

ВНЕДРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРАКТА: результаты исследования

Алсу Радиковна Андреева,

научный сотрудник Института институциональных исследований
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
кандидат социологических наук, e-mail: aandreeva@hse.ru

Светлана Алексеевна Попова,

научный сотрудник Института институциональных исследований
НИУ ВШЭ, e-mail: sapopova@hse.ru

Наталья Викторовна Родина,

старший научный сотрудник Института институциональных исследований
НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук, e-mail: nrodina@hse.ru

С 2008 года в системе оплаты труда работников бюджетной сферы, в том числе работников сферы образования, произошли кардинальные изменения, связанные с введением «оплаты по заслугам». Однако, по мнению большинства экспертов, это нововведение не привело к ожидаемым результатам.

В 2012 году в федеральных нормативных актах был предложен новый механизм, направленный на обеспечение соответствия оплаты труда работников качеству оказания ими услуг (выполнения работ) — эффективный контракт.

- трудовой договор
- НСОТ
- показатели эффективности
- методическое сопровождение
- оценочные критерии
- сквозная система показателей
- стимулирующие выплаты

Эффективный контракт

Появление термина «эффективный контракт» в практике образования связано с задачей увязки повышения оплаты труда работников бюджетной сферы с качеством их работы и качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг¹. В «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда

в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р) эффективный контракт трактуется как 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.

¹ Стенограмма совещания по вопросу выполнения задач в сфере социальной политики, поставленных в Указах Президента РФ <http://www.kremlin.ru/news/15924>.

В Программе отмечено, что новой системе оплаты труда (далее — НСОТ), введённой в 2007 году, не удалось в полной мере решить задачу стимулирования работников с учётом результатов их труда. Так, в ряде учреждений в рамках НСОТ стимулирующие выплаты применяются в качестве гарантированной части заработка, которая не увязана с результатами труда, показатели и критерии эффективности деятельности работников учреждений недостаточно проработаны, а их применение имеет формальный характер. Мероприятия Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда и переход на принципы эффективного контракта направлены на устранение этих несоответствий и усовершенствование системы оплаты труда в сфере образования.

Методология исследования

В апреле-июне 2014 года сотрудники НИУ ВШЭ провели исследование, посвящённое изучению особенностей перехода на принципы эффективного контракта в образовательных организациях среднего профессионального образования (далее — СПО). Проанализирована и обобщена практика внедрения эффективного контракта с педагогическими работниками в образовательных организациях СПО субъектов РФ, выявлены преимущества и основные проблемы его реализации². Для сбора данных использованы качественные методы исследования: глубинные интервью с представителями руководства организаций и фокус-группы с педагогическими работниками. Всего проведено 46 интервью и 3 фокус-группы. В исследовании участвовали 12 образовательных организаций, расположенных в 7 субъектах РФ. Качественное исследование даёт возможность глубже понять механизмы систем оплаты труда, использующиеся на практике,

² Авторы статьи выражают благодарность сотрудникам НИУ ВШЭ И.В. Павлюткину, О.А. Рожковой, А.Е. Кононовой за помощь в сборе данных и обсуждении результатов исследования.

особенности восприятия изменений оплаты труда различными участниками и рассмотреть их в более широком социальном контексте. Безусловно, с результатами исследования полезно познакомиться и руководителям школ.

Результаты исследования

Заключение контрактов, содержащих параметры, определяемые Программой поэтапного совершенствования оплаты труда (эффективных контрактов), в образовательных организациях СПО началось с сентября 2013 года. Вместе с тем на момент проведения исследования эффективный контракт был введён не во всех образовательных организациях СПО: в некоторых шла подготовка к переходу на эффективный контракт — формировался перечень показателей эффективности деятельности работников.

В тех образовательных организациях СПО, где эффективный контракт был введён во время исследования, он был воспринят преимущественно как модернизированный вариант НСОТ или усовершенствованная система премирования: *«успехи всегда отражались в виде премиальных. А сейчас то же самое, только в виде стимулирующих»*, *«мы были готовы к этому... в 2002 году мы уже вводили стимулирующие»*, *«мы привыкли к этому. Эффективный контракт — разновидность рейтинга, мы привыкли подсчитывать свои рейтинги»*.

Таким образом, можно заключить, что процесс перехода на эффективный контракт в образовательных организациях СПО напрямую связан с восприятием эффективного контракта как модернизированной НСОТ и заключается в корректировке ранее действовавших показателей и критериев стимулирования работников и заключении дополнительных соглашений с сотрудниками организаций.

Вместе с тем в ходе исследования был выявлен ряд изменений, преимущественно обусловленных пересмотром показателей стимулирования. Так, респонденты считают, что детальное изложение оснований для начисления заработной платы в трудовых договорах каждого педагогического работника способствует прозрачности оплаты труда. По мнению сотрудников образовательных организаций СПО, это позволило ограничить субъективность оценки деятельности сотрудников и расширило возможности для дифференциации оплаты труда в зависимости от результативности педагогов: *«мы отходим от субъективного позиционирования того или иного работника», «показатели должны быть внутри трудового договора. Становится ещё более сложным что-нибудь подделывать за рамками личности, которой это всё конкретно касается», «мы сами понимаем, за что мы работаем»* (из фокус-группы с педагогами).

В качестве не менее важных положительных результатов перехода на принципы эффективного контракта руководители образовательных организаций отмечают рост внеклассной активности педагогических работников: *«они стали много участвовать в конкурсах, конференциях»*.

Вместе с тем, по мнению самих педагогов, увеличение активности имеет обратную, негативную сторону в форме непропорционального увеличения нагрузки преподавателей по выполнению порой *«бессмысленных»* и *«не связанных с качеством»* работ. Педагоги отмечают увеличение дополнительной нагрузки, не связанной непосредственно с преподаванием, а связанной скорее с разработкой различных продуктов, которые можно представить в отчётах: *«КОСы сделай, паспорта сделай, фокус-группы сделай»*, а также с проведением множества дополнительных мероприятий, которые не всегда говорят о качестве работы педагога (*«бессмысленны»*), а скорее о способности произвести отчётность для получения надбавки. Возникает риск того, что на периферии внимания педагогов и руководства образовательных организаций может оказаться непосредственно реализация учебной программы. Гонка за количеством баллов, от которых зависит объём стимулирующих выплат педагогов, ведёт к тому, что

учащиеся могут быть привлечены к огромному количеству мероприятий в ущерб освоению базовой учебной программы.

За множеством разнонаправленных показателей эффективности преподаватели не видят конкретного обобщённого результата своего труда, не связывают их напрямую с повышением качества преподавания. Возникает некоторая *«активность»* работников, но при этом преподаватели активизируются в тех видах деятельности, где проще заработать стимулирующие выплаты. Система, при которой преподаватели получают стимулирующие выплаты за достижение отдельных показателей, а не совокупный результат труда, может стать в конечном итоге антимотивирующей и контрпродуктивной.

Практика

В связи с этим одним из главных вопросов в рамках перехода на эффективный контракт становится определение оснований для разработки показателей эффективности деятельности педагогических работников. Для системы среднего профессионального образования на сегодняшний день это одна из наиболее сложных проблем.

На основании результатов исследования можно выделить несколько практик введения эффективного контракта. В зависимости от того, кто инициатор изменений и введения перечня критериев оценки эффективности преподавателей, выделим следующие подходы:

- *Жёсткая регламентация учредителем перечня показателей оценки эффективности деятельности.* Практика перехода на эффективный контракт, при которой учредитель предлагает унифицированный перечень показателей для всех категорий преподавателей подведомственных образовательных организаций СПО, приводит к практически

полному копированию предлагаемых показателей без учёта их соответствия целям и задачам развития организации.

В образовательных организациях с уже сложившейся и зарекомендовавшей себя системой поощрения сотрудников (до задачи введения эффективного контракта и жёсткой регламентации учредителем перечня показателей) этот подход чреват появлением двойной системы оценки эффективности деятельности педагогических работников.

В таких образовательных организациях руководство ориентировано на сохранение и практическое использование уже сложившейся системы оценки эффективности деятельности педагогических работников и стимулирования результатов их труда, которая апробирована в течение нескольких лет, доказала свою эффективность, становится инструментом, приводящим к положительным изменениям: *«На сегодняшний день у нас система премирования работает хорошо», «у людей появился интерес работать»; «у нас резко возросло количество участников во всевозможного уровня методических мероприятиях, и у нас призёров очень много, у нас очень хорошо оплачивается».* Можно предположить, что в таких организациях система показателей и критериев, предложенная учредителем, скорее всего, будет занимать второстепенное место, а в качестве реального «эффективного контракта» будет функционировать прежняя система поощрения и стимулирования. Основанием для такой внутренней политики организации служат высокие внебюджетные доходы, позволяющие «содержать» собственную систему стимулирования: *«у нас есть большой кусок денег, которые мы зарабатываем сами, и мы имеем полное право по закону их тратить так, как нам удобно».*

- *Передача разработки показателей на откуп образовательной организации.* Применение этой практики зафиксировано как в образовательных организациях, под-

ведомственных отраслевым федеральным министерствам и агентствам, так и в региональных организациях. Отдельно остановимся на федеральных, в которых в вопросах внедрения эффективного контракта учредители склонны занимать позицию «полного невмешательства»: *«Учредитель не предложил никаких методических пособий по разработке эффективного контракта», «нам ничего не предлагали, мы его нашли в Интернете».*

В одной из исследованных федеральных образовательных организаций СПО недостаточность методического сопровождения привела к тому, что за год было принято восемь локальных актов, регулирующих оплату труда работников (табл. 1).

Из-за отсутствия информационной и методической поддержки при введении эффективного контракта представители руководства этих образовательных организаций СПО испытывают серьёзные затруднения. Показатели и критерии оценки эффективности деятельности педагогических кадров заимствуются из нормативных актов, размещённых на интернет-сайтах других образовательных организаций: *«Мы вынуждены были залезать в Интернет, смотреть, кто что предлагает, у кого что есть».*

Представители образовательных организаций, которые на момент проведения исследования только планировали ввести эффективный контракт, также были озабочены предстоящей работой: *«Самое сложное — грамотные параметры оценки сделать, оценочные критерии, которые должны быть материальными и оцениваемыми. Это самое сложное. Ну и риск в том, чтобы преподаватели не стали гнаться за этими баллами, за этими оценками, чтобы работа от этого не пострадала».*

- *Сквозная система показателей от учредителя к педагогу.* Учредители и руководители образовательных

Таблица 1

**Пример поиска оптимальной системы оплаты труда
в одной из исследованных организаций СПО**

Дата принятия локального акта	Регулируемые вопросы
Январь 2013 года	Принято положение об оплате труда работников, включающее порядок определения базового оклада, компенсационных и стимулирующих выплат, премий
Сентябрь 2013 года	Принято положение о компенсационных и стимулирующих выплатах за счёт бюджетных средств
Сентябрь 2013 года	Принято положение о компенсационных и стимулирующих выплатах за счёт внебюджетных средств
Сентябрь 2013 года	Принято положение о премировании за счёт бюджетных средств
Сентябрь 2013 года	Принято положение о единовременном премировании за счёт бюджетных и внебюджетных средств
Сентябрь 2013 года	Принято положение о надбавках за счёт внебюджетных средств
Сентябрь 2013 года	Принято положение о премировании за счёт внебюджетных средств
Январь 2014 года	Принято новое положение об оплате труда работников, включающее порядок определения базового оклада, применения повышающих коэффициентов, компенсационных и стимулирующих выплат, премий и иных доплат (отменяет положение, принятое в январе 2013 года)

организаций предпринимают попытки сформировать сквозную систему показателей: *«Что от меня хочет мой министр, что от меня требуют работодатели. И потом заместитель то, что требуют с меня, перекладывает на своих преподавателей, и получается цепочка. И снизу мы получаем данные, которые нам нужны»*. Такая система на практике приводит к оппортунистическому настрою педагогов, так как показатели оценки эффективности деятельности становятся показателями *«директора и заместителей»*, что, в конечном итоге, снижает мотивацию к их выполнению: *«Спускает учредитель какие-то документы директору. Директор переподчиняет по разным структурам. Значит, всю работу, которая оттуда спускается, выполняют внизу, муравьи, мы. Вот и всё»*.

В качестве наиболее перспективного направления реализации эффективного контракта этим представителем учредителя рассматривается организация работы коллектива по достижению единых задач образовательной организации. На уровне конкретного учреждения должны быть обозначены такие показатели, которые могут быть результатом командной работы как административного, так и педагогичес-

кого состава организации: *«Наша цель — создать некоторую систему, в которой каждый работает над своими индикаторами и в целом работает на повышение эффективности системы профобразования»*.

Стимулирующие выплаты

Эффективный контракт внедряется в условиях ограниченных бюджетных средств, которых недостаточно для достижения заданного Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 и Программой поэтапного совершенствования оплаты труда уровня заработной платы педагогических работников образовательных организаций СПО. В связи с этим принципиальное значение для внедрения и развития принципов эффективного контракта имеет объём денежного фонда, направляемого на стимулирование педагогических работников. По результатам исследования выявлены две основные стратегии формирования или регулирования объёмов стимулирующих выплат:

1) Ограничение учредителем максимально возможного размера стимулирующих выплат, которые может получить работник. Достигается за счёт фиксации стоимости одного балла и установления максимального количества баллов, которые могут набрать педагоги за достижение показателей эффективности. Эта стратегия позволяет планировать расходы на стимулирующий фонд при ограниченных финансовых ресурсах бюджета образовательной организации СПО.

Можно предположить, что со временем такой подход перестанет выполнять мотивирующую функцию, так как уже на первых этапах внедрения эффективного контракта он вызывает у педагогов резкое недовольство: «Стоимость-то баллов копейки», «критерии хорошие, но оплачиваются они по мизеру». Эта ситуация осознаётся и учредителем: «Вот это немного насмешка: за качество получать 1 200 рублей. Ну, спасибо, что добавили за качество». Скорее всего, этот подход жизнеспособен только при высокой стоимости одного балла и значимом размере максимально возможных стимулирующих выплат.

2) Введение переменной денежной стоимости балла за выполнение того или иного показателя педагогическим работником. Иными словами, один и тот же показатель эффективности деятельности педагога в разные периоды может иметь разную стоимостную оценку. Стоимость показателя определяется двумя факторами:

а) размером фонда стимулирования организации на отчётный месяц. Для директоров образовательных организаций такая ситуация проблематична: «Сейчас фонд, который нужно распределить, — 20 тысяч, а завтра фонд, который нужно будет распределить, — 200 тысяч. Каким образом я сейчас могу зафиксировать стоимость балла?». По мнению представителей учредителя, этот фактор «по-человечески обидный, но объективно обоснованный...

это зависит от платёжеспособности организации». Выигрывают те, у кого хорошо развита платная деятельность, которые хорошо умеют зарабатывать»;

б) общим количеством баллов, набранных педагогическим коллективом за отчётный период. Этот фактор влияет на объёмы стимулирующих выплат в зависимости от того, как сработал весь педагогический коллектив. Если объём стимулирующего фонда распределяется между всеми педагогами, то автоматически каждый в среднем получит ниже надбавку. Получается, что надбавка педагога зависит не от того, насколько хорошо он работал и какой объём работы выполнил, а от результата работы других педагогов. Причём чем лучше работали педагоги, тем ниже стоимость балла и, соответственно, меньше объём стимулирующих выплат за одну и ту же работу.

Фактически заработная плата поставлена в противовес взаимопомощи коллектива. В этой ситуации преподаватели не будут рассматривать такой контракт как стимулирующий, и руководству организации необходимо будет переходить либо на коллективный принцип распределения «всем поровну», либо на директивное решение о значимости вклада того или иного педагога.

Результаты исследования показали, что используемые в настоящее время стратегии реализации эффективного контракта имеют серьёзные ограничения при недостаточности бюджетных средств.

Возможность компенсации негативных ситуаций и поддержания принципов эффективного контракта, дифференциация заработных плат в зависимости от результативности и качества работы сотрудников на сегодняшний день есть только в образовательных организациях, располагающих существенным фондом внебюджетных средств и направляющих подавляющую его часть на увеличение

стимулирующей части заработной платы педагогических работников.

У образовательных организаций, не располагающих внебюджетным фондом или имеющих его в незначительных объёмах, более скромные возможности для реализации и выстраивания системы эффективного контракта. Их руководители склонны распределять стимулирующий фонд по принципу «всем поровну», стремясь увеличить общий размер заработной платы и сохранить коллектив. Стимулирующие выплаты в таких организациях назначаются на основании показателей, не имеющих конкретных измеримых параметров и позволяющих охватить стимулированием наиболее широкий круг сотрудников. Это такие показатели, как добросовестное выполнение обязанностей, интенсивность, качество труда и т.п.

Руководитель в такой образовательной организации ориентирован на поощрение любой активности сотрудников, при этом активность может быть не всегда связана напрямую с результативностью сотрудников. Стимулирующие выплаты могут назначаться за повышение профессионального мастерства, проведение длительных репетиций и т.д.: *«Все получают за сверхработу. Самое главное, не оставить усилия человека неоплаченными. Пусть это будет немного, но из этой небольшой суммы они всё равно должны получить что-то. Нужно человеку показать, что его усилия были замечены».* На практике позиция руководителя «никого не обидеть» приводит к увеличению количества положений и регламентов, содержащих многочисленные основания для выплат как стимулирующего, так и премиального характера. Часто большинство показателей повторяются, то есть присутствуют в разных перечнях оснований для начисления различного рода премий и стимулирующих доплат. При таком подходе стимулирующие выплаты выполняют функцию «всеобщего повышения уровня заработной платы».

* * *

В результате проведённого исследования были выявлены барьеры как организационного, так и содержательного характера, которые не позволяют на данном этапе внедрения эффективного контракта обеспечить его полноценное влияние на повышение качества труда работников образовательных организаций СПО. Отчасти это может быть связано с искусственным форсированием перехода на эффективный контракт, который в соответствии с Программой поэтапного совершенствования оплаты труда должен быть введён до 2018 года.

Начатый в 2013 году переход на эффективный контракт обеспечил организационные процедуры, но не содержательный характер изменений: за довольно короткие сроки в большинстве образовательных организаций СПО были заключены дополнительные соглашения к трудовым договорам с уже работающими педагогическими работниками и трудовые договоры по новой форме с вновь нанятыми сотрудниками.

Использование механизмов жёсткой регламентации внедрения эффективного контракта со стороны учредителя, также как и хаотичный поиск способов решения этой задачи самими образовательными организациями, в реальной практике не приводят к оптимальным результатам. Образовательным организациям необходимо методологическое и нормативно-методическое сопровождение дальнейшего внедрения принципов эффективного контракта. **НО**