

ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ ТРУДА ПЕДАГОГИЧЕСКОГО СОСТАВА ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ

Ж.Т. Иманалиева

Рассматриваются основные проблемы неэффективной системы оплаты труда педагогического состава общеобразовательных школ и применение международного опыта в области оплаты труда за эффективность в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: среднее образование; оплата труда за его эффективность.

В развитых странах, с которыми принято сравнивать уровень и эффективность образования, уделяется много внимания образованию в целом. Уровень образования и профессиональной подготовки становится одним из главных факторов устойчивого развития. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) организовала проведение регулярного мониторинга общего и вузовского образования, отслеживая различные его параметры, в том числе и эффективность. Это связано с тем, что уровень школьной подготовки существенно влияет на качество работы вузов. Конференция Королевского экономического общества Великобритании, конференция Европейского общества общественного выбора, а также конференция немецких экономистов в Берлине и во Франфурте обсудили доклад Э. Гундлаха, А. Васмана и Е. Гмелин “Падение эффективности школьной подготовки в странах ОЭСР”¹. Было отмечено, что за прошедшее столетие “трудоемкость производства автомобиля существенно сократилась, но исполнение симфонии или парикмахерские услуги требуют столько же труда, как и всегда. Школьная подготовка в этом мало отличается”². Участники исследовательского проекта пришли к выводу, что в 15 странах ОЭСР эффективность образования снижается. Наблюдаемый рост затрат на образование не является гарантией повышения его эффективности. Особенно это проявляется в период расцвета информационно-коммуникационных технологий, которые требуют адекватной взаимосвязи “учитель-школьник”, “преподаватель-студент”. Поэтому предлагается

повышать эффективность образования при помощи совершенствования его структуры, а также проводимой в обществе политики образования.

Вопросы образования являются приоритетными и в Кыргызстане. Несмотря на то, что по данным переписи 1999 г. в целом образовательный уровень в КР остается относительно высоким: 10,5% имели высшее образование, 10,8 – среднее специальное, 50% – среднее общее образование, качество подготовки учащихся средних школ, за небольшим исключением, имеет тенденцию к ухудшению. Это подтверждается различными национальными и международными исследованиями.

Образование является важнейшим элементом экономической и социальной политики государства, обеспечивающим процесс получения конкретным специалистом систематизированных знаний, умений и навыков с целью их эффективного использования в профессиональной деятельности. Для Кыргызстана одним из наиболее приоритетных и актуальных направлений развития страны является глубокая и всесторонняя модернизация сферы образования на всех уровнях управления, с выделением требуемых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования. При этом особенно значимым является переход на инновационный путь развития отечественного образования.

Основные фундаментальные знания, включая жизненные навыки, специалисты получают в средней общеобразовательной системе, которая является базисом на протяжении всей жизни, где бы не учился и не работал специалист. В настоящее время наблюдается существенное снижение качества образования, отсутствие стимулов для его повышения, низкий уровень внедрения инновационных программ, старение педагогического состава, слабый приток молодежи в

¹ Goundlach E., Wassman I., Gmelin E. The decline of Schooling, Productivity in OESD counties // The Economic Journal. – 2001 May. – Vol. 111. – P. 135–147.

² Там же.

сферу образования. Это объясняется, в первую очередь, недостаточным уровнем оплаты труда работников образования, отсутствием необходимых условий для повышения квалификации, слабой материально-технической базой школ.

Уровень грамотности школьников катастрофически падает с каждым годом. Об этом свидетельствуют результаты исследований, регулярно проводимые международными и местными организациями. Причинами ухудшения качества образования называются неэффективная система оплаты труда учителей, основанная на Единой тарифной сетке (ЕТС), и слабая мотивация. ЕТС состоит из 23 разрядов, выстроенных на основе фиксированных коэффициентов базовой заработной платы, устанавливаемых правительством. Коэффициенты последний раз пересматривались в 2005 г. Базовая заработная плата, на основе которой рассчитаны коэффициенты, в 2006 г. была повышена с 340 до 408 сом. в месяц в 2006 г., а затем до 530 сом. с января 2007 г. (30% повышение для всех работников, получающих заработную плату по ЕТС, а не только для учителей).

В соответствии с системой аттестации учителей по ЕТС, распределение шло по четырем категориям. При этом учитывалось высшее образование и его отсутствие. Сегодня около 80% учителей имеют высшее образование и находятся на уровне 6–12 разряда. Учителя без высшего образования начинают с 4 разряда ЕТС – это главным образом опытные учителя с более высокими разрядами шкалы без высшего образования (до 8 разряда). Аттестация является формальной формой контроля качества или оценивания эффективности деятельности. В основном существующая система оплаты труда базируется на уровне образования и стаже работы вплоть до самого верхнего разряда – пятнадцатилетнего стажа работы. После этого рубежа учителя высшей категории не получают никаких надбавок, если только не увеличивается сама ЕТС. Шкала заработной платы учителей является очень плоской. Каждый разряд ЕТС менее чем на 10% выше предыдущего (кроме разрядов 6–8, где разница составляет немного больше 10%). На уровне верхних разрядов увеличение едва составляет 2%. Базовая зарплата в настоящее время составляет 1177 сомов в месяц, что означает, что процентные приращения в реальном денежном выражении крайне малы. От 6 до 12 разряда прирост равен 133 сомам в месяц. Учителя, достигшие высшей категории, до конца своей карьеры находятся на уровне 12 разряда (в настоящий момент 1966 сомов в месяц).

В результате крайне низкая мотивация остается в системе образования. После 15 лет работы базовая заработная плата учителя обычно может быть на 55% выше зарплаты начинающего учителя. Средняя ставка учителя средней школы в 2008 г. составляла 2688 сом., тогда как минимальный потребительский бюджет составлял 3571 сом. или 75% МПБ. Учителя вынуждены подрабатывать, работая на 1,5 ставки и выше, что негативно сказывается на их здоровье и качестве обучения.

Поэтому возникает острая необходимость изменения существующей системы оплаты труда учителей школ. Для этого необходимо проанализировать международный опыт с его возможным использованием в системе образования республики.

Система “оплаты за результаты” начала внедряться в Англии в 1861 г., которую немедленно возненавидели учителя. Тем не менее, эта система применялась в течение 30 лет. Система была раскритикована за деквалификацию учителей, за то, что большое внимание уделяется только успешному прохождению тестов, основанных на узком и скучном учебном плане.

Но, тем не менее, данная система была постепенно принята и другими странами. Ряд школьных округов в США испытал эту систему в начале XX в., но ее использование закончилось к 1930 г. Когда в 1957 г. в России был запущен спутник, свидетельствующий о торжестве советской системы образования, американцы обвинили своих учителей в неэффективной системе образования и вернулись к оплате за заслуги, чтобы создать в школе подобие атмосферы бизнеса. Эта система снова исчезла из-за сопротивления учителей. Но ее идея снова вернулась в 80-х гг. в связи с введением новых стандартов образования. На этот раз упор больше делался на предоставление дополнительной платы за дополнительную работу или хорошую посещаемость, и меньше внимания уделялось оценке качества работы учителя. Были приняты законодательные акты в 30 штатах, предусматривающие различные формы платы за заслуги для учителей.

В настоящее время в США существуют четыре альтернативные системы оплаты труда учителей:

- Оплата за заслуги: отдельные учителя получают бонусные выплаты на основе повышения эффективности своей деятельности.
- Оплата за знания и навыки: учителя получают постоянные доплаты за приобретение новых навыков и их применение.

- Оплата за эффективность деятельности (ОЭД): учителя получают доплаты, связанные с повышением успеваемости учащихся, измеряемые посредством стандартизованных тестов или других критериев.
- Оплата за эффективность деятельности школы: весь профессиональный коллектив школы получает бонусную выплату, если учащиеся достигают определенных целей.

В Австралии в штате Виктория попеременно внедряли, а затем отменили три различные системы оплаты на основе эффективности деятельности (в 1970, 1980 и 1990-х гг.). Последняя система была отменена в 1999 г. в связи с жалобами на чрезмерную бюрократию, недофинансирование и несправедливую, субъективную оценку эффективности деятельности учителей. Недавно федеральный министр образования Австралии предложил систему платы за заслуги на основе комбинации взаимного оценивания (учителями, родителями и учащимися) и измерения успехов учащихся, а также пригрозил приостановить финансирование штатов, если ими не будет применяться подобная система. В штате Виктория сейчас снова рассматривается возможность проведения нового эксперимента по ОЭД.

Когда система ОЭД внедрялась в конце 90-х гг. в Новой Зеландии, были учтены некоторые ошибки других стран. Полученные уроки и ошибки были тщательно обсуждены с профсоюзами учителей, чтобы учителя понимали, что стандарты оценивания соответствующим образом отражают их работу.

В Израиле и Новой Зеландии внимание фокусировалось на эффективности деятельности школ. В Израиле школы ранжируются по эффективности деятельности (результаты экзаменов и число учащихся, бросивших учебу), а затем премируются в соответствии с положением, соревнуясь за фиксированную сумму. Призы затем используются для выплаты бонусов учителям в успешных школах.

В 80-х гг. в Китае была внедрена схема платы на основе эффективности деятельности для учителей старшей школы, которая является противоположностью схемам, применяемым в Новой Зеландии и Израиле. Учителя оцениваются индивидуально, исходя из их преподавательских способностей. Затем школы ранжируются в соответствии с качеством работы учителей, а школы, занявшие верхние позиции, получают больший бюджет. Выделяют четыре категории учителей: от учителя “3-го класса” до “высшей категории”. В результате выплачиваются значительные до-

платы, и учитель “высшей категории” получает на 80% больше, чем учитель “3-го класса” с таким же опытом.

В Латинской Америке используются как индивидуальные модели, так и школьные. В рамках мексиканской преподавательской программы “Каррера” отдельные учителя получают премии, которые варьируются от 24 до 200% базовой заработной платы. Оценивание основывается на эффективности работы в классе, взаимном наблюдении и результатах учащихся по тестам. Например, в Чили функционирует школьная схема, в рамках которой учителя получают временные премии, если школа добивается успеха в соревновании на основе результатов национального экзамена учащихся (проводимого каждые два года)¹.

Свидетельств применения ОЭД в африканских странах немного. В Бенине в 1999 г. была внедрена схема платы за заслуги, но в 2003 г. учителя начали забастовку и добились возвращения к старой системе. В Кении оценка схемы платы за заслуги показала, что она не повлияла на уровень учащихся, бросающих школу, посещаемость учителей и педагогику. Учебный план стал ограничиваться сессиями интенсивной подготовки перед процедурами оценивания учителей².

В 2000 г. британское правительство вернулось к идее вознаграждения учителей за высокий уровень эффективности деятельности. За последнее десятилетие школьная система стала крайне централизованной, и поэтому применялись механизмы, необходимые для внедрения одной из самых эффективных систем современного образования.

Применение системы оплаты в различных странах мира за эффективность труда позволяет выделить преимущества этой системы:

- стимулирует учителей работать более интенсивно и прилагать больше усилий к подготовке к урокам, потому что это может привести к выгодным результатам;
- стимулирует способных высококвалифицированных учителей оставаться в преподавательской профессии, а не переходить в управление или уходить из образования;
- повышает достижения учащихся, так как учителя поощряют работу учеников и достижение ими высоких результатов;

¹ Вегас Е., Умански И. Совершенствование преподавания и обучения с помощью эффективных поощрений. – М.: Всемирный Банк, 2005.

² Беннелл П. Мотивация учителей и поощрения в регионах Африки южнее Сахары и Азии // DFID. – 2004.

- поощряет большую отчетность, давая менеджерам больше гибкости;
- меняет культуру школы, фокусируя внимание на общих, а не индивидуальных целях.

Существует мнение, что ОЭД ослабляет власть профсоюзов, отходя от заключения коллективных контрактов, и экономит средства, замедляя автоматическое повышение заработной платы.

Большинство исследований ОЭД для учителей было проведено в школьных округах США, где ее применение было начато и затем прекращено. Было обнаружено, что учителя, в общем, положительно реагируют на финансовые поощрения, но когда практика финансового поощрения была утверждена, те аспекты, которые ранее воспринимались в качестве нормальной составляющей работы, приобрели денежную ценность. Учителя начали требовать плату за внеклассные мероприятия, которые ранее они проводили бесплатно, запрашивали плату за участие в родительских собраниях и т.д.

Исследования, проведенные в США, показали, что ОЭД может быть эффективна для улучше-

ния процесса найма; однако деньги не являются основным фактором, влияющим на выбор преподавательской профессии (более важен длинный отпуск). Большая корреляция была обнаружена между привлекательной заработной платой и закреплением учителей на рабочих местах. В школьных округах с лучшей заработной платой наблюдалась самая низкая текучесть кадров.

Таким образом, учитывая в большинстве случаев положительный опыт применения ОЭД в развитых и развивающихся странах, в Кыргызстане также была разработана и применена данная система оплаты труда в рамках пилотного проекта Всемирного банка “Сельское образование”, начиная с 2007 г. в Таласской и Иссыккульской областях. В настоящее время ведется работа по интеграции результатов новой системы оплаты труда учителей в систему подушевого финансирования, т.к. источниками финансирования пилотного проекта являются средства гранта проекта ВБ “Сельское образование”, а система подушевого финансирования может позволить найти источники финансирования в рамках самой школы.