

Мониторинг экономики образования: становится ли качественное образование доступнее?¹

М.А. Пинская, П.В. Деркачёв, М.Б. Савельева

В рамках проекта «Мониторинг экономики образования» НИУ «Высшая школа экономики» проводит регулярные опросы директоров и учителей общеобразовательных школ. В 2013 году в выборку обследования были включены 1004 директора школ, 1081 учитель. Среди респондентов есть представители государственных и негосударственных школ. В выборке представлены все типы населённых пунктов и все федеральные округа России.

• зарплата педагогов • бюджетное финансирование • зарплатные ожидания • кадровые ресурсы • дополнительное образование • профильное обучение • контингент учащихся

Для обследования были опрошены те же респонденты, которые участвовали в аналогичных обследованиях «Мониторинга экономики образования» на более ранних этапах, что позволяет сопоставить результаты опроса. Сравнение ответов респондентов в 2013/14 учебном году с 2012/13 учебным годом позволяет проанализировать, какие эффекты дали нововведения в школьной системе, в том числе изменение норм бюджетного финансирования, повышение заработной платы педагогов, укрупнение школ.

Представляя результаты мониторинга, мы будем рассматривать их в основном для анализа того, насколько проводимые меры обеспечивают равенство доступа к качественным образовательным услугам для учащихся разных типов школ и разных территорий.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 году.

Бюджетное финансирование и рост заработной платы учителей

Данные мониторинга свидетельствуют о росте объёмов бюджетного финансирования за последние три года (2011–2013 гг.), который более всего ощутили директора государственных неэлитных школ. Если в среднем по всем группам школ об устойчивом росте бюджетного финансирования сообщили 45,1% опрошенных директоров, в элитных школах так ответили 38,4%, в неэлитных доля таких ответов — 47,8%. Наибольший выигрыш предсказуемо получили укрупнённые школы (60,2% ответов). К сожалению, меньше других увеличение бюджетного финансирования ощутили директора сельских школ: среди них рост объёмов финансирования, выходящий за пределы инфляции, подтвердили только 33,8% ответивших.

Естественно, что и фонд оплаты труда учителей вырос неравномерно. Так, в укрупнённых школах о заметном росте говорят 71,4% директоров (такие же показатели в Москве), в неэлитных — 62,4%, в элитных — 59,8% директоров. Меньше всего рост фонда оплаты труда учителей заметили директора школ в крупных городах (54%) и в сельских школах (55,6%). В целом заметный рост фонда оплаты труда учителей за последние три года в 2013–2014 гг. отметили больше директоров (61,7%), чем в 2012–2013 гг. (55,4%).

Итак, рост фонда заработной платы учителей, выходящий за границы инфляции, подтверждают больше половины директоров школ. Соответствует ли фактический рост заработной платы зарплатным ожиданиям, легче ли привлечь в школу высококвалифицированных учителей? Данные мониторинга позволяют ответить на эти вопросы.

Разрыв между заработной платой, которая, по оценкам директоров, позволила бы учителям отказаться от совместительства, и размером средней заработной платы по школе составляет 38%, в предыдущем году этот разрыв составлял 46%.

К сожалению, эти положительные изменения в реальности не привели к желаемой цели — сосредоточении профессиональных усилий учителя, отказу от совместительства и поиска альтернативных источников дохода. По ответам учителей, 19,6% из них занимаются репетиторством, в предыдущем году таких было 17,6%. Другими видами дополнительной работы заняты 14,4% учителей, в предыдущем году таких учителей было 9,7%.

Разрыв между заработной платой, которая позволила бы нанимать молодых учителей, и средней заработной платой учителей, проработавших в школе менее трёх лет, составила 32%, в предыдущем году 87%. Следовательно, результаты опроса говорят о сокращении разрыва между субъективным представлением педагогов о справедливом уровне оплаты труда и реальной заработной платой.

Зарплатные ожидания и фактическая заработная плата практически не зависят от типа населённого пункта. Выделяется только Москва, где значения всех показателей в 2–2,5 раза выше, чем в других типах населённых пунктов. Зато по этим показателям отчётливо различаются разные типы школ. Уровень фактической заработной платы и зарплатные ожидания ниже в негосударственных школах. Это связано с тем, что негосударственные школы не включены в проект повышения заработной платы педагогических работников. Более высокие значения показателей в укрупнённых школах связаны с тем, что значительная часть этих школ расположена в Москве.

Вопреки ожиданиям по оценкам директоров элитные школы существенно уступают обычным и по величине реальной заработной платы, и по зарплатным ожиданиям. Сказывается ли это важное преимущество на «качестве» привлекаемых школами педагогических кадров?

Кадры

Одна из наиболее обсуждаемых задач государственной политики в области образования — привлечение молодых учителей. Одним из значимых механизмов их привлечения стало повышение им заработной платы. Размер заработной платы учителей, проработавших в школе не более трёх лет после окончания вуза, составляет 28,9 тыс. рублей, в предыдущем году она равнялась 17,3 тыс. руб. Для привлечения молодых учителей необходимым уровнем директора школ считают 38,1 тыс. руб., в предыдущем году — 32,3 тыс. руб.

Результаты опроса свидетельствуют, что растёт доля молодых учителей в школьном педагогическом штате. Если в 2012/13 учебном году директора школ отмечали, что доля учителей до 30 лет составляет только 12,8%, то в 2013/14 учебном году — уже 14,43%. Однако наиболее привлекательны для молодых учителей негосударственные школы, где их доля в 2013–2014 гг. составляет 17,2%.

По-прежнему доля молодых учителей ниже всего в сельских школах, и растёт она медленнее, чем в других группах школ. С прошлого года она увеличилась с 10,5% до 11,2%, и даже этот небольшой рост можно считать благополучным развитием ситуации, так как в прошлом году директора сельских школ почти в два раза чаще, чем все остальные, говорили о сокращении числа молодых учителей: в сельских школах о сокращении доли молодых учителей в 2012–2013 гг. заявили 30,1% директоров, в среднем доля таких ответов — 17,9%.

Настолько же реже директора сельских школ фиксировали увеличение числа молодых учителей: 24,3% ответов при среднем показателе — 40,1%. Впрочем, в прошлом году директора сельских школ сообщали и о сокращении численности педагогического состава в целом: в их группе так ответили 23,3% директоров (для сравнения: в крупных городах доля таких ответов составила всего 6,7%, и даже в среднем по всем опрошенным — 11,9%).

Данные мониторинга позволяют судить о том, насколько равномерно распределены педагогические кадры в школах и поселениях разного типа, в разных территориях. Прежде всего, с точки зрения качества педагогических кадров, несмотря на проводимую зарплатную политику в преимущественном положении находятся элитные школы, в которых учителей, имеющих высшую квалификационную категорию, больше, чем во всех других группах школ. В группе элитных школ их доля составляет 45,6%, неэлитных — 40,4%, в среднем доля таких учителей в школе — 41,9%. В элитных школах меньше всего педагогов, не имеющих категории — 15,8% при 19,2% в неэлитных школах и 18,2% в среднем по всем группам школ.

Годом раньше разница была более существенной: в гимназиях высшую квалификацию имели 51,5% учителей, в школах с углублённым изучением отдельных предметов — 47,3%, в общеобразовательных — 35,7% учителей: можно говорить о позитивной тенденции выравнивания в распределении высококвалифицированных кадров в разных типах школ.

Доля учителей, не имеющих категории, в связи с переходом на новую форму аттестации растёт во всех общеобразовательных учреждениях, разница между элитными (15,8%) и общеобразовательными школами (19,2%) остаётся примерно такой же, как была в прошлом году, когда в общеобразовательных школах ка-

М.А. Пинская, П.В. Деркачёв, М.Б. Савельева

Мониторинг экономики образования: становится ли качественное образование доступнее?

тегории не имели 11,9% учителей, а в гимназиях и лицеях — 9%. Существенно более значимым оказывается отставание по указанным параметрам сельских школ, в которых доля учителей с высшей квалификационной категорией не превышает 27,5%, и этот показатель растёт крайне медленно, в прошлом году он был равен 26,3%.

По-прежнему отстают сельские школы и по уровню образования учителей. Данные опроса свидетельствуют об увеличении доли учителей с высшим образованием в сельских населённых пунктах и посёлках городского типа. Однако эти изменения трудно рассматривать как свидетельство эффективности мер, направленных на привлечение квалифицированных учителей в сельскую местность, так как по данным официальной статистической отчётности (по форме 83-рик) рост числа учителей с высшим образованием выглядит значительно менее существенным, чем его представляют директора школ.

Кратко резюмируя приведённые данные, отметим, что прежняя существенная разница в распределении педагогических кадров между школами разных типов сокращается, что можно считать важным достижением. Однако сохраняется существенное отставание сельских школ по всем показателям, характеризующим качество кадровых ресурсов.

Качество образовательных услуг и результатов обучения

Помимо качества педагогических кадров можно выделить и другие важные показатели, определяющие качество предоставляемого школьникам образования: наличие в школах дополнительных образовательных услуг (кружков, факультативов) и профильных курсов. Школы существенно различаются по этим характеристикам. Из ответов директоров следует, что в среднем в дополнительном образовании заняты 69,5% учеников. В элитных школах доля таких детей больше (74,1%), чем в обычных (67,7%), но в целом картина представляется достаточно благополучной. Сельские школы и школы небольших городов даже опережают школы крупных городов. Интересно, что в этом году, как и в прошлом, доступ к бесплатному дополнительному образованию в элитных школах выше: в 2013–2014 гг. доля детей, посещавших дополнительные занятия в школе на бюджетной основе, в элитных школах составляла 72,7%, а в общеобразовательных — 64%.

Примерно такой же ситуация была и в прошлом году, когда в гимназиях и лицеях количество внеурочных часов, предоставляемых на бюджетной основе, составляло 15,6 часа в неделю, в школах с углублённым изучением отдельных предметов — 16,6 часа, а в общеобразовательных — 12,6 часа. Причём в Москве услуги дополнительного образования предоставляются школьникам на бюджетной основе реже, чем в большинстве регионов: 64% школьников получают их в Москве бесплатно, при среднем показателе 69,5%.

Ситуация с профильными курсами выглядит более проблемной. В среднем профильные курсы посещает 67,5% старшеклассников, в элитных школах их доля существенно выше (79,9%), чем в обычных (62,5%). Это соотношение осталось таким же, как в прошлом году. Но при этом охват старшеклассников профильным обучением сократился с прошлого года вполне заметно: в 2012–2013 гг. в лицеях и гимназиях профильные курсы посещали 87,5% старшеклассников, в школах с углублённым изучением отдельных предметов их доля была ещё больше — 90%, в общеобразовательных — 70%.

Наиболее существенна разница между этим показателем в городских и сельских школах: в Москве это 81,5%, в сельских школах почти вдвое меньше — 48,3% школьников. Причём отставание сельских школ увеличилось за счёт того, что в сравнении с прошлым годом охват профильными классами старшеклассников сельских школ существенно снизился, в 2012–2013 гг.

он составлял 65,5%. Отставание в кадровом обеспечении школ и качестве предоставляемых учащимся образовательных услуг отражается на результатах обучения, образовательных и жизненных траекториях выпускников. Если в среднем после окончания девятого класса продолжают обучение в десятом и одиннадцатом классах 64% школьников, в сельских школах их доля существенно меньше — 50,6%.

В среднем по окончании школы в вузы поступает 80% выпускников, а в Москве уже 90,5%. В сельских школах этот показатель 62%. 20,1% выпускников одиннадцатых классов сельских школ поступают в учреждения среднего профессионального образования, при среднем показателе по всем группам школ — 9,3%. В армию идут 5% мальчиков, средний показатель для всех групп школ — 1,9%.

Не менее существенно различаются результаты ЕГЭ. В среднем только 10,5% учащихся школы набирают менее 30 баллов на экзамене по математике. В сельских школах доля таких учащихся — 16,8%. Средний результат по математике составляет 54 балла, в сельских школах — 48,3 балла.

Менее существенно, но всё-таки явно различаются и результаты элитных и обычных школ. Средний результат по математике в элитных школах почти на 4 балла выше. Доля получивших неудовлетворительную оценку в основной день экзамена меньше. В элитных школах с экзаменом по математике не справились 3,9%, в обычных — 5,7% сдававших экзамен школьников.

Таким образом, надо признать, что общеобразовательные школы не создают для своих учащихся тех возможностей для качественного обучения, в том числе бесплатных дополнительных образовательных услуг, какие получают ученики элитных школ. Особенно ограничены возможности учащихся сельских школ, что сказывается на их результатах и сокращает образовательные и профессиональные перспективы. Отставание сельских школ не сокращается.

Дифференциация контингента

Обсуждая качество результатов, надо учесть различия в контингенте в школах разных групп. Безусловно, наиболее благоприятным можно считать контингент элитных школ, с различными селективными стратегиями. О том, что школа обязательно выбирает при зачислении в 1-й класс лучших детей на основе вступительного тестирования, сообщили 7,5% директоров элитных школ и 2,8% общеобразовательных. О наличии конкурса для учащихся из других образовательных учреждений при наличии свободных мест на основной ступени сообщают 24,6% директоров элитных и 15,5% обычных школ. При наборе в десятый класс конкурсные процедуры более распространены: о них сообщают 36,7% директоров элитных и 24,2% обычных школ.

Данные мониторинга позволяют утверждать: в элитных школах селекция на всех ступенях обучения существенно сильнее, чем в общеобразовательных школах, но в этом году разница между двумя категориями школ уже не кажется такой драматичной.

В прошлом году в 11% гимназий и лицеев и только в 4% общеобразовательных школ принимали детей в 1-й класс только по конкурсу. Конкурс для учащихся, при-

ходящих из других школ, при формировании классов основной ступени действовал в 47,8% гимназий и лицеев, в 23,4% школ с углублённым изучением отдельных предметов и всего в 10,5% общеобразовательных школ. В старшей школе эти показатели составляли 50,7%, 37,5% и 15,4% соответственно.

Отметим и другой эффект мер, направленных на закрепление контингента за школами по территориальному принципу, хотя и незначительный. В прошлом году 40,1% школьников, обучающихся в элитных и 21,8% в обычных школах, проживали в другом микрорайоне. Сейчас таких — 36,8% и 17% соответственно.

Среди директоров элитных школ значительно больше тех, кто признаёт факт существенной социальной и культурной дифференциации семей учащихся в регионе. 53,4% директоров элитных школ считают, что в разных школах региона учащиеся существенно различаются по образованию и материальному положению родителей. В среднем по выборке доля таких ответов значительно ниже — 42,7%, а в Москве вообще 19,1%. При этом о наличии подобного расслоения на муниципальном уровне директора элитных школ не сообщают. Зато о нём говорят директора школ в крупных городах, в этой группе о материальной и образовательной дифференциации семей школьников сообщают 60,9% директоров. При этом данные мониторинга свидетельствуют, что социальный состав семей в школах разного типа различается значительно. Так, в элитных школах доля учеников из семей, в которых хотя бы один из родителей имеет высшее образование, составляет 63,8%, а в обычных — 52,9%. В сельских школах таких учеников — 33,7%. Доля детей из семей, в которых хотя бы один из родителей безработный, — 6%, в обычных — 10,6%, в сельских уже 17,7%.

Директора сообщают, что в работе со сложным контингентом они более всего нуждаются в поддержке, чтобы привлечь учащихся к разнообразным бесплатным дополнительным занятиям. В среднем для всех групп школ так отвечают 50,5% директоров, в Москве — 57%. Подчеркнём, что, как мы видели, в сфере бесплатных дополнительных услуг преимущество у элитных школ, которые имеют возможность регулировать степень сложности контингента за счёт селективных процедур.

Ещё одно направление поддержки — содействие в том, чтобы предоставить учащимся возможность получать помощь социальных педагогов, психологов: об этом говорят 54,2% директоров в среднем; 61% директоров в Москве.

По данным, полученным при опросе директоров в прошлом году, доля учебно-вспомогательного персонала от всего персонала в общеобразовательных школах составляла 8% и была меньше, чем в элитных (9,2%). В сельских школах дефицит таких специалистов был наиболее острым. Их доля в сельских школах в прошлом году равнялась 6,3% при среднем показателе для всех территорий — 8,3% (в Москве — 13%).

Таким образом, надо признать, что школы с наименьшими возможностями для отбора учащихся и наиболее неблагополучным по социальным показателям контингентом имеют наименьшие возможности для того, чтобы оказать своим учащимся необходимую поддержку.

При укрупнении школ могут появляться дополнительные трудности в работе с контингентом учащихся. Значительная часть директоров подтверждает наличие проблем, возникших в результате укрупнения. 20,7% директоров говорят, что у них возникли проблемы с сохранением индивидуального подхода к ученикам; 28,6% сообщают об увеличении числа учеников с девиантным поведением. При этом значительная часть директоров сообщает, что результаты учащихся на всех школьных ступенях в результате укрупнения улучшились: об этом сообщили от 33,2% до 39,5% директоров укрупнённых школ.

Итак:

Мнение директоров и учителей школ о размере заработных плат в целом улучшается, позитивны сдвиги также в квалификационной и возрастной структуре педагогических кадров, однако меньше всех выиграли сельские школы, испытывающие наибольшие кадровые проблемы.

Для всех остальных эффективность проводимой стратегии ставит под сомнение тот факт, что доля учителей, которые занимаются дополнительными видами занятости вне школы, растёт, следовательно, сохраняется разрыв между желаемым доходом учителей и реальным уровнем заработных плат в школах.

Увеличение зарплаты учителей и в целом финансовая политика на сегодняшний день не смогли устранить ощутимой дифференциации школ разных типов и разных территорий с точки зрения таких показателей качества образования, как: качество педагогических кадров; объём и доступность дополнительных образовательных услуг; наличие профильного уровня обучения; качество учебных результатов.

Кроме того, очевидно, что различная политика школ относительно набора учащихся, тесно связанная с кадровыми ресурсами и уровнем образовательных программ, неизбежно приводит к дифференциации школ по характеристикам контингента. Сегодня в системе финансирования школ и нормах оплаты труда учителей не заложено никаких компенсаторных механизмов, которые позволили бы школам, не осуществляющим селекции и обучающим наиболее сложный контингент учеников, обеспечить для них необходимые условия обучения, включающие штат квалифицированных специалистов и расширенный комплекс дополнительных образовательных услуг.

Марина Александровна Пинская,
ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
кандидат педагогических наук.

Павел Владимирович Деркачёв,
ведущий научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований и разработок Института образования НИУ ВШЭ.

Майя Борисовна Савельева,
главный аналитик Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ.