

Имитация эффективности «эффективного контракта» в сфере общего образования.

Н.А. Заиченко
профессор НИУ ВШЭ- Санкт-Петербург
zanat@mail.ru
zanat@hse.ru

Аннотация

Рассматривается проблема реалистичности целей «эффективного контракта» в общем образовании с точки зрения нормативного и позитивного подходов, иначе говоря, с позиций «должного и сущего». Автором доказывается, что в реальной действительности мы имеем дело с имитацией эффективности эффективного контракта и выделяется пять аргументов, формирующих проблему: 1) смысловая и методологическая размытость понятия «эффективный контракт»; 2) неучтенность феномена образовательной услуги как «доверительного блага»; 3) отрыв истории внедрения «эффективного контракта» от «новых систем оплаты труда» в регионах, что порождает новые противоречия и квази-эффекты; 4) проблема неэффективности контракта поддерживается эффектом информационной асимметрии; 5) формирующийся в образовании «эффект плацебо»

Ключевые слова: эффективный контракт, доверительное благо, квази-эффекты, информационная асимметрия, качество образовательной услуги.

Аргументируя актуальность темы, рассмотрим проблему эффективного контракта с точки зрения нормативного и позитивного подходов, иначе говоря, с позиций «должного и сущего». В контексте нормативного подхода тема «эффективного контракта» закрепляется в сознании правовыми нормами: от указов президента до дорожных карт федерального и регионального уровней.

«Должное» разворачивается в области повышения качества образования, обновления кадрового состава и привлечения молодых талантливых педагогов для работы в школе – все эти компоненты заявлены в дорожной карте¹. Уточняя замысел введения эффективного контракта, следует напомнить, что параметры его эффективности базируются на «пяти китах» результативности: 1) отношении среднего балла ЕГЭ между «лучшими» и «худшими» школами; 2) результатах в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA); 3) удельном весе численности учителей в возрасте до 30 лет; 4) достижении средней заработной платы педагогов до уровня средней по региону и 5) переходе к оценке деятельности образовательных организаций, руководителей и педагогов по показателям эффективности.

Нет смысла оспаривать должное: оно понятно, звучит благородно и заманчиво.

Гораздо любопытнее рассмотреть тему эффективного контракта в формате реальной жизни школы (или любой организации социальной сферы, на которую направлен указующий перст эффективного контракта), т.е. в плоскости сущего. Какие эффекты эффективного контракта можно констатировать, спустя год после выхода «дорожной карты»?

Очевидный эффект – в реальной действительности мы имеем дело с имитацией эффективности эффективного контракта. Из множества выделим только пять аргументов.

1. Смысловая (методологическая) размытость.

С точки зрения нормативного подхода, введение нового словосочетания «эффективный контракт» смысла не имеет, так как ничем, по сути, не отличается от понятия «трудовой договор». Однако, его нормативные амбиции заложены в системе показателей, измеряющих качество труда, которое мы измерять пока не научились. Так же как ЕГЭ не может дать объективно качественную характеристику выпускника, так и эффективный контракт сегодня является механизмом «улучшающего отбора, ухудшающего образование». С точки зрения позитивного подхода, мы наблюдаем реально используемые стимулы, способные не столько влиять на качество труда педагога (и образования), сколько на уровень заработной платы. Контракт в реальной действительности не эффективный, а стимулирующий. Более того, он стимулирует коллективы на имитацию эффективности: указ президента о выходе зарплаты учителя на среднюю зарплату по экономике надо выполнять; увеличение зарплат должно быть связано с качеством; дополнительное финансирование на выполнение указа выделено. Не составляет труда разработать показатели качества, объясняющие увеличение

¹ План мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р

заработных плат. Более 80% директоров и учителей считают, что на сегодняшний день эффективный контракт и качество образования не взаимосвязанные явления².

2. Транзакционные издержки и доверие.

Образовательные услуги, как и иные в отраслях социальной сферы, относятся к доверительным благам. Если это так, то базовым фактором модели оплаты труда в образовании выступает доверие. В нашем случае это доверие государства к производителям услуги. Формируя взаимоотношения на основе доверия, государство (его представительные органы), как относительно рациональный агент, должно избегать увеличения транзакционных издержек по измерению вклада каждого субъекта в результат труда (эффект). В свою очередь, производитель услуги, обнаруживая это доверие государства и общества, будет прикладывать достаточные усилия для достижения требуемых от него результатов. Так как доверие дорого стоит. Именно на этих доверительных отношениях и должен формироваться «образ учителя». Статус учителя повышает не та высокая зарплата, которую сопровождает тотальная отчетность- контроль за каждый вложенный в учителя рубль, а высокая гарантированная зарплата, которая играет роль сигнала для общества об уровне ответственности учителя и доверии государства к учителю.

Проблема высоких транзакционных издержек, связанных с контролем за исполнением «эффективного» контракта, заключается исключительно в высоком уровне недоверия к производителям образовательных услуг. Поэтому структура контрактов во многих регионах сдвинута в сторону стимулирующей части, требующей контроля за использованием средств. Контракт, построенный на доверии, напротив, будет иметь высокую долю гарантированной оплаты (до 80-85%%), что существенно уменьшает стимулы производителей услуг к имитационной эффективности и увеличивает степень их ответственности, оправдывающей доверие к ним со стороны общества и государства.

3. Информационная асимметрия.

Имитационный эффект поддерживается эффектом информационной асимметрии, когда одна сторона владеет большим объемом или более достоверной информацией о товаре или услуге, чем другая. Это отдельный пласт для исследования и мы коснемся только одной его стороны. По аналогии с теорией рынков, производитель образовательной услуги (учитель, воспитатель, организация) имеет более полную информацию о реальном качестве предоставляемой услуги, чем покупатель (в нашем случае – государство или его полномочный представитель – распорядитель бюджетных средств). Теоретически, покупатель получит плохой товар по завышенной цене. Покупатель будет пытаться через мониторинговые мероприятия выявить «хороший товар» честного производителя, что будет связано с увеличением транзакционных издержек. При кажущемся обилии информационных потоков достоверной аналитической информации о качестве образовательных услуг недостаточно. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг, скорее всего,

² Вывод предварительный и основан на блиц- опросе, который был проведен автором статьи в апреле 2014 года . В опросе участвовали представители школ и детских садов Санкт-Петербурга, всего 62 респондента (67% - руководители учреждений) .

будут получать такие же высокие ставки оплаты (что в реальной практике и происходит), как и те, кто делает свою работу «на совесть». В данном контексте эффективный контракт дискредитирует идею поддержки качества, и выигрывать будут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.

4. Методическая двусмысленность и бюрократическая ориентация на эффективность.

Вероятно, по простому недоразумению методические рекомендации Минобрнауки³ предусматривают такие примерные направления для разработки показателей эффективности деятельности руководителей образовательных учреждений, как, например, «соответствие деятельности ОУ требованиям законодательства в сфере образования» или «информационная открытость», или «функционирование системы государственно-общественного управления» и пр., что предусмотрено законодательством и является обязательной нормой жизни образовательной организации. В этом контексте имитация эффективности поддерживается и по вертикали.

Бюрократическая ориентация на применение показателей эффективности, рекомендованных «сверху», создает с одной стороны, иллюзию достижения определенного уровня эффективности и качества образования (связанных с оплаченным качеством педагогического труда), с другой - имитирует прозрачность распределения ресурсов (дополнительно выделенных средств на оплату труда), обеспечивающих это самое иллюзорное качество.

Руководители образовательных организаций не вступают в борьбу с ветряными мельницами - за пределами велики транзакционные издержки, дешевле адаптировать ситуацию «под себя» в целях защиты от бюрократического давления: когда внедрение или иллюзия внедрения эффективного контракта помогает ослабить давление извне (от районных или городских властей) и даже получить дополнительный бонус на перспективу.

Более детальная «разбивка» характеристик, которые дают руководители школ (директора и завучи) по 5 параметрам (Рис.1) сигнализирует о проблеме профанации (18% опрошенных заявляют эту проблему) и таком явлении в образовательной среде, как «каждый шаг должен быть оплачен» (около 30% опрошенных указывают на эту проблему).

³ Письмо> Минобрнауки России от 20.06.2013 N АП-1073/02 "О разработке показателей эффективности" (вместе с Методическими рекомендациями Минобрнауки России по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и отдельных категорий работников Приложение", утв. Минобрнауки России 18.06.2013)

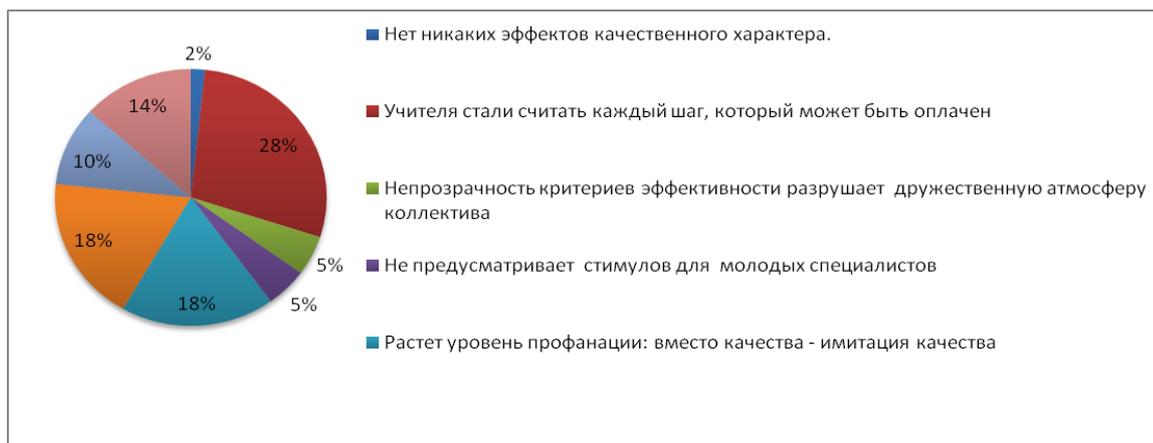


Рис.1 Ответы на вопрос «Что дает эффективный контракт качеству образования?»

5. Эффект плацебо.

В лучшем варианте, реальное действие эффективного контракта (на сегодняшний момент) можно сравнить с эффектом плацебо, когда вещество без явных лечебных свойств используется в качестве лекарственного средства и лечебный эффект которого связан с верой пациента в действенность препарата. В нашем случае это звучит примерно так, «если нам за качество образовательной услуги увеличили заработную плату, значит, мы действительно это качество повысили». Интервьюируя руководителей и педагогов, мы получаем в шести случаях из десяти⁴ утвердительно положительный ответ на вопрос «Как Вы считаете, в Вашей образовательной организации с введением стимулирующих надбавок за качество труда, повысилось качество образования? (Да, Нет, Затрудняюсь ответить)». Т.е. «в ряде случаев пациент, получающий плацебо, ощущает воспринимаемое или реальное улучшение своего состояния. Это явление называется плацебо эффектом»⁵

6. Институциональная ловушка.

К институциональным ловушкам мы относим неэффективные устойчивые самоподдерживающиеся нормы. Следует сказать, что держатели доверительного блага – образования, чрезвычайно адаптивны к изменениям, так как реформирование и модернизация - перманентное состояние системы. В случае с эффективным контрактом есть опасность того, что имитационная модель квази-эффективного поведения, с реактивной скоростью формируемая в настоящее время,

⁴ Вывод основан на анализе интервью и блиц- опросов, проведенных автором статьи в апреле – сентябре 2014 года . В опросе участвовали представители школ и детских садов Санкт-Петербурга, всего 84 респондента (67% - руководители учреждений) .

⁵ Третья научно-практическая конференции «Безопасность и нормативно-правовое сопровождение лекарственных средств: от разработки до медицинского применения», 23-24 октября 2013г. Из доклада Усенко В.А., Dr.Reddy's Laboratories Ukraine, Зупанец И.А, Доброва В.Е., Национальный Фармацевтический Университет, г. Харьков
Режим доступа: www.dec.gov.ua/site/file_uploads/ua/sem/9_rozr_likiv/4.pdf Дата обращения 10 апреля 2014 года.

станет той самой ловушкой, выход из которой потребует гораздо больших издержек материального и гуманитарного характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений под именем «эффективный контракт».