



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

IV Российский экономический конгресс «РЭК-2020»

Москва, zoom 21-25 декабря 2020 г.

Реформирование систем оплаты труда в общем образовании в постсоветский период в контексте теории «институциональных ловушек»

**Н.А.Заиченко
М.И.Койвунен**

Санкт-Петербург
2020



Теоретическая рамка

1999.- В.М. Полтерович

О неэффективных устойчивых нормах-институциональных ловушках (ИЛ)

Почему в процессе реформирования появляются ИЛ

1979. - Кэмпбелл иллюстрирует ситуацию, когда проводимая политика, ориентированная на выполнения показателей, несостоятельна. «Чем больше количественный показатель используется для принятия решений в социальной политике, тем больше он подвержен различным искажениям и тем больше он будет искажать социальные процессы, которые связаны с проводимой политикой»

1985.- П. Дэвид

О феномене зависимости от предшествующей траектории развития (path dependence) или ЭФФЕКТЕ КОЛЕИ: случайные события в условиях возрастающей отдачи могут приводить к эффекту блокировки (lock in)

2016. –Д.Гребер

о «железном законе либерализма»- структурном насилии, когда следование правилам превращается в искусство заполнения формуляров



Нормативная рамка

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ национальной системы профессионального роста педагогических работников Российской Федерации, включая национальную систему учительского роста

УТВЕРЖДЕНЫ распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3273-р

П.4 проведение анализа региональных систем оплаты труда педагогических работников до 1 мая 2020 года

П.24 аналитический доклад по перспективам обновления системы квалификационных категорий педагогических работников – 1 января 2021 года

П.27 проведение пилотной апробации внедрения обновленной системы квалификационных категорий в соответствии с утвержденным порядком проведения 1 сентября 2021 года – 1 июня 2022 года

Методы исследования: анализ нормативно-правовых актов, систематизация, метод наблюдения, анкетный опрос, формализованное интервью



Методологическая рамка

Первый этап: локальный уровень – опрос педагогов, **проверка частных гипотез**
Проба теории институциональных ловушек как исследовательского инструмента

Второй этап: расширение выборки; сформулирована **гипотеза** о формировании институциональных ловушек (ИЛ) в ходе постсоветской трансформации систем оплаты учительского труда.

Выявлены признаки ИЛ в ходе интервьюирования и анализа нормативных документов.

Третий этап: подтверждение гипотезы через интервью с директорами.

Методы исследования: анализ нормативно-правовых актов, систематизация, метод наблюдения, анкетный опрос, формализованное интервью



Частные гипотезы исследования – 1 этап

Гипотеза №1. Представления педагогов образовательных организаций общего образования о трансформации трудовых отношений в постсоветский период носят субъективный характер и не объективированы целевыми установками образовательной политики.

Гипотеза №2. Изменения в системах оплаты труда и структуре оплаты педагогов в общем образовании в постсоветский период негативно повлияли на характер взаимоотношений в педагогических коллективах



КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ ...для формулировки общей гипотезы

Реформирование систем оплаты труда в школьном образовании в постсоветский период приводит к формированию институциональных ловушек, т.е. неэффективных, но устойчивых норм.



ОБЩАЯ ГИПОТЕЗА:

Система оплаты труда в общем образовании может быть отнесена к институциональной ловушке, если мы обнаружим все признаки этого феномена, а именно:

три фактора, которые влияют на ее образование (фундаментальный, организационный, социетальный),

четыре эффекта, которые ее поддерживают (координации, сопряжения, инерции, обучения)



Гипотеза «от обратного»

Система оплаты труда в общем образовании может быть эффективной устойчивой нормой, если она:

- **не ограничена фундаментальными факторами;**
- **обеспечена организационными факторами;**
- **поддержана социетальными факторами**

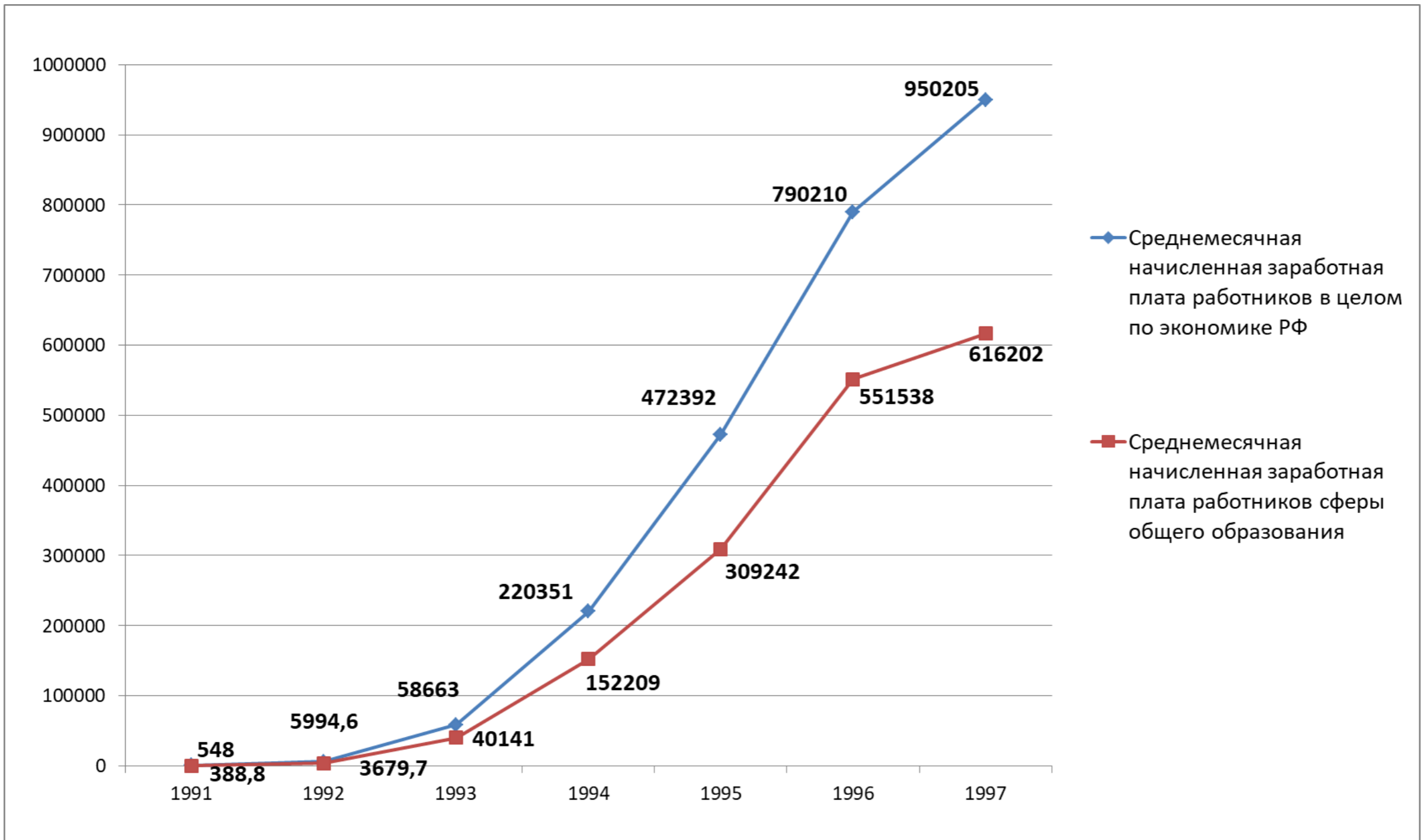


Нормативная трансформация трудовых отношений в системе образования

№ п/п	Этапы трансформации трудовых отношений с педагогами в постсоветский период
1	Единая тарифная сетка (до 2011)
2	Новая система оплаты труда
3	Нормативное подушевое финансирование
4	Механизм эффективного контракта
5	Концепция профессионального стандарта педагога + (НСУР-ЕФОМ- НСПРПР)

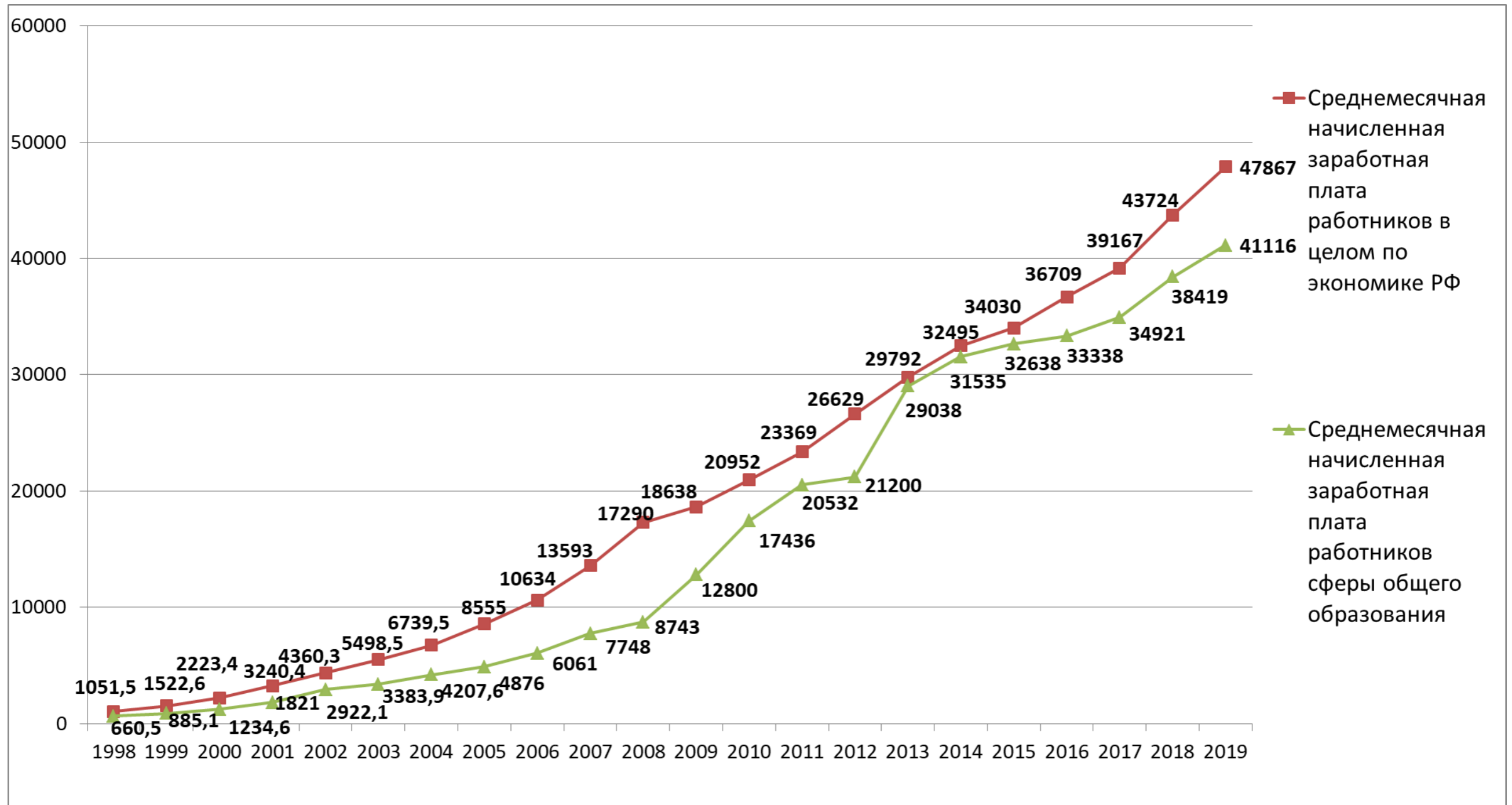


Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы работников сферы образования со среднемесячной начисленной заработной платой работников в целом по экономике РФ (1991 – 1997 гг.)



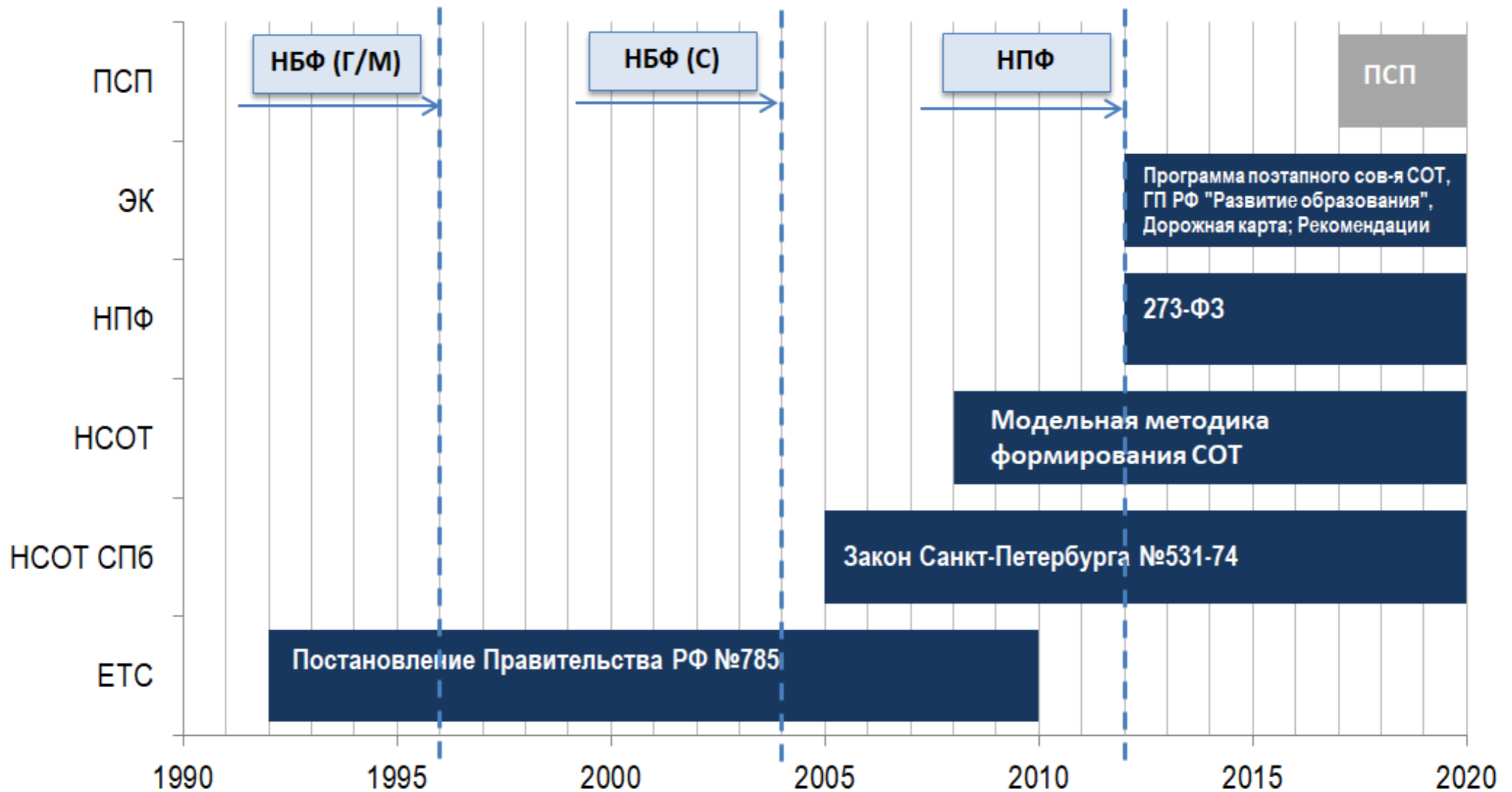


Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы работников сферы образования со среднемесячной начисленной заработной платой работников в целом по экономике РФ (1998 – 2019 гг.)





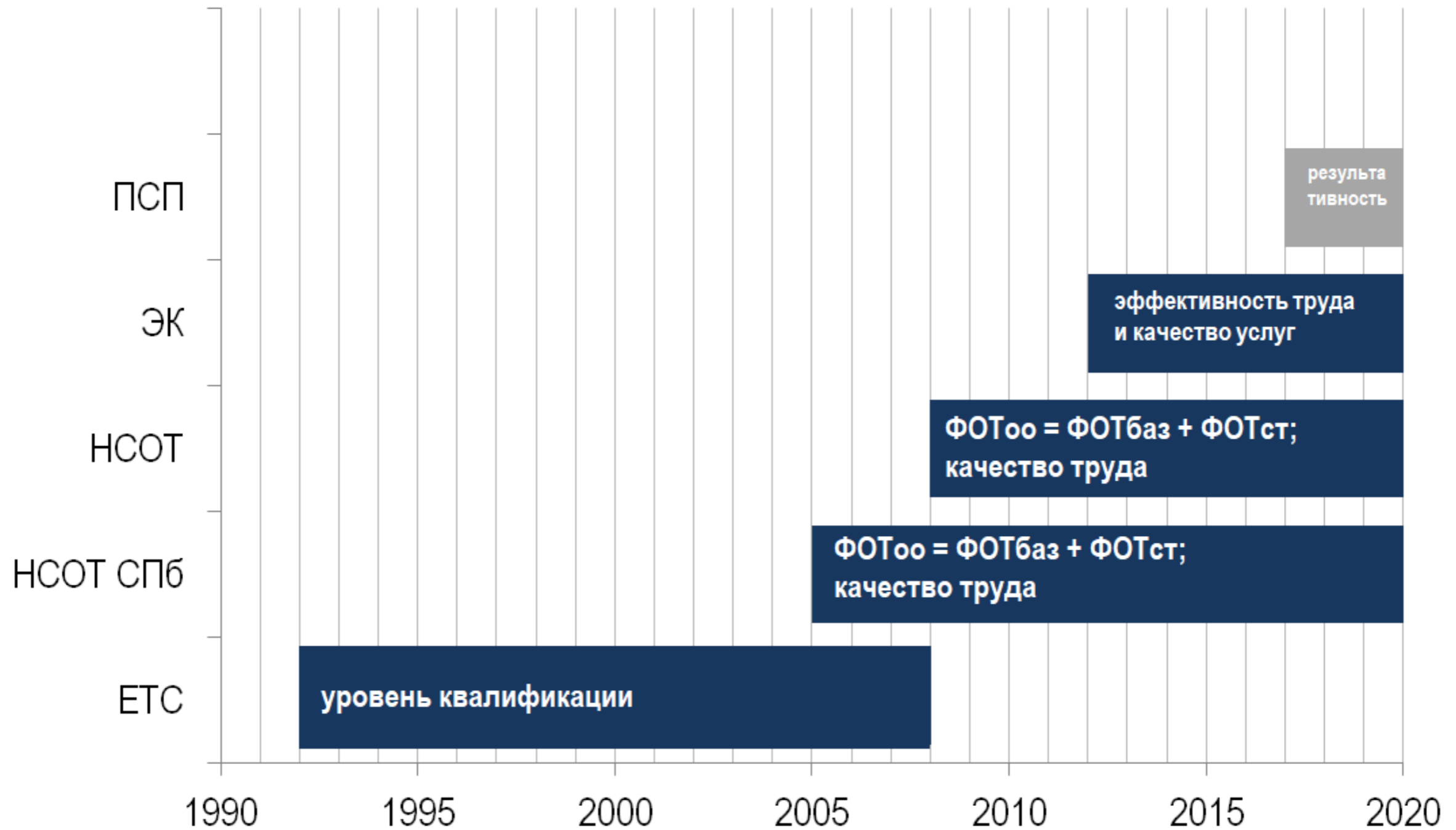
Тенденции в финансировании образовательных организаций и нормативно-правовое обеспечение трансформации трудовых отношений с педагогами в постсоветский период*



* Для построения диаграммы использована нормативно-правовая документация, регламентирующая финансирование образовательных организаций



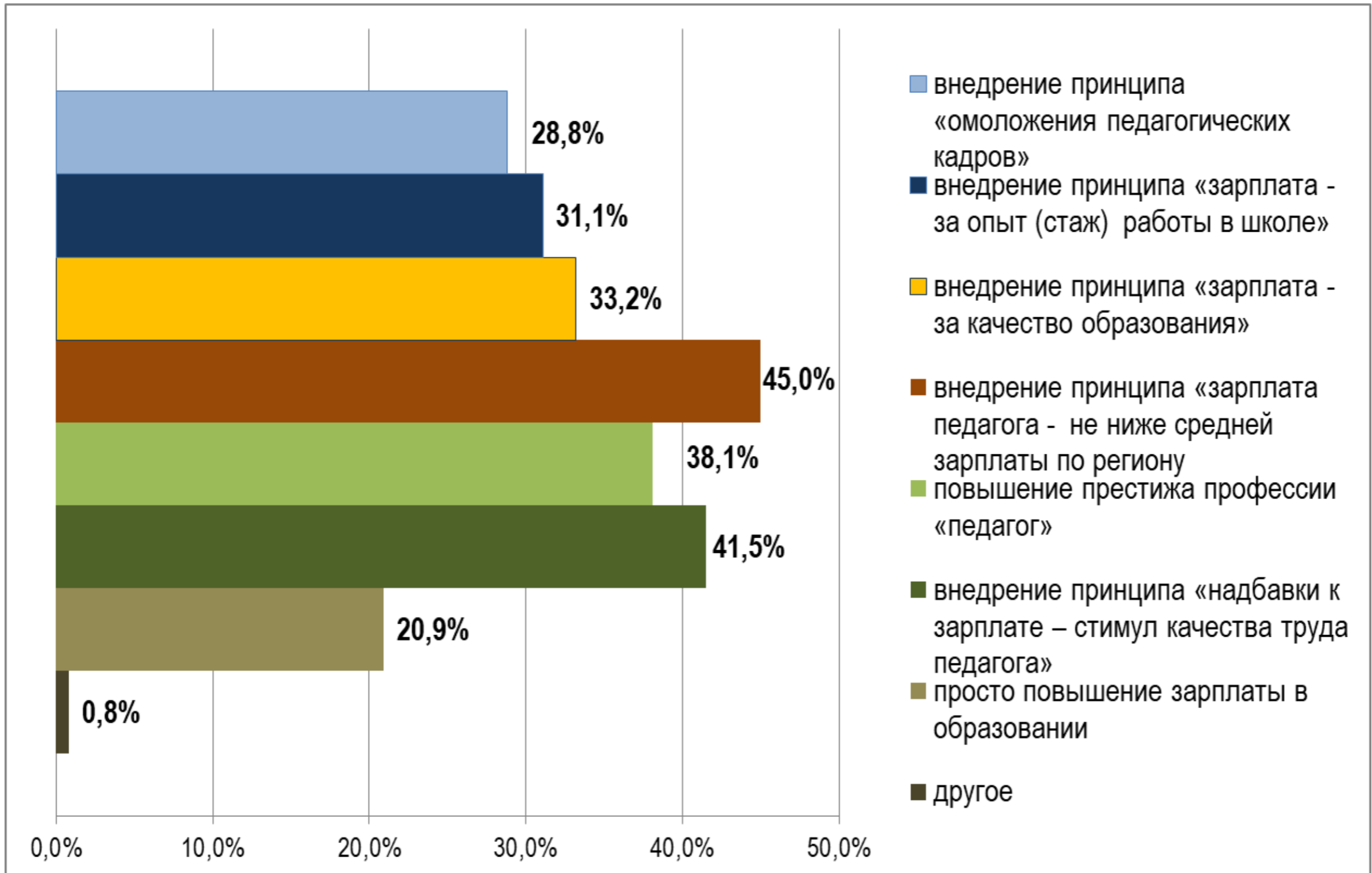
Тенденции в формировании заработной платы в общем образовании в постсоветский период*



* Для построения диаграммы использована нормативно-правовая документация, регламентирующая систему оплаты труда в сфере общего образования



Что «думали» педагоги о базовых целях реформирования системы оплаты труда педагогов в России в постсоветский период (1991 г. – наст. время)* (N=431, 2018г.), 1 этап



*По данным исследования педагогов общеобразовательных учреждений Пушкинского района Санкт-Петербурга, 2018 г.



Смысл трансформации трудовых отношений в системе образования

Трансформация трудовых отношений с педагогом в постсоветский период – преобразование отношенческого смысла в трудовых отношениях, в основе которого лежит усиление персонализации педагогического труда.



Подтверждение частных гипотез исследования. Гипотеза №1

Гипотеза №1.

Представления педагогов образовательных организаций общего образования о трансформации трудовых отношений в постсоветский период носят субъективный характер и не объективированы целевыми установками образовательной политики.

НЕ ПОДТВЕРДИЛАСЬ



Подтверждение частных гипотез исследования. Гипотеза №2

Гипотеза №2.

Изменения в системах оплаты труда и структуре оплаты педагогов в общем образовании в постсоветский период негативно повлияли на характер взаимоотношений в педагогических коллективах.

ПОДТВЕРДИЛАСЬ



Подтверждение частных гипотез исследования. Гипотеза №2

Трудности и опасения педагогов в отношении введения и реализации новой системы оплаты труда*:

- обеспокоенность педагогов проводимой оптимизацией кадрового состава общеобразовательных организаций;
- опасения педагогов в отношении объединения или закрытия классов (коррекционных, логопедических) с целью оптимизации фонда оплаты труда;
- возможность возникновения конфликтных ситуаций между педагогами одинаковой квалификации при равной нагрузке из-за различий в размере их стимулирующих выплат

*По данным исследования Международной научно-учебной лаборатории институционального анализа экономических реформ НИУ ВШЭ, 2009 г.



Выходим на противоречия

№1: противоречие между декларированной задачей повышения заработной платы работников бюджетной сферы и недостаточностью бюджетных средств для решения этой задачи.

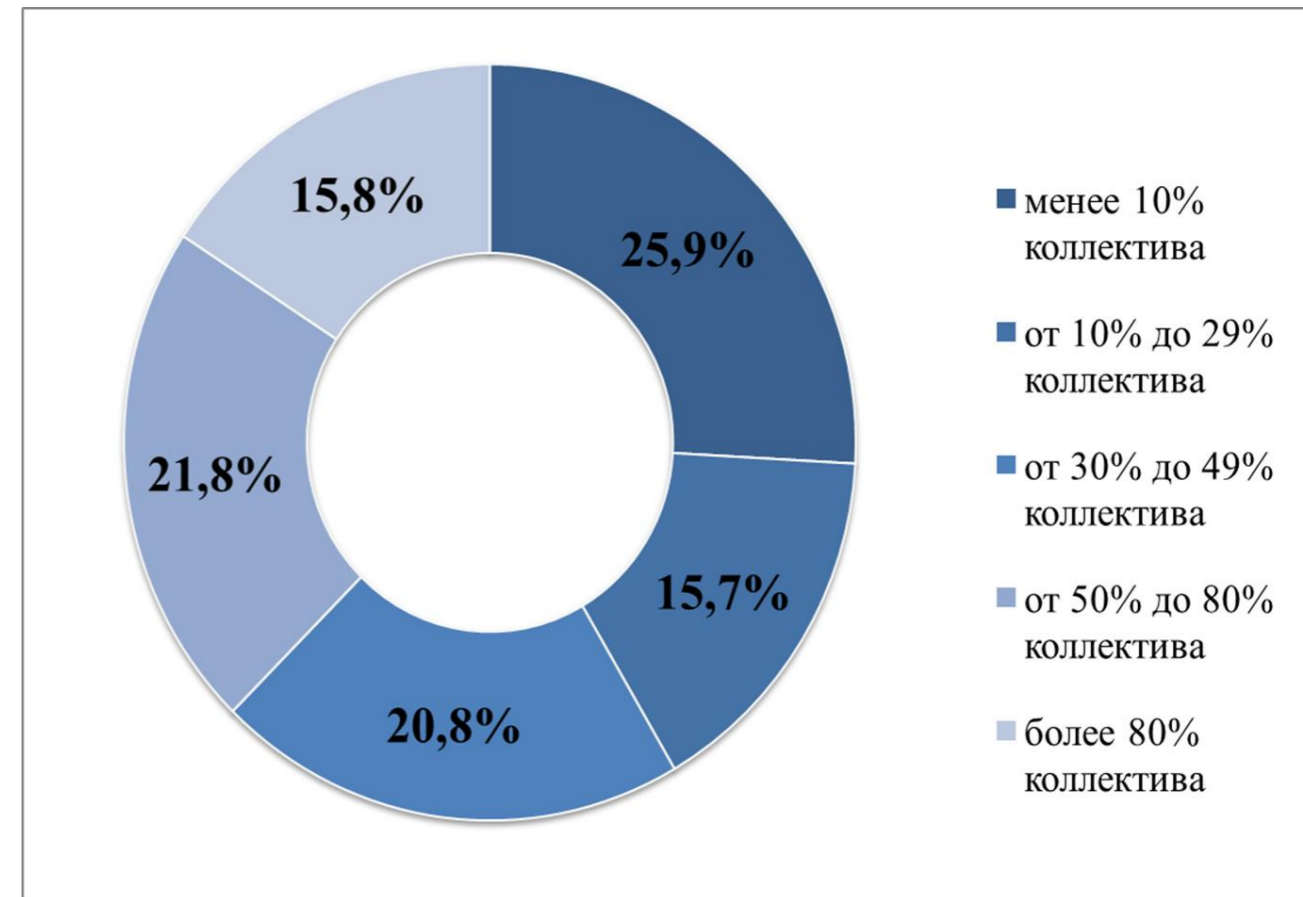
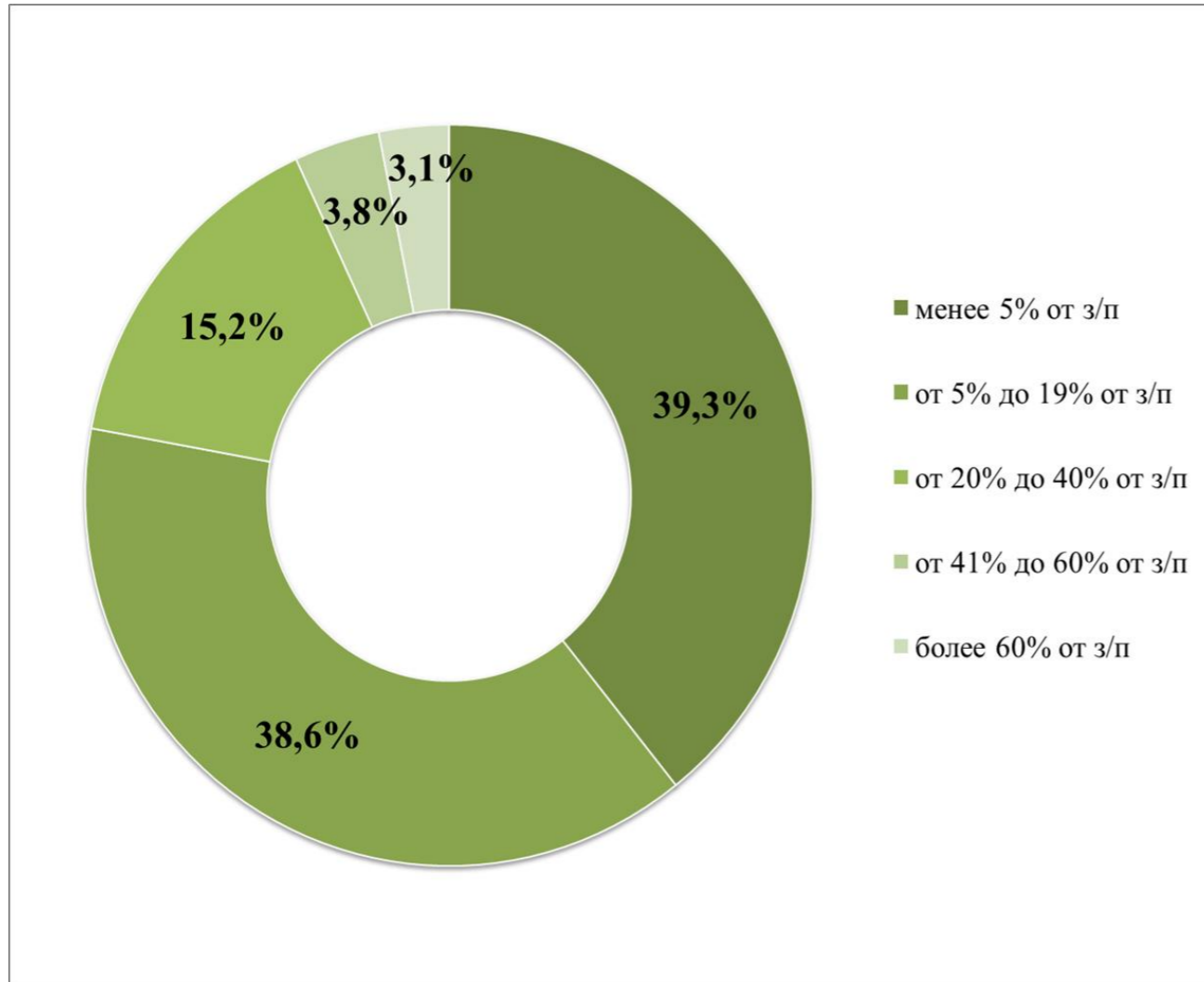
№2: дисбаланс между задачами региональных образовательных политик в части оплаты труда работников организаций общего образования и неготовностью руководителей этих организаций адекватно оптимизировать систему оплаты труда в силу недостаточной квалификации в вопросах кадровой политики и экономики образования.

В результате: каждая из заменяющих друг друга моделей оплаты труда в определенный момент прекращала отвечать целям развития образования и становилась неэффективной устойчивой нормой, **т.е. институциональной ловушкой.**

...каждая последующая трансформация лишь усиливала неэффективность.

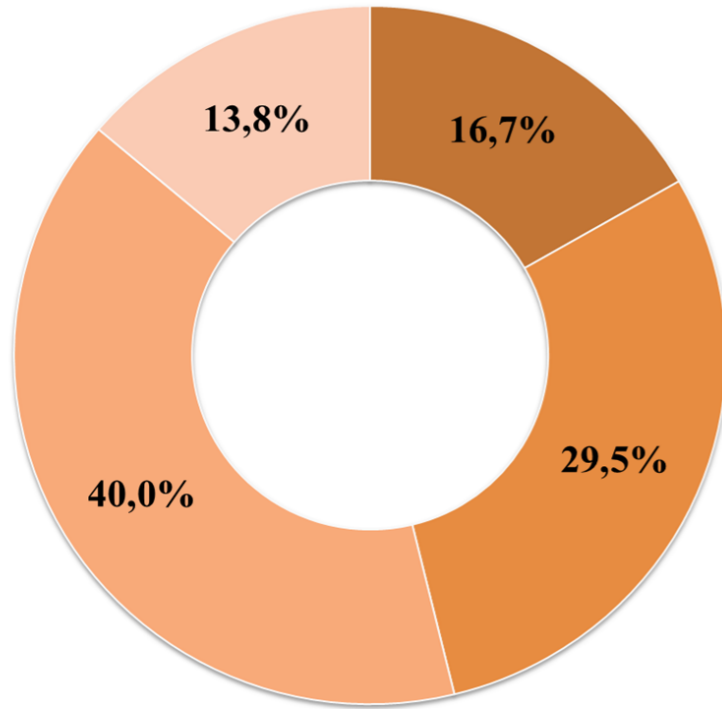


Выходим на противоречия: представления педагогов о стимулах и уровень доверия педагогов (N=983, 45 регионов, 2019г.)

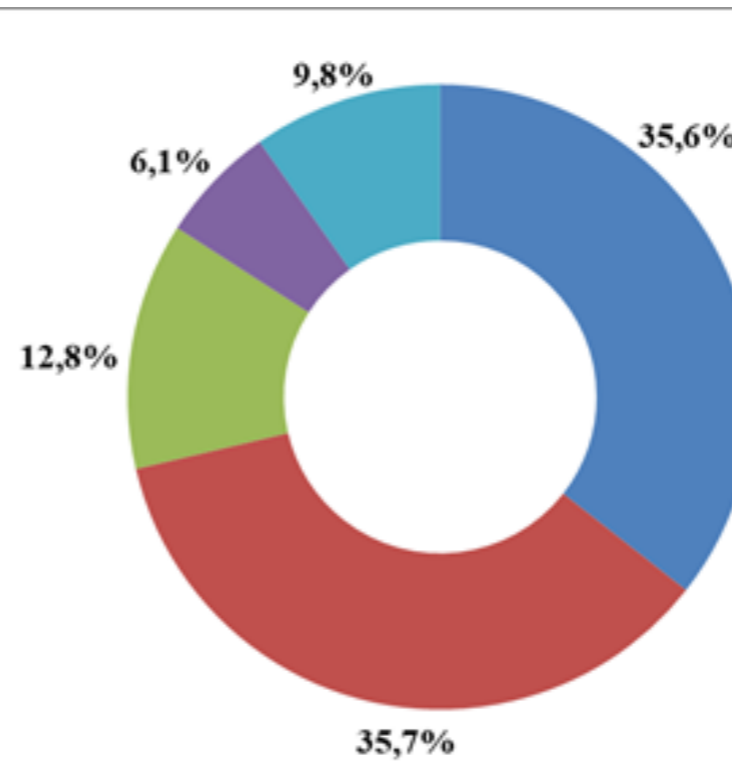




Выходим на противоречия: участие в распределении выплат и учет «желаний» педагогов по выплатам (N=983, 45 регионов, 2019г.)



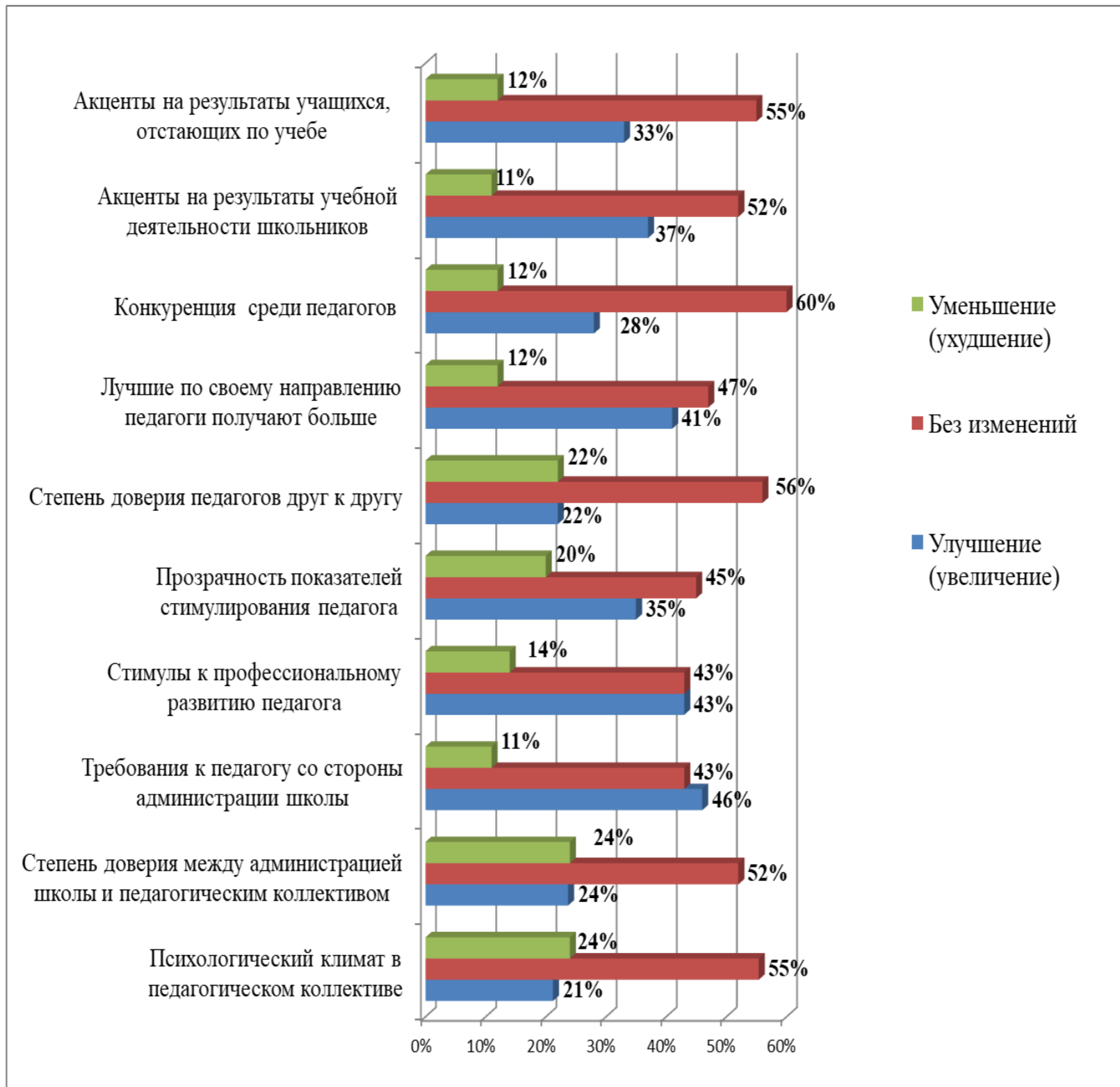
- да, входил(а) / вхожу в рабочую группу по разработке и коррекции СОТ педагогов
- да, участвовал(а) / участвую в обсуждении СОТ педагогов в рамках внутришкольных мероприятий (педагогических советов, семинаров, пр.)
- нет, но хотел(а) бы
- нет, и не хотел(а) бы



- мои пожелания всегда учитываются
- когда как - иногда учитываются, иногда нет
- я не высказываю своих пожеланий и беру в нагрузку то, что дают
- очень редко, но мои пожелания учитываются
- никогда не учитываются мои пожелания по нагрузке

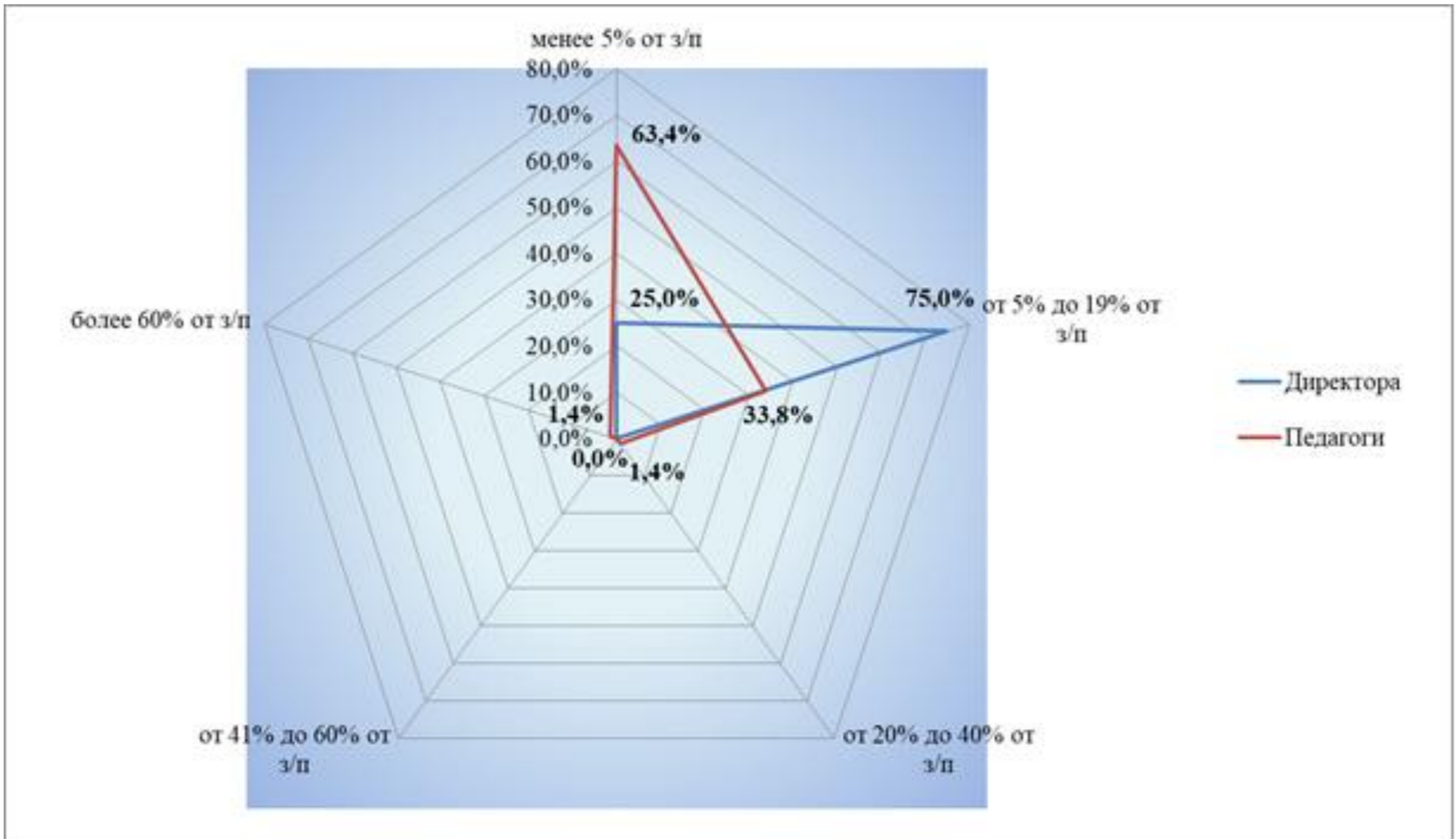


Выходим на противоречия: что было в школе «ДО» и что изменилось «ПОСЛЕ» введения эффективного контракта (N=983, 45 регионов, 2019г.)





Выходим на противоречия: что говорят директора и думают учителя про стимулирующие выплаты (г. Санкт-Петербург)*



*По данным анкетирования педагогов (апрель 2019 г.) и интервью руководителей общеобразовательных организаций Санкт-Петербурга (август-сентябрь 2019 г.)



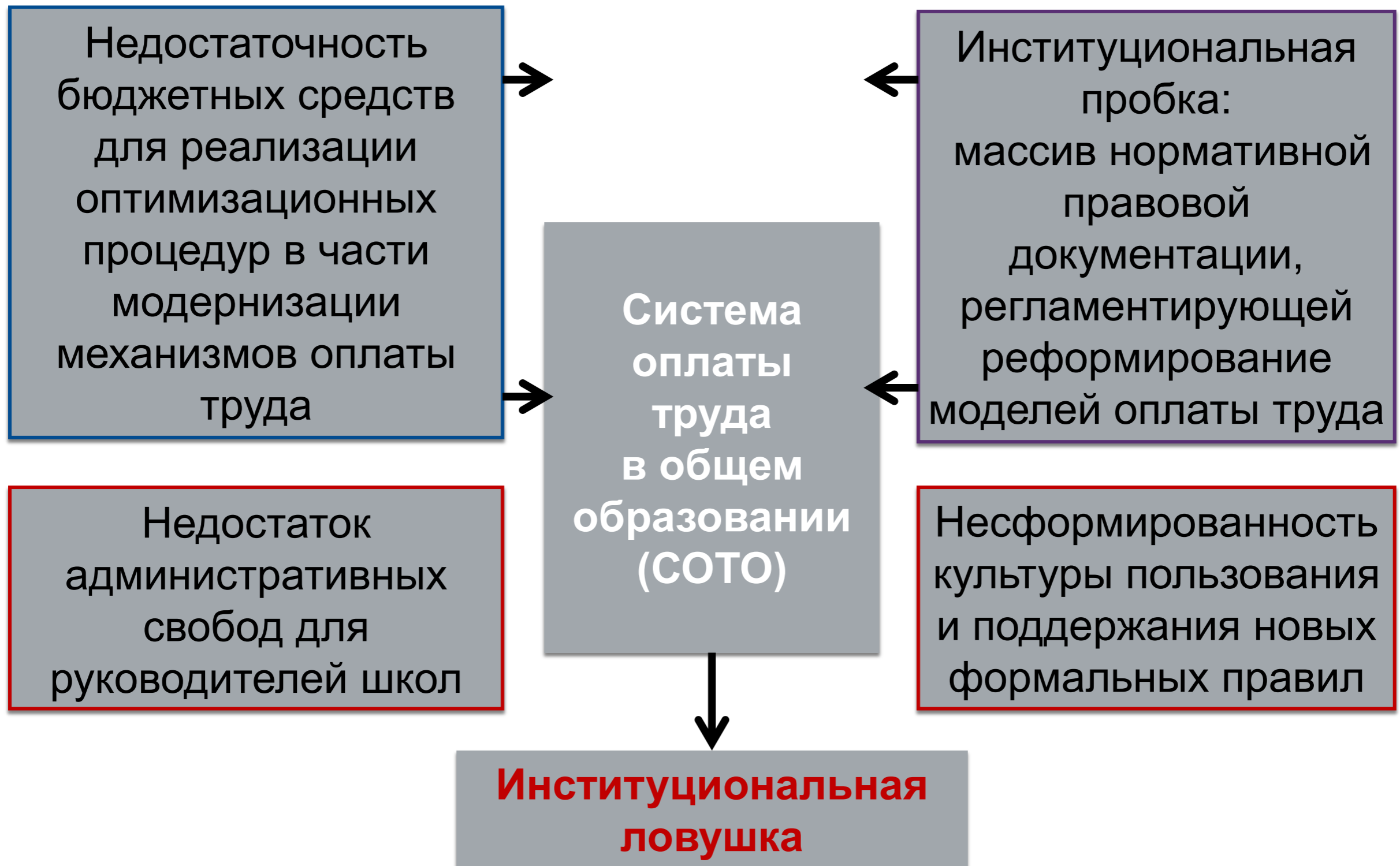
Выходим на противоречия: что говорят директора (г. Санкт-Петербург, 2019)*

- ✓ *«Сейчас задача – **сдерживаем зарплату до среднего**. ... У нас есть **правила игры**, в которые мы играем. Сегодня мы эти правила игры **не понимаем**, мы каждый раз подстраиваемся: то так, то так. И поэтому это получается не эффективный контракт, а **эффективная игра с заработной платой**» (директор средней школы, 56 лет).*
- ✓ *«Той **базы** юридической, которая необходима, у нас **не было**, ... **знаний**, которые по данным вопросам есть или они были бы доступны, - здесь у нас **не было**», поэтому **«очень сложно** нам самим **сформировать** объективные количественные **показатели**» (директор школы с углубленным изучением английского языка, 69 лет).*
- ✓ *Периодичность корректировки внутришкольных показателей оценки деятельности педагогов зависит **«... как правило, от каких-то ценных указаний сверху: вот этот надо приоритет, вот этот надо приоритет»** (директор лицея, доктор педагогических наук, 64 года).*

**По данным интервью руководителей общеобразовательных организаций Санкт-Петербурга (август-сентябрь 2019 г.)*



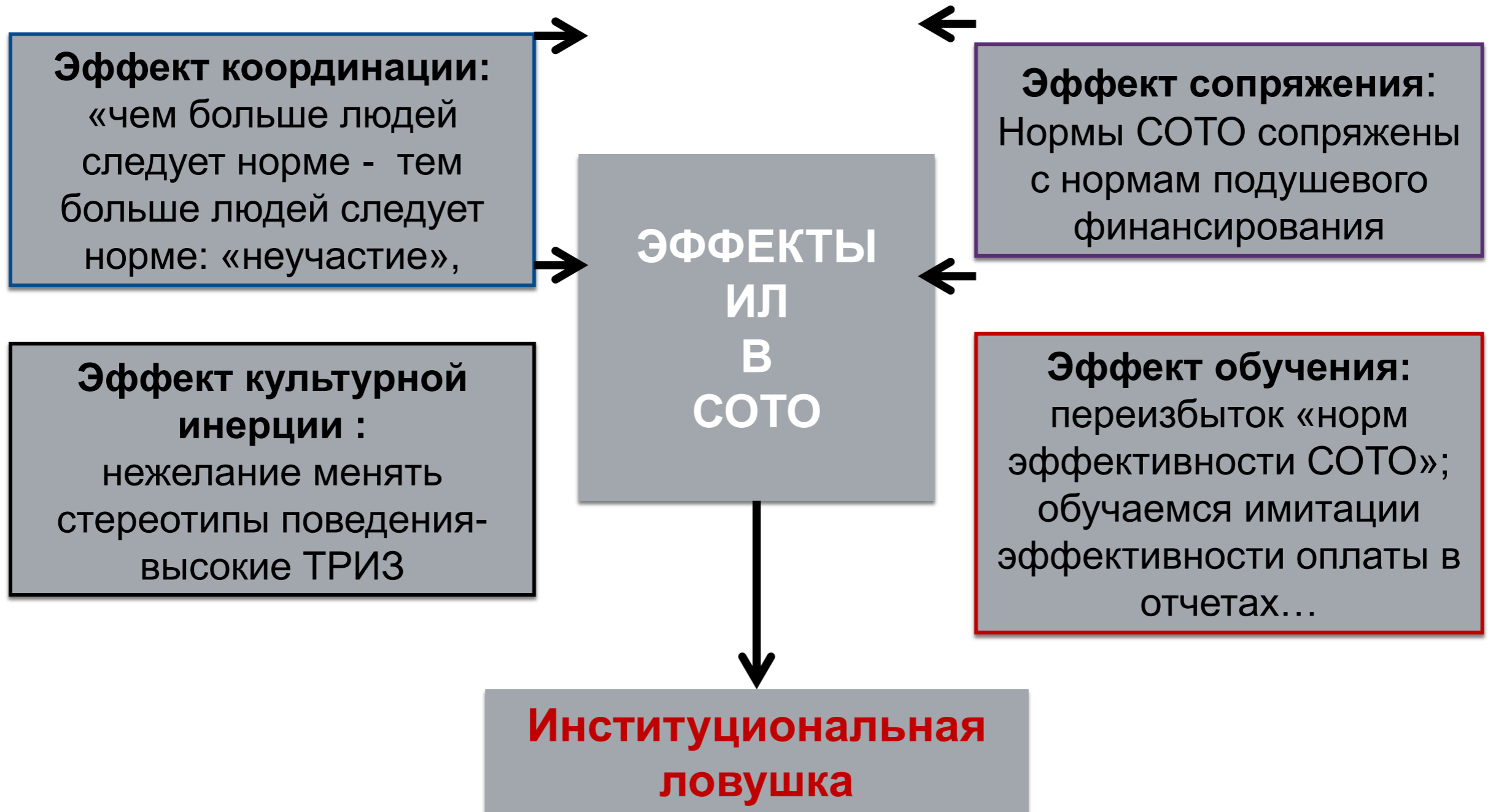
ТРИ НОРМООБРАЗУЮЩИХ ФАКТОРА ИЛ В СОТО





ЧЕТЫРЕ СОТО

НОРМОЗАКРЕПЛЯЮЩИХ ЭФФЕКТА ИЛ В





Выходим из ИЛ или на новые риски – углубляем ИЛ ?

В настоящее время формируется НОВАЯ зона рисков, обеспечивающая стабилизацию и «углубление» институциональной ловушки в системе оплаты труда в общем образовании



НСРПР- ЕФОМ –НСУР ?

Или это выход из ИЛ?



СПАСИБО

**Н.А.Заиченко
М.И.Койвунен**

**zanat@hse.ru
marina-koivunen@mail.ru**



Ключевые источники исследования

- Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования: [утв. Министром образования и науки Российской Федерации 22 нояб. 2007 г.] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: минобрнауки.рф/документы/730;
- Постановление Правительства РФ от 14.10.1992 г. № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда бюджетной сферы на основе Единой Тарифной Сетки» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45674;
- Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 г. № 2190-р;
- Заиченко, Н.А. Институциональные предпосылки региональной образовательной политики: учебно-методическое пособие (компендиум) [текст] / Н.А. Заиченко; Санкт-Петербургский филиал нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2012. — 234 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://spb.hse.ru>;
- Полтерович, В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы / Российская экон. школа. – М.: 1999. – 37 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cemi.rssi.ru>