

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

Рассмотрены основные моменты перехода бюджетных учреждений на новую систему оплаты труда и ее структура. Раскрыты особенности и проблемы ее внедрения. Даны предложения по механизму разработки новых условий оплаты труда и стимулирования бюджетных работников. Ключевые слова: бюджетная сфера, оплата труда, стимулирование, результативность труда.

Реформа оплаты труда в бюджетной сфере назревала давно. Еще в конце 90-х годов прошлого века специалисты начали говорить о несовершенстве Единой тарифной сетки (ЕТС), которая была введена в 1992 году, имела 18 разрядов и была одина для всех бюджетных организаций. Главным недостатком ЕТС признавались жесткая систематизация должностей и отсутствие возможности определения особенностей деятельности отдельных категорий работников различных отраслей бюджетной сферы. Обсуждались вопросы о несоответствии минимального размера оплаты труда и оплаты по 1 разряду ЕТС, говорилось о необходимости доведения средней заработной платы бюджетных работников до среднего уровня заработной платы по стране, разрабатывались схемы оплаты труда по отраслевому признаку (Кадыров Ф.Н. Саркисянц Е.А. и др.) [2, 3, 11].

В марте 2002 года Правительство РФ одобрило представленную Концепцию реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, предусматривающей переход от единой тарифной сетки к отраслевым стандартам оплаты труда. Одобренная концепция, кроме того, предоставляла право субъектам РФ самостоятельно устанавливать систему оплаты труда в подведомственных им бюджетных учреждениях. Предполагалось ввести новую систему для федеральных бюджетников - с 1 октября 2003 года, для субъектов Федерации – до 1 января 2004 года. По ряду объективных и субъективных причин данный переход был отложен на неопределенное время. Конкретные разработки нормативных актов начались после принятия Правительством РФ Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах [5] и Концепции повышения эффективности межбюджетных отноше-

ний и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 годы [4]. Данные документы предусматривали, в том числе, мероприятия по повышению эффективности использования бюджетных расходов и предоставлению качественных государственных услуг. В связи с этим возникла необходимость «привязать» оплату труда бюджетников к качеству их работы, т.е. за более высокое качество предусматривать более высокую оплату. 22 сентября 2007 года Постановлением Правительства РФ № 605 были введены новые системы оплаты труда для работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей. Началась работа по разработке нормативных отраслевых документов.

В августе 2008 года было принято Постановление Правительства РФ № 583, которое обязало все федеральные бюджетные учреждения перейти на новую систему оплаты труда с декабря 2008 года [6]. Регионам РФ такой переход был рекомендован, хотя формально с 2005 года единая тарифная сетка действовала только на федеральном уровне, а регионы имели право устанавливать свои региональные системы оплаты труда работников бюджетной сферы. Эта возможность была использована только в нескольких крупных городах и субъектах федерации, таких как г. Санкт-Петербург, г. Москва и некоторые другие. Внедрение новой системы оплаты труда в субъектах РФ началось в основном в конце 2008 – начале 2009 годов после принятия соответствующих нормативных актов на местах [7].

Какие основные положения предусматривает новая система оплаты труда?

Во-первых, внедрение отраслевого принципа оплаты труда и ее специфики, то есть зара-

ботная плата в одной отрасли, например в здравоохранении, может отличаться от заработной платы в другой, например, в образовании, и учитывать отраслевые особенности.

Во-вторых, заработная плата сегодня складывается из трех составляющих: базовый оклад, который утверждается в соответствии с профессиональной квалификационной группой, компенсационные выплаты, регламентированные государством, и стимулирующие выплаты, предусматривающие доплаты за качество и эффективность труда и порядок предоставления которых разрабатывается самим учреждением.

В-третьих, установление размеров базовых окладов и стимулирующих выплат - сегодня прерогатива руководителя бюджетного учреждения. Главный постулат перехода на новые условия оплаты труда – самостоятельность бюджетного учреждения в установлении заработной платы каждому работнику в пределах выделенного финансирования и стимулирование этого труда путем установления доплат по результатам работы.

С чем столкнулись бюджетные учреждения при переходе на новые условия оплаты труда?

Переход на базовые оклады в основном происходил в пределах тех разрядов, которые были предусмотрены ЕТС для каждой квалификационной группы. Такой упрощенный подход объясняется отсутствием времени на разработку более совершенных окладов и ограниченным объемом фонда оплаты труда, который был доведен федеральным учреждениям на 2008 год (без учета выделенных 30-процентных сумм повышения на стимулирующие выплаты в декабре). Задача установления минимального базового оклада на уровне минимального размера оплаты труда (с 1 января 2009 года – 4330 рублей) не сработала во многих бюджетных учреждениях в связи с отсутствием средств на эти цели. Продолжает действовать установка, что МРОТ сопоставляется не с базовой ставкой, а с минимальной месячной зарплатой работника по его основной должности. Установление компенсационных выплат не вызвало каких-либо вопросов: их размеры и порядок установления регламентирован государством [8]. Разработка и утверждение условий и порядка выплат стимулирующих надбавок – это проблема, которая еще долго будет обсуждаться и в учреждениях, и в обществе. Она сопряжена не только с экономическими вопросами данного направления дея-

тельности, но более всего, психологическими и моральными.

Государством ставится условие мотивировать работников бюджетной сферы эффективнее трудиться путем установления дополнительных надбавок к базовому окладу. Стимулирующий фонд в 2010 году должен составлять не менее 30% в общем фонде оплаты труда, формируемого за счет ассигнований федерального бюджета. Перечень видов выплат стимулирующего характера утвержден Министерством здравоохранения и социального развития [9]. Размеры, условия и порядок установления стимулирующих доплат должны разрабатываться самим учреждением с учетом той специфики, которая ему присуща. Какие подводные течения ожидают и руководителей, и работников бюджетных учреждений при разработке и внедрении нормативов по этим выплатам?

1. Выделенный в декабре 2008 года дополнительный стимулирующий фонд в размере 30% к утвержденному фонду оплаты труда фактически сократился на половину по следующим причинам:

- До федеральных учреждений главными распорядителями были доведены не более 25% этих средств в связи с тем, что остальную часть (до 5%) предполагается использовать на стимулирование руководителей этих бюджетных учреждений по итогам их деятельности согласно установленным критериям.

- С 1 января 2009 года минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4330 рублей. В связи с отсутствием дополнительных источников финансирования на эти цели, бюджетные учреждения используют выделенные стимулирующие средства на доведение зарплат своих работников до этих размеров, тем самым сокращая возможность выплат стимулирующих надбавок.

- К стимулирующим выплатам отнесены такие законодательные выплаты как доплаты за наличие ученой степени в высшей школе, звания «Заслуженный ...» или «Почетный...» работник по соответствующему направлению деятельности, что косвенно также сказывается на уменьшении объема стимулирующего фонда.

В дальнейшем эти и другие причины повлекут перераспределение фонда оплаты труда в пользу стимулирующего за счет сокращения штатных единиц.

2. Разработка конкретных видов доплат и их размеров должны соответствовать критериям работы основного персонала бюджетного учреждения. Работа руководящего и прочего персонала имеет свою специфику и правила оценки. На сегодня эффективность работы этих категорий оценивает сам руководитель. При этом никто не гарантирует отсутствие субъективизма в этой оценке. В этом случае необходимо ставить вопрос о независимом аудите, о котором уже говорилось на уровне некоторых государственных актов.

3. Любая дополнительная работа (а установление доплат и их начисление по результатам работы на основании определенных критериев – это дополнительная работа, которая носит оперативный характер) требует или дополнительной оплаты имеющих специалистов, или введения дополнительных штатных единиц, что влечет за собой увеличение фонда оплаты труда или его перераспределение. В сегодняшней ситуации наращивать административный персонал и фонд оплаты его труда, который и так в большинстве бюджетных учреждений превышает всякие разумные пределы, на наш взгляд кажется нецелесообразным, поэтому необходима разработка и внедрение программного обеспечения в структуру плановой службы и бухгалтерии (установление доплаты – начисление доплаты) в системе «on line».

4. Фонд оплаты труда, сформированный за счет внебюджетных источников, рекомендуется направлять на выплату стимулирующих надбавок, если другое не запрещено законодательством. Как в данном случае формировать структуру фонда, если за счет этих средств приняты работники для выполнения функций, связанных с деятельностью, приносящей доход? В этой ситуации возникает необходимость разработки дополнительных нормативных актов или на уровне Минздравсоцразвития РФ или главных распорядителей учреждений.

И это только те вопросы, которые сейчас на виду и требуют квалифицированного немедленного решения. Главные вопросы, такие как:

- будет ли создаваемая система мотивации труда реально отражать эффективность и качество этого труда,

- не отразится ли неэффективность работы руководителя на оплате труда простых специалистов,

- можно ли оценить качество работы по тематически установленным баллам (например, можно ли увязать в одно целое способности ученика, его успеваемость и оценку качества работы преподавателя),

- как уйти от желания каждого работника получать более высокую зарплату за счет приписок и демонстрации преданности и послушания своему руководителю,

- не приведет ли данная система к резкому увеличению дифференциации в уровне оплаты труда работников не только по отраслям и регионам, но в самих отраслях, что нарушит единый подход к данному вопросу в бюджетной системе и вызовет негативную реакцию ее работников, - остаются пока без ответа.

Кроме этого, существуют проблемные вопросы по выделению средств на эти цели в субъектах федерации. Наполняемость бюджетов регионов или муниципалитетов не всегда позволяет увеличивать существующие объемы финансирования на оплату труда социальной сферы, поэтому стимулирующий фонд скорее всего будет образован на местах за счет выделенного общего финансирования. Например, выделенные средства на систему образования в Ульяновской области в 2009 году по сравнению с 2008 годом увеличились всего на 3,3%; на здравоохранение – снизились на 2,6%; на содержание учреждений культуры – снизились на 10,4%. Это привело к тому, что бюджетные учреждения вынуждены были или сокращать прочие расходы, которые финансируются не в полном объеме, или пересматривать штатное расписание в сторону сокращения. Все эти проблемы осложняют и так не простую систему оплаты труда в бюджетных учреждениях.

Что можно порекомендовать бюджетным учреждениям при введении новых условий оплаты труда своим работникам? На наш взгляд необходимо учитывать следующие принципиальные моменты.

1. В бюджетной сфере должны действовать утвержденные стандарты оказываемых услуг, некачественное выполнение которых говорит о несоответствии занимаемых должностей. Надо ставить вопрос о системе оценки соответствия предоставляемых услуг этим стандартам не только на уровне специалистов, но и на уровне потребителей. Например, в учреждениях образования можно периодически проводить тести-

рование обучающихся по дисциплинам, вызывающим особый интерес или обусловленным спецификой преподавания. По итогам этого тестирования и рейтинговых оценок можно делать соответствующие выводы о «качестве» того или иного работника учреждения для последующего стимулирования. Такой подход позволит получить прирост качества работы бюджетной сети в результате реформы оплаты труда.

2. Квалификационные требования к каждой должности отражают уровень профессионализма работника и его зарплату, повышение которой должно зависеть от повышения его квалификации. Проводимые аттестации работников в бюджетных учреждениях носят в основном формальный характер и не всегда отражают уровень их квалификации. Здесь можно посоветовать разработку системных требований, которые четко увязывают уровень знаний, опыта и способностей работника с его квалификационной группой, а соответственно и оплатой труда. Кроме этого, на наш взгляд, устанавливаемые повышающие коэффициенты внутри квалификационных уровней, должны учитывать не только стаж и образование, но и трудоемкость выполняемых работ.

3. Критерии и принципы распределения стимулирующего фонда разрабатываются самим учреждением, поэтому этот процесс должен быть объективным и открытым. При этом на наш взгляд, *стимулирование должно отражать только те критерии, которые не входят в должностные обязанности работника, а предполагают развитие и улучшение качества оказываемых услуг*. Разработанные каждым бюджетным учреждением в зависимости от поставленных задач показатели и порядок стимулирования должны быть понятны каждому работнику при оценке результатов его труда. Работник должен знать, за что и когда ему выплачиваются стимулирующие надбавки, а также, сколько он получит за эффективность своего труда. То есть должен действовать понятный алгоритм расчета стимулирующих выплат: на входе – показатели труда, на которые сотрудник реально может влиять, на выходе – размер его стимулирующей выплаты. При такой системе зависимость назначения дополнительных стимулирующих выплат от настроения руководителя сводится к минимуму. Кроме этого, по мнению многих специалистов, необходимо усилить допол-

нительную ответственность руководителя при нарушении им правил установления заработной платы работникам бюджетного учреждения. Например, Н.А. Абузярова, доктор юридических наук, предлагает «регламентировать нормы, порядок и процедуры оплаты труда, которым руководитель организации и работники в бюджетных учреждениях обязаны следовать неукоснительно» [1, с.15], что усилит контрольные функции государства и снизит нарушения в процедуре оплаты труда.

4. Оценка труда руководителя бюджетного учреждения при новой системе должна производиться вышестоящей организацией по определенным результативным показателям работы всего учреждения. В связи с тем, что отдача труда специалистов бюджетной сферы происходит за достаточно длительный период, нужно говорить о стимулирующих выплатах как разовых по итогам этих периодов (например, за полугодие), когда реально можно оценить результат работы не только руководителя, но и бюджетной организации в целом. Подход к определению стимулирующих выплат должен быть аналогичным подходу к стимулированию работников, то есть, премии должны выплачиваться за достижения, превосходящие обычные обязанности. При определении стимулирующих выплат руководителю, как и ключевым специалистам и каждой группе персонала предстоит выделить обязанности в рамках базового оклада и обозначить результаты и показатели труда сверх этого, которые будут основанием для стимулирующих выплат. При этом порядок стимулирования руководителя должен по возможности носить прозрачный характер. Например, В. Ракоти, доктор экономических наук, предлагает ввести «институт обязательного отчета руководителя перед коллективом учреждения о выполнении поставленных задач и полученной им заработной плате с указанием всех надбавок, премий и вознаграждений» [10, с.25]. Кроме этого, вызывает много вопросов механизм установления базового оклада руководителю, который рассчитывается кратно исходя из среднего уровня заработной платы работников основного персонала с учетом выплаченных стимулирующих выплат, что позволяет фактически дважды стимулировать руководителя за выполненную работу. Необходимо, на наш взгляд, разработать единый подход к ут-

верждению оклада руководителю в соответствии с принципами утверждения окладов прочим специалистам, то есть исходя из среднего уровня оклада основного персонала или всех категорий работников, а не средней заработной платы. Данный механизм позволит устранить несправедливость и дальнейший перекося в уровне оплаты труда руководителей и прочего персонала.

5. Утверждение базовых окладов и стимулирующих выплат в бюджетном учреждении должно происходить при участии и согласовании с профсоюзным комитетом и трудовым коллективом. Этот процесс не должен быть формализованным. Консультации, переговоры, другие процессы обсуждения новой системы оплаты труда могут быть эффективными только при коллективном подходе к нему руководителя, работника и общественного органа. По мнению Н.А. Абузяровой «необходимо создать механизмы государственного и общественного контроля за соблюдением правильности определения заработной платы работников» [1, с.16]. При этом она предлагает создание трех- или двухсторонних комиссий социального партнерства по оплате труда с участием работодателей, профсоюзных органов и трудового коллектива. Данные комиссии должны выполнять не только переговорные или консультационные функции, но и обеспечивать контроль за соблюдением правовых и финансовых мероприятий в части оплаты труда бюджетных работников.

Подводя итог можно отметить, что система «Pay for Performance» (плата за исполнение) все-таки более функциональна для производительных отраслей, где можно напрямую через полученный финансовый результат определить соответствие эффективности деятельности работника и размера получаемой им зарплаты. *Управление результатом в государственном секторе – достаточно сложный и длительный экономический процесс, который должен быть подкреплен методическими и аналитическими ма-*

териалами с учетом накопленного опыта в других странах. Новая система оплаты труда для работников бюджетной сферы – это очередной этап ее реформирования, требующий нарабатываемого механизма, анализа и соответствующих выводов. Сегодня предложенный вариант носит, к сожалению, формализованный характер, который не позволяет достичь поставленных целей по повышению эффективности труда бюджетных работников и их поощрения в связи с качеством их работы.

В прямом эфире радиостанции «Эхо Москвы» заместитель министра Минздравсоцразвития А. Сафронов отразил основные задачи, которые должна решить новая система оплаты труда в бюджетной сфере:

1. Повысить реальный доход бюджетников.
2. Материально заинтересовать работника эффективнее трудиться.
3. Дать самостоятельность руководителю бюджетного учреждения в определении структуры штатного расписания и установлении оплаты труда.

Все эти добрые и нужные посылы не должны натолкнуться на дефицит соответствующих бюджетов (что в сегодняшней ситуации более чем реально), субъективизм оценок по производительности труда каждого работника и всевластие руководителей на местах, которые, исходя из личных интересов, могут манипулировать и структурой штатного расписания и стимулирующими надбавками. *Поэтому на государственном уровне необходимо разработать четкие нормы и механизмы, позволяющие бюджетным организациям устанавливать дифференцированные базовые оклады по уровню специалистов (исключив возможность получения одинаковой минимальной оплаты труда работниками разной квалификации и уровня образования), прозрачный механизм стимулирования труда по его результату и ответственность руководителя путем коллективного и правового регулирования этого процесса.*

30.06.2010

Список использованной литературы:

1. Абузярова, Н. А. Правовые аспекты оплаты труда бюджетников / Н. А. Абузярова, Д. В. Лубягина // Культура: управление, экономика, право. - 2009. - № 2. - С. 14-16.
2. Еремеев, М. Новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений: мифы и реальность / М. Еремеев // Управление персоналом. - 2008. - № 23 (201). - С. 64-68.
3. Кадыров, Ф. Н. Изменения в оплате труда работников бюджетной сферы: отказ от единой сетки / Ф. Н. Кадыров // Менеджер здравоохранения. - 2007. - № 11. - С. 53-57.
4. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах: распоряжение от 3 апреля 2006 г. N 467-р // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 6. - С. 21-29.

5. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (одобрена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249) // Финансовый бизнес. - 2004. - № 4. - С. 2-15.
6. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений: постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 8 (608). - С. 19-25
7. О введении отраслевых систем оплаты труда работников областных государственных учреждений: постановление Правительства Ульяновской области от 29.04.2008 г. № 8/203-П // Ульяновская правда. - 2008. - № 39. - 14 мая.
8. Об утверждении перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях: приказ Минздравсоцразвития РФ от 29.12.2007 г. № 822: зарегистрировано в Минюсте РФ 4 февраля 2008 г. № 11081 // Российская газета. Федеральный выпуск. - 2008. - № 4587. - 13 февраля.
9. Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях: приказ Минздравсоцразвития РФ от 29.12.2007 г. № 818 // Российская газета. - 2008. - № 28. - 9 февраля.
10. Ракоти, В. Введение новой системы оплаты труда в бюджетной сфере может не достичь поставленной цели / В. Ракоти // Человек и труд. - 2009. - № 2. - С. 23-27.
11. Саркисянц, Е. А. Развитие системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы и возможные пути ее совершенствования / Е. А. Саркисянц // Кадры предприятия. - 2005. - № 7. - С. 107-112.

Сведения об авторе:

Лапин Анатолий Евгеньевич, заведующий кафедрой экономического анализа и государственного управления факультета управления института экономики и бизнеса Ульяновского государственного университета, доктор экономических наук, профессор

г.Ульяновск, ул. Пушкинская, д.4а, к. 612, тел. 89632347461, e-mail: eagov@ulsu.ru

Ломовцева Наталья Николаевна, старший преподаватель кафедры экономического анализа и государственного управления факультета управления института экономики и бизнеса Ульяновского государственного университета, почетный работник высшего профессионального образования РФ, г.Ульяновск, ул. Пушкинская, д.4а, к. 612, тел. 8 9603725187, e-mail: epr_nn@mail.ru

Lapin A.E., Lomovtseva N.N.

Relevant questions of payment for labor perfection of workers from budget sphere

General moments of transfer of budget organizations on the new system of payment for labor and its structure are regarded in this article. The authors suggest a mechanism of working out of new conditions of payment for labor and stimulation of budget workers.

Key words: budget sphere, payment for labor, stimulation, labor effectiveness.

Bibliography:

1. Abuzjarova, N. A. Legal aspects of payment of budget employees labour / N. A. Abuzjarova, D. V. Lubjagina // Culture : management, economy, law. - 2009. - № 2. - P. 14-16.
2. Ereemeev, M. New payment system of labour of budgetary institutions employees: myths and reality / M. Ereemeev // Management of the personnel. - 2008. - № 23 (201). - P. 64-68.
3. Kadyrov, F. N. Changes in labour payment of budgetary sphere employees: refusal of united scale / F. N. Kadyrov // Manager of public health service. - 2007. - № 11. - P. 53-57.
4. The concept of efficiency increase of interbudgetary relations and management quality of state and municipal finance in the Russian Federation in 2006-2008: the order of April, 3rd, 2006 N 467-p// State power and local self-government. - 2006. - № 6. - P. 21-29.
5. The concept of budgetary process reforming in the Russian Federation in 2004-2006 (approved by the executive order of the Government of the Russian Federation, May, 22nd, 2004 № 249) // Financial business. - 2004. - № 4. - P. 2-15.
6. On entering the new payment systems of labour of workers of federal budgetary institutions and federal state organs, as well as civil personnel of military units, establishments and divisions of federal organs of executive authorities, in which the law provides military and equal to it service which payment is carried out now on the basis of the United tariff scale of payment of federal official institutions workers: the governmental order of the Russian Federation, August, 5th, 2008 № 583 // Bulletin of labour and social legislation of the Russian Federation. - 2008. - № 8 (608). - P. 19-25
7. On entering the branch payment systems of labour of regional state institutions workers: act of Ulyanovsk region Government, 29.04.2008 № 8/203-P // Ulyanovskaya pravda. - 2008. - № 39. - May, 14.
8. On approval of the list of payment types of compensation nature in federal budgetary institutions and explanations on the order of determination of payments of compensation nature in federal budgetary institutions : order of Ministry of public health service and social development of the Russian Federation of 29.12.2007 № 822 : registered in Ministry of Justice of the Russian Federation, February, 4 2008 № 11081 // Russian newspaper. Federal issue. - 2008. - № 4587. - February, 13.
9. On approval of the list of payment types of stimulating nature in federal budgetary institutions and explanations on the order of determination of payments of stimulating nature in federal budgetary institutions : order of Ministry of public health service and social development of the Russian Federation, 29.12.2007 № 818 // Russian newspaper. - 2008. - № 28. - February, 9.
10. Rakoti, V. Entering a new system of labour payment in the budget sphere can not reach the purposes / V. Rakoti // Person and labour. - 2009. - № 2. - P. 23-27.
11. Sarkisyants, E. A. Development of payment system of labour of budgetary sphere organizations workers and possible ways of its improvement / E. A. Sarkisyants // Enterprise Personnel. - 2005. - № 7. - P. 107-112.