему региону. Только в трёх регионах зарплата учителя вплотную приблизилась к средней по регионам (Тыва — 91,74%; Кабардино-Балкария — 90,09%; Дагестан — 97,45%). Все остальные регионы добились соотношения в диапазоне: 70–90%.

В целом можно констатировать, что целевая задача НСОТ — доведение средней зарплаты учителя до средней по экономике региона — в 2012 г. не выполнена. Поскольку сама средняя зарплата по экономике региона не «стоит» на месте, решение главной задачи НСОТ, очевидно, переносится на будущее. Получается, что все негативные тенденции сохранили своё влияние и даже увеличились, поскольку нагрузка оставалась повышенной, а позитивные эффекты от внедрения НСОТ уменьшились.

Таким образом, на основе анализа полученных данных мы можем утверждать следующее:

- Увеличилась продолжительность рабочей недели педагогов с 54 часов в 1978 году до 70 часов и более в 2013 году. Увеличивается как общая продолжительность рабочего времени, количества уроков, дополнительных занятий с учениками и особенно бумажной работы (отчётности).

- Зарплата как увеличение количества денег за единицу деятельности учителя не повышается. Мы фиксируем два разных процесса: 1) увели-

чивается номенклатура оплачиваемых видов деятельности и, соответственно, длительность оплачиваемого рабочего времени; 2) увеличивается интенсивность трудового процесса учителя (увеличивается количество уроков в единицу времени — неделю).

- Соотношение фиксированной выплаты (в школе — за уроки, проверку тетрадей, классное руководство, в экономике — тариф) и переменной части (стимулирующих выплат) составляет 1:3, иногда больше. Теория говорит, что это плохая ситуация, поскольку открывает широкие возможности работодателю для различных манипуляций. Во всем мире профсоюзы борются за обратную ситуацию, чтобы тарифная часть была больше надтарифной. В противном случае мы как раз получаем ту самую потогонную систему организации труда.

- Выявлен очень высокий уровень физического утомления педагогов, на уровне представителей типичного физического труда (формовщиков завода железобетонных изделий). При этом установлен очень высокий уровень формирования хронического утомления (до уровня астенического

синдрома) педагогов и значительные деформации в смысловой регуляции педагогической деятельности, что свидетельствует о дегуманизации труда учителя. Высокая потенциальная база роста (более 25% обследованных педагогов характеризуются выраженной степенью хронического утомления) позволяет утверждать, что при хронизации и увеличении трудовой нагрузки ситуация с физическим и психологическим самочувствием учителя будет только ухудшаться.

Что делать?

В связи с изложенным представляются целесообразными: коррективки НСОТ — повышение базовых тарифных ставок и уменьшение доминирующей роли стимулирующих выплат; учёт, анализ и оценка психологических последствий экономических инноваций в образовании. Другими словами, необходима экспертиза психологических показателей эффективности экономических решений, особенно касающихся живых систем (с человеком), к которым относится наше образование.