

ЭКОНОМИКА ТРУДА

УДК 333.21

РЕТРОСПЕКТИВА И ПЕРСПЕКТИВА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

М.А. Березин¹, В.А. Крауш²

¹Независимый консультант, г. Москва

²ООО «Институт бюджетных решений», г. Москва

Цель исследования – оценка процесса и результатов модернизации систем оплаты труда в бюджетной сфере за последнее десятилетие. Проведен анализ процесса модернизации систем оплаты труда в бюджетной сфере: рассмотрены основные этапы перехода от единой тарифной сетки к эффективному контракту, произведена оценка имеющихся на текущий момент результатов, выявлены ошибки, допущенные в ходе модернизации, и проблемы, требующие решения. Научная новизна исследования обусловлена предложенными рекомендациями по дальнейшему развитию и совершенствованию систем оплаты труда в бюджетной сфере.

Ключевые слова: *система оплаты труда, эффективный контракт, показатели эффективности.*

Более десяти лет назад в большинстве регионов применялась тарифная система оплаты труда работников бюджетных учреждений, аналогичная применявшейся до 1 января 2005 г. единой тарифной сетке (ЕТС), состоявшей из 18 разрядов и межразрядных тарифных коэффициентов, устанавливающих соотношение ставок 1-го и 18-го разрядов.

ЕТС имела как достоинства, так и существенные недостатки. В первую очередь это отсутствие связи между результатами труда и размером заработной платы. Проблемы ЕТС обусловили необходимость поиска новых решений в оплате труда.

Еще в 2003 г. федеральными законами [2] были значительно расширены права субъектов Российской Федерации по определению размеров и условий оплаты труда работников бюджетных учреждений. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили возможность самостоятельно выбирать системы оплаты труда для работников финансируемых ими бюджетных учреждений.

Первые эксперименты по внедрению новых систем оплаты труда начались в образовании. Во всех регионах, за исключением Тюменской области, на 1 января 2005 г. была сформирована тарифная система оплаты труда, аналогичная применявшейся до 1 января 2005 г. ЕТС. В 2006 г. на новую систему оплаты труда переведены работники учреждений, финансируемых из бюджета Санкт-Петербурга.

В Тюменской области была разработана и внедрена методика, основанная на расчете стоимости образовательной услуги [11]. В рамках этой методики определяющими факторами заработной платы стали численность

учащихся и количество часов по базовому учебному плану. Система предусматривала выделение в структуре заработной платы стимулирующей части (30 %), выплата которой непосредственно связана с показателями качества работы, которые тогда только начинали формулировать.

Тюменский опыт был взят на вооружение в ряде регионов уже в то время (например, в Самарской области, Красноярском крае, Республике Карелия).

Альтернативная модель – «окладная система оплаты труда» (ОСОТ) – была разработана в Санкт-Петербурге [10]. Базой для расчета заработной платы в данной модели являлся прожиточный минимум. Он рассчитывался как произведение базовой единицы, равной прожиточному минимуму, и коэффициента уровня образования. Оклад работника исчислялся как сумма произведений базового оклада на коэффициенты стажа, квалификации и специфики работы. Таким образом, в Санкт-Петербурге заработная плата рассчитывалась исходя из факторов образования, стажа, условий труда, квалификации, масштаба и сложности руководства учреждением и должности, занимаемой в системе управления учреждением.

Для анализа структуры постоянной части заработной платы обоснованно применение терминов, установленных Трудовым Кодексом Российской Федерации [1]. **Постоянная часть** заработной платы – это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, включающее в себя компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера). **Переменная часть** – доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты.

Свободное использование терминологии приводит к смешению переменной и постоянной частей заработной платы, минимизирующему стимулирующий эффект заработной платы. Например, в некоторых регионах до сих пор в «стимулирующую» часть включены ежемесячные доплаты за звание и ученую степень, которые, во-первых, являются показателями квалификации работника, а во-вторых, никак не изменяются при понижении качества его труда.

В рамках представленной типовой структуры заработной платы рассмотрим подходы, применявшиеся в Санкт-Петербурге для расчета заработной платы различных категорий работников (табл. 1).

Опираясь на опыт Санкт-Петербурга, в 2006–2007 гг. внедрены аналогичные системы оплаты труда в Челябинской области, Республике Башкортостан, Ивановской области и ряде других регионов. Но многие субъекты Российской Федерации предпочли внедрение «тюменской» модели. В 2008 г., когда уже были ясны результаты пилотных экспериментов, и стало понятно, что это работает, вышло ныне действующее постановление Правительства Российской Федерации № 583 от 05.08.2008 «О введении новых систем оплаты труда...» [5]. На федеральном уровне внедрена окладно-премиальная система оплаты труда, основанная на профессионально-квалификационных группах. Выделены стимулирующие выплаты в структуре заработной платы. Установлены предельные уровни соотношения

среднемесячной заработной платы руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров федеральных учреждений и среднемесячной заработной платы работников этих учреждений.

Т а б л и ц а 1

Система оплаты труда работников государственных учреждений образования Санкт-Петербурга, 2006 г.

	Педагогический персонал	Административный персонал	Младший обслуживающий персонал
Постоянная часть заработной платы	Базовый оклад = базовая единица * коэффициент образования. Зарплата = базовый оклад и сумма произведений базового оклада * коэффициенты стажа работы, специфики работы, квалификации	Базовый оклад = базовая единица * коэффициент образования. Зарплата = базовый оклад и сумма произведений базового оклада * коэффициенты специфики работы, квалификации, масштаба управления и уровня управления	ЕТС, с 1-го по 8-й разряд
Переменная часть заработной платы	Доплаты и надбавки	Устанавливалась учредителем (не регламентировалась законом)	
Соотношение постоянной и переменной частей	90/10 %	Не регламентировалось	

С 2012 г. во всех субъектах Российской Федерации реализуются указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» и от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Эти Указы были направлены на повышение эффективности социальной политики, а также на поэтапное повышение до 2018 г. заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы (далее – отдельные категории работников).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 [5] утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. [6].

Система оплаты труда работников федеральных государственных учреждений [5] и системы оплаты труда, введенные на ее основе в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждениях, позволили реализовать более гибкие подходы к регулированию оплаты труда в зависимости от квалификации работников и сложности труда. Кроме того, введенные системы существенно расширили

самостоятельность учреждений в решении вопросов оплаты труда работников с одновременным повышением ответственности руководителей учреждения. Одновременно повысилась роль стимулирующих выплат, которые по состоянию на конец 2012 г. в федеральных государственных учреждениях составляли до половины от заработной платы, а в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждениях – до 40 %.

Отмечался рост заработной платы: «При неизменной численности работников учреждений социальной сферы в 2007–2011 гг. среднемесячная начисленная заработная плата в учреждениях образования выросла в 1,8 раза, в учреждениях здравоохранения и социального обслуживания – в 1,75 раза» [6].

В то же время отмечалась необходимость дальнейшего совершенствования системы оплаты труда в целях совершенствования системы критериев и показателей эффективности деятельности учреждений и работников, установления указанных критериев и показателей в учреждениях, где они отсутствовали, а также отмены стимулирующих выплат, устанавливаемых без учета показателей эффективности деятельности учреждений и работников.

В 2013 г. был также установлен приоритет перехода к системе «эффективного контракта» [7, 8] – заключение с работниками социальной сферы трудовых договоров, включающих в себя показатели и критерии оценки эффективности деятельности работника для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг.

Федеральным законом от 28.12.2017 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» повышение МРОТ до уровня прожиточного минимума предусматривалось с 1 января 2019 г.

В январе 2018 г. Президентом Российской Федерации принято решение о повышении МРОТ до уровня прожиточного минимума с 1 мая 2018 г. В результате этого решения МРОТ будет равен прожиточному минимуму трудоспособного населения за II квартал 2017 г. (11 163 руб.), что означает его существенный прирост.

Из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 07 декабря 2017 г. № 38-П следует, что в состав МРОТ (минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации) не включаются районные коэффициенты (коэффициенты) и процентные надбавки, начисляемые в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями (в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). Поскольку до принятия указанного постановления Конституционного Суда правоприменительная практика была иной, исполнение данного постановления приведет к дополнительным расходам бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации.

Также планируется внесение изменений в Методику расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1006 «Об утверждении нормативов

формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Из базы по расчету предельных расходов субъектов Российской Федерации на содержание органов государственной власти предлагается исключить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и доходы, за счет которых формируются дорожные фонды субъектов Российской Федерации, что может привести к снижению нормативов расходов регионов на содержание органов государственной власти.

Кроме того, необходимость изменений обусловлена рекомендациями Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений на 2018 г. [9], в которых предусмотрены параметры увеличения гарантированной части заработной платы отдельных категорий работников при обеспечении дифференциации в оплате труда в зависимости от квалификации.

Следует учесть, что в настоящее время на региональном уровне сформировались серьезные диспропорции в оплате труда работников бюджетных учреждений, уровень оплаты труда которых регулировался указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., и иных работников бюджетных учреждений, а также работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Все отмеченное выше не только приведет к росту бюджетных расходов, но и может усилить отток квалифицированных кадров из органов государственной власти и органов местного самоуправления, а в ряде случаев возможно возникновение социальной напряженности в отдельных бюджетных учреждениях.

По этим причинам необходимо:

– обеспечить финансирование новых расходных обязательств, связанных с увеличением МРОТ с 1 мая 2018 г.;

– скорректировать действующие системы оплаты труда работников бюджетных учреждений, государственных гражданских служащих, а также иных работников органов государственной власти и пересмотреть нормативы оплаты труда.

Нужна разработка комплекса мероприятий, направленных на решение вышеуказанных задач не только в 2018 г., но и в среднесрочной перспективе. Федеральным законом от 28.12.2017 № 421-ФЗ предусмотрено, что МРОТ будет увеличиваться ежегодно до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения.

При разработке этого комплекса мероприятий следует решать проблемы стимулирования и повышения производительности труда работников бюджетных учреждений. Требуется разработка системы материального стимулирования, направленной на оценку эффективности их деятельности.

Система «эффективных контрактов» предполагает премирование сотрудников за достижение показателей эффективности (KPI). Однако детальное рассмотрение применяемых в настоящее время эффективных контрактов показывает, что во многих учреждениях разработка KPI не пошла

далее общих слов и очень обобщенных параметров, делающих системы премирования формальными и не отражающими реальные цели учреждений и учредителей.

Это приводит к тому, что поставленные при разработке системы цели не достигаются. Эффективность деятельности работников не повышается, они не мотивированы, не понимают того, как их деятельность оценивается.

По нашему мнению, в условиях острой необходимости оптимизации бюджетных расходов на оплату труда основные усилия должны быть направлены на повышение производительности и качества работы. Это может позволить изыскать новые ресурсы сокращения численности работников и выведения на аутсорсинг части процессов, не являющихся ключевыми компетенциями учреждений. Важно, что оптимизация и выведение процессов на аутсорсинг не может являться самоцелью. Скорее, это будет естественным следствием того, что учреждения смогут лучше отслеживать эффективность работников и подразделений, в которых те осуществляют свою деятельность, а у руководителей возникнет потребность в мониторинге функционала работников и того, как реализация данного функционала влияет на достижение установленных целей.

Комплекс мероприятий и инструментов оценки эффективности – это методология управления по целям и бюджетирования, ориентированного на результат. Эта методология предполагает постановку общих стратегических целей и их балансировку с помощью применения инструментов системы сбалансированных показателей (BSC), разработанной еще в конце 1990-х гг. профессорами Гарварда Нортоном и Капланом [12].

Стратегические цели (по Нортону и Каплану) разделяются на финансовые (прибыльность, чистый денежный поток, выручка, уровень долговой нагрузки); рыночные (доля рынка, лояльность потребителей); процессные (оптимальность и скорость реализации процессов в организации); на цели в области управления персоналом (производительность труда, качество сотрудников, текучесть, наличие кадрового резерва).

Балансировка этих целей и увязка их между собой позволяют при развитии организации не допустить перекоса в сторону одного из показателей.

Для бюджетных учреждений данная структура целей и их балансировка также актуальна и возможна при проведении определенной модификации. Например, финансовыми целями могут являться: эффективность использования бюджетных средств, снижение необходимости в дотациях или уровень монетизации услуг, предоставляемых учреждениями, а рыночными – степень удовлетворенности граждан качеством услуг бюджетных учреждений и доступность (финансовая, техническая и информационная) данных услуг для граждан.

После постановки и балансирования целей производится определение KPI (показателей эффективности, которые позволяют с помощью постановки целевых и сбора фактических значений оценивать степень достижения целей). Далее эти показатели каскадируют на подразделения и работников, дефрагментируя и конкретизируя их с учетом степени влияния конкретных подразделений и их работников на достижение целей.

Именно при определении KPI можно допустить наиболее серьезные ошибки, создав индикаторы, которые не отражают реального достижения

целей, или сбор фактических значений по которым невозможен (или подвержен значительным манипуляциям).

В бюджетной сфере нарушена логика процесса: системы стимулирования труда были сформированы ранее, чем система стратегического планирования. А необходимый процесс адаптации показателей эффективности (KPI) к целевым показателям документов стратегического планирования [3] в большинстве случаев был пропущен, при том что этот цикл должен быть постоянным: изменились показатели документов стратегического планирования — изменились KPI работников, а особенно руководителей.

Для достижения стратегических целей сегодня необходим комплекс мероприятий, в рамках которых нужно:

- проанализировать и сбалансировать целевые показатели учреждений и целевые показатели, заявленные в документах стратегического планирования;
- разработать систему оценки эффективности работников бюджетных учреждений;
- изменить системы оплаты труда в этих учреждениях, корректно отразив обновления как в эффективных контрактах, так и в локальных нормативных актах учреждений.

Реализация вышеозначенного комплекса мероприятий позволит:

- поднять производительность труда – в первую очередь административно-управленческого и вспомогательного персонала;
- увязать систему оценки эффективности бюджетных расходов на уровне государственных заданий и государственных программ (муниципальных заданий и муниципальных программ);
- провести частичную оптимизацию штатов и учреждений – по результатам внедрения новой системы оплаты труда.

Список литературы

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ, ст. 129;
2. Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
3. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
4. Указ Президента Российской Федерации от 7.12.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», пп. «е», п.1;
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 5.08.2008 № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных 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 осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений»;

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р «О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.»;
7. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. (утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 31.01.2013);
8. Приказ Министерства труда и социальной защиты от 26.04.2013 № 167н «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»;
9. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2018 г. (утверждены решением Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений от 22 декабря 2017 г., протокол № 11).
10. Закон Санкт-Петербурга от 12.10.2005 № 531-74 «О системах оплаты труда работников государственных учреждений Санкт-Петербурга»;
11. Постановление Администрации Тюменской области от 06.12.2004 № 164-пк «Об утверждении Методики формирования фонда оплаты труда общеобразовательных организаций в Тюменской области»;
12. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон / Пер. с англ. М.А. Павловой. М.: Олимп-Бизнес, 2017.

PAST AND FUTURE OF THE REMUNERATION SYSTEM IN SOCIAL SECTOR

М.А. Berezin¹, V.A. Kraush²

¹Independent Consultant, Moscow

²Institute for Budget Solutions, Moscow

The aim of the study is to assess the process and results of modernization of wage systems in the public sector over the past decade. A comprehensive analysis of the process of modernization of wage systems in the public sector is carried out: the main stages of the transition from a single tariff grid to an effective contract are considered, the assessment of the current results is made, mistakes made during the modernization and problems requiring solutions are revealed. The scientific novelty of the study is due to the proposed recommendations for the further development and improvement of wage systems in the public sector.

Keywords: *remuneration system, efficient contract, KPI.*

Об авторах:

БЕРЕЗИН Михаэль Александрович – Независимый консультант, e-mail: mikky.berezin@gmail.com

КРАУШ Валентина Александровна – ООО «Институт бюджетных решений», Заместитель директора, e-mail: krau@yandex.ru

About the authors:

BEREZIN Mihaehl' Aleksandrovich, Independent Consultant, e-mail: mikky.berezin@gmail.com

KRAUSH Valentina Aleksandrovna, Institute for Budget Solutions, Deputy Director, e-mail: krau@yandex.ru

References

1. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 N 197-FZ, st. 129;
2. Federal'nyj zakon ot 04.07.2003 № 95-FZ «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii»;
3. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»;
4. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7.12.2012 № 597 «O meropriyatiyah po realizacii gosudarstvennoj social'noj politiki», pp. «e», p.1;
5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 5.08.2008 № 583 «O vvedenii novyh sistem oplaty truda rabotnikov federal'nyh byudzhetnyh, avtonomnyh i kazennyh uchrezhdenij i federal'nyh gosudarstvennyh organov, a takzhe grazhdanskogo personala voinskih chastej, uchrezhdenij i podrazdelenij federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti, v kotoryh zakonom predusmotrena voennaya i priravnennaya k nej sluzhba, oplata truda kotoryh osushchestvlyayetsya na osnove Edinoj tarifnoj setki po oplate truda rabotnikov federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij»;
6. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.11.2012 № 2190-r «O programme poehtapnogo sovershenstvovaniya sistemy oplaty truda v gosudarstvennyh (municipal'nyh) uchrezhdeniyah na 2012–2018 gg.»;
7. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossijskoj Federacii na period do 2018 g. (utverzhdeny Predsedatelem Pravitel'stva RF D.A. Medvedevym 31.01.2013);
8. Prikaz Ministerstva truda i social'noj zashchity ot 26.04.2013 № 167n «Ob utverzhenii rekomendacij po oformleniyu trudovyh otnoshenij s rabotnikom gosudarstvennogo (municipal'nogo) uchrezhdeniya pri vvedenii ehffektivnogo kontrakta»;
9. Edinye rekomendacii po ustanovleniyu na federal'nom, regional'nom i mestnom urovnjah sistem oplaty truda rabotnikov gosudarstvennyh i municipal'nyh uchrezhdenij na 2018 g. (utverzhdeny resheniem Rossijskoj trekhstoronnej komissiej po regulirovaniyu social'no-trudovyh otnoshenij ot 22 dekabrya 2017 g., protokol № 11).
10. Zakon Sankt-Peterburga ot 12.10.2005 № 531-74 «O sistemah oplaty truda rabotnikov gosudarstvennyh uchrezhdenij Sankt-Peterburga»;
11. Postanovlenie Administracii Tyumenskoj oblasti ot 06.12.2004 № 164-pk «Ob utverzhenii Metodiki formirovaniya fonda oplaty truda obsheobrazovatel'nyh organizacij v Tyumenskoj oblasti»;
12. Sbalansirovannaya sistema pokazatelej. Ot strategii k dejstviyu / Robert S. Kaplan, Dejvid P. Norton / Per. s angl. M.A. Pavlovoj. M.: Olimp-Biznes, 2017.