



связанных лиц с долей участия в уставном капитале свыше 50%, наличие устойчиво высокого показателя крупных кредитных требований на одного заемщика, наличие признаков преимущественного кредитования заемщиков, связанных с банком-кредитором. Под «диверсифицированными» банками понимаются прочие крупные банки из числа крупнейших, не отнесенные к числу контролируемых государством, контролируемых иностранным капиталом и внутригрупповых.

³ В статье использованы материалы Центрального банка РФ «Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора за 2005 год», «Стратегия развития банковского

сектора Российской Федерации на период до 2008 года» Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 года.

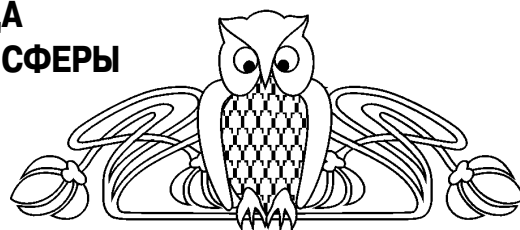
⁴ В соответствии со статьей 65 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» крупным кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента, превышающая пять процентов собственных средств (капитала) банка и в соответствии с требованиями Положения Банка России от 24.09.99 № 89 П «О порядке расчета кредитными организациями размера рыночных рисков».

УДК 331.2 (470.44)

ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ ПЕРЕХОДА К ОТРАСЛЕВЫМ СИСТЕМАМ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

Н.В. Замятина

Саратовский государственный университет,
кафедра финансов и кредита
E-mail: kafedrafik@mail.ru



Статья посвящена проблемам развития новых систем оплаты труда в бюджетной сфере России. Автором рассмотрены причины, приведшие к кризису в оплате труда работников бюджетной сферы, направления возможного развития и объективные трудности процесса их адаптации к современным условиям.

Ключевые слова: система оплаты труда, бюджетная сфера.

Financial Aspects Pass a New Wages Systems in Budget Spheare

N.V. Zamyatina

The article is devoted to problems of new systems in budget spheare in modern Russia. The author investigate such issues, as: causes leading to deep crisis of wages systems in budget spheare; trends of possible development forms of wages; objective difficulties of their adaptation to modern conditions.

Key words: wages system, budget spheare.

Сферой прямого и непосредственного воздействия государства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, является регулирование оплаты труда работников бюджетных учреждений. Вопросу оплаты труда бюджетников уделяется особое внимание на всех уровнях власти. В последние годы уровень оплаты труда работников в отраслях бюджетной сферы существенно возрос. Средняя заработная плата в образовании увеличилась на 130%, в здравоохранении – на 142%, в культуре и искусстве – на 133%.

В 2007–2008 гг. в Саратовской области разработано и принято более 10 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы оплаты труда и социальных гарантий работникам бюджетных

учреждений. В целях повышения уровня доходов работников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы области с сентября 2007 г. введены доплаты к тарифной сетке отдельным категориям работников государственных и муниципальных учреждений Саратовской области. Размер доплат установлен от 300 до 900 рублей с 1-го по 14-й разряды. С 1 сентября 2008 г. минимальная заработная плата в областных бюджетных учреждениях составила 3000 рублей, с 1 декабря – 4330 рублей. Данное увеличение обеспечено как путем расширения количества разрядов, по которым устанавливаются доплаты – с 1-го по 17-й, так и за счет увеличения размера самих доплат – от 300 до 1250 рублей с 1 сентября 2008 г. и от 650 до 1600 рублей с 1 декабря 2008 года.

Несмотря на предпринимаемые федеральными и региональными властями меры, уровень оплаты труда в бюджетной сфере остается крайне низким и составляет около 60–70% выплачиваемой заработной платы в реальном секторе экономики. Размер ставки 1-го разряда Единой тарифной сетки (ЕТС) после сентябрьского повышения составляет 38,6% от прожиточного минимума трудоспособного населения в Саратовской области, а средняя заработная плата работников культуры и искусства за 9 месяцев 2008 г. превышала прожиточный минимум для трудоспособного населения (4492 рубля) лишь в 1,31 раза, работников образования – в 1,6, работников учреждений социального обслуживания населения области – в 1,8, работников здравоохранения – в 2 раза.

Такая ситуация в оплате труда работников бюджетной сферы обусловлена не только эконо-



мическими причинами, недостатком финансовых средств, направляемых на оплату труда, но и необходимостью структурной перестройки деятельности учреждений, оптимизации их сети. Существенные различия в динамике оплаты труда в отраслях промышленности и бюджетной сферы указывают на то, что сама система оплаты труда в бюджетной сфере нуждается в совершенствовании.

Оплата труда работников организаций бюджетной сферы в настоящее время осуществляется на основе (ЕТС), которая действует с октября 1992 г. и основана на принципах сопоставления сложности труда и квалификационного уровня работников организаций различных отраслей бюджетной сферы. Должности всех работников распределены по 18 разрядам ЕТС. В условиях высокой инфляции ЕТС сыграла свою положительную роль. Она обеспечила принятие согласованных решений по повышению уровня оплаты труда для всех категорий работников бюджетной сферы в целях компенсации роста потребительских цен, функционирование механизма поддержания соотношений по тарифным ставкам (окладам) для обеспечения необходимого единства дифференциации оплаты труда в соответствии с его сложностью. Кроме того, до 2003–2004 гг. ЕТС выполняла функции одного из элементов межбюджетных отношений. На основе этой системы определялись размеры трансфертов и других видов финансовой помощи субъектам Российской Федерации на оплату труда работников бюджетных учреждений территорий.

Однако после принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», разделившего полномочия и ответственность различных уровней власти, субъекты РФ были вынуждены принять собственные законы, регулирующие условия и порядок оплаты труда «бюджетников» в регионах. При этом разработка и утверждение тарифных коэффициентов осуществлялись каждым субъектом РФ исходя из объективных возможностей регионального бюджета. Единственным ограничением стало обязательное установление в дотационных регионах оклада 1-го разряда ЕТС не выше, чем утверждено на федеральном уровне. Таким образом, общий подход был сохранен, но принцип равной оплаты за равносложный труд был утерян.

Общим недостатком действующей системы является высокий в большинстве субъектов РФ уровень различного рода доплат, надбавок и прочих выплат стимулирующего характера. Их доля по отраслям и субъектам Российской Федерации колеблется в пределах от 40 до 80% в структуре заработной платы, соответственно на основную

тарифную часть приходится 20–60%. Нужно отметить, что в Саратовской области уровень тарифной части в общей структуре оплаты труда достаточно высок и по учреждениям здравоохранения и социального обслуживания населения составляет 60%.

Применение системы оплаты труда на основе ЕТС не позволяет учитывать особенности деятельности отдельных категорий работников различных отраслей бюджетной сферы, не создает у них заинтересованности в повышении результативности труда, в улучшении работы организаций и учреждений отрасли.

Назрела необходимость в таких изменениях, которые способны мотивировать работников к повышению эффективности своего труда. Суть таких изменений – переход к отраслевым системам оплаты труда работников бюджетной сферы.

Сегодня многие регионы России кардинально пересматривают сложившуюся систему оплаты труда работников бюджетной сферы. Переход к новой системе оплаты труда осуществляется в Московской, Ростовской, Самарской, Тюменской областях, Республике Татарстан, Пермском крае, других субъектах Российской Федерации.

Так, в Вологодской области стартовал пилотный проект по переходу на новую систему оплаты труда в сфере образования. Повышение заработной платы учителей произошло во всех пилотных школах, но дифференцировано: от 26% в Шекснинском районе до 70% в Череповце. К примеру, если зарплата учителя английского языка высшей категории со стажем работы 3 года в Харовской школе по ЕТС была чуть больше 5 тысяч рублей, то по новым правилам она составила уже 10 тысяч рублей. Кроме этого, пилотный проект показал рост заработной платы учителей в школах с большой наполняемостью, где ведётся инновационная работа.

В текущем году активная работа по поэтапному переходу на отраслевые системы оплаты труда в бюджетных учреждениях ведется и в Саратовской области. Проект «Внедрение механизма управления по результатам на основе отраслевых систем оплаты труда в подведомственных учреждениях здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области» вошел в число победителей конкурса проектов, проведенного Минэкономразвития РФ в рамках административной реформы.

Постановлением правительства области от 27 августа 2008 г. № 345-П утверждены «Временные положения об оплате труда работников государственных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения Саратовской области», в соответствии с которыми с 1 сентября 2008 г. в двенадцати областных учреждениях начато пилотное внедрение новых форм оплаты. Учреждения дифференцированы по типам: лечебные учреждения, реабилитационные центры для ветеранов и инвалидов, детские



реабилитационные учреждения, дома-интернаты для престарелых.

В отобранных учреждениях анализируются показатели оценки деятельности, ведется качественная перенастройка привычной системы функционирования, учитывающая повышение качества предоставляемых услуг, снижение затрат, оптимизацию структурных подразделений. Внедрение отраслевых систем оплаты труда должно быть объективно привязано к объему и результатам труда.

По новой системе оплаты труда бюджетников зарплата формируется за счет трех источников, основной из них – фиксированный должностной оклад специалиста, который не зависит ни от стажа работы, ни от уровня образования, но учитывает полученные государственные награды или присвоенные должности. К нему добавляются компенсационные выплаты, которые перешли в полном объеме из ЕТС: надбавки за тяжелый труд, за работу во вредных и климатически неблагоприятных условиях, доплаты молодым специалистам. Третья часть зарплаты формируется за счет стимулирующих надбавок: за интенсивность работы, ее сложность, качество выполнения, сюда же входят «стажевые» и премии.

Такая система преследует целью повышение качества выполняемой работы и соответственно стимулирование наиболее профессионально подготовленных и инициативных работников, обеспечивающее совокупный рост оплаты труда.

Говорить о результатах внедрения ещё рано, идет апробация разработанных критериев оценки деятельности пилотных учреждений в конкретных условиях и обстоятельствах. По начисленной за сентябрь-октябрь заработной плате в областных лечебных учреждениях можно констатировать, что в среднем заработная плата врачей составит около 19 тыс. рублей (рост 132%), среднего медицинского персонала – около 12,0 тыс. рублей (рост 120%), младшего медицинского персонала – 8,5 тыс. рублей (рост 123%). Рост средней заработной платы в домах-интернатах для престарелых составил 167%, других учреждениях социального обслуживания – около 30%. Средняя заработная плата в учреждениях социального обслуживания населения за октябрь составила около 10,0 тыс. рублей.

При формировании консолидированного бюджета Саратовской области на 2009 г. прогнозные показатели по заработной плате бюджетных учреждений определены с учетом внедрения новых систем оплаты труда. Средний рост фонда оплаты труда (с учетом новой сети) по муниципальным учреждениям здравоохранения на 2009 г. составит 137,2% к уровню 2008 г., по государственным учреждениям здравоохранения – 130,6%, по учреждениям образования – 139,7, культуры – 152, социального обслуживания населения – 153,9%.

Приоритетным направлением деятельности в настоящее время является разработка положений

по оплате труда с учетом отраслевых особенностей. Показатели деятельности учреждений разрабатываются с учетом зависимости величины заработной платы от квалификации работников, сложности выполняемых работ и условий труда, уровня образования и стажа по профессии по отраслям бюджетной сферы; подход к тарификации работ и работников осуществляется с учетом требований «Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих», а также «Единого квалификационного справочника по должностям руководителей, специалистов и других служащих».

Большое значение в начатой работе придается поэтапному приближению минимальной тарифной ставки и минимального оклада к величине прожиточного минимума трудоспособного населения, систематизации и унификации стимулирующих выплат, формированию принципиально единых подходов к их применению.

В разрабатываемой модели предполагается использование системы поощрения за высокие результаты и качество выполнения работы, основанной преимущественно на применении индивидуальных доплат и надбавок стимулирующего характера, устанавливаемых к оплате по тарифу, а также разового премирования за особые достижения в труде.

Поэтому каждое учреждение в зависимости от специфики деятельности должно подготовить и внедрить критерии оценки деятельности персонала.

Материальное стимулирование руководителей учреждений будет осуществляться в соответствии с нормативными правовыми актами главных распорядителей средств областного (местного) бюджета.

В качестве примера можно привести положение о премировании руководителей государственных учреждений здравоохранения. В критерии оценки здесь включены такие показатели, как выполнение объемов Программы государственных гарантий, наличие или отсутствие дефектуры качества медицинской помощи, результаты исполнения областных целевых программ, эффективность использования имеющегося оборудования, выполнение плана освоения денежных средств, соблюдение законодательных актов, наличие обоснованных жалоб и др.

Подобная система премирования приемлема для большинства отраслей. В целом должна быть создана модель работы учреждений, состоящая из 10–15 основных показателей, выполнение которых будет являться целью работы всей отрасли.

При формировании фондов оплаты труда в учреждениях бюджетной сферы наряду с ассигнованиями из областного бюджета предполагается использование средств, поступающих от разрешенной законодательством предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Следует отметить, что в настоящее время большинство



учреждений социальной сферы имеют право направлять часть средств, поступающих от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на выплаты стимулирующего характера. В учреждениях здравоохранения на стимулирующие выплаты планируется также направлять средства фонда обязательного медицинского страхования, оставшиеся после выплаты основной заработной платы сотрудникам, работающим в системе обязательного медицинского страхования, других обязательных расходов, предусмотренных тарифным соглашением.

Главная задача перехода на новые принципы формирования оплаты труда – это сделать систему более прозрачной и гибкой, чтобы руководители учреждений получили большую свободу в процессе регулирования размеров оплаты своих подчиненных, а каждый работник ясно представлял, из чего складывается его ежемесячный заработок, и мог повлиять на него в сторону увеличения.

Новая система оплаты труда направлена также на повышение стимулирующей функции заработной платы. Для этого в составе фонда оплаты труда бюджетных учреждений Саратовской области формируется фонд стимулирования. В 2009 г. его размер в большинстве отраслей составит не менее 15% тарифного фонда оплаты труда за исключением выплат за стаж непрерывной работы.

К 2010 г. фонд стимулирующих надбавок должен возрасти до 30%. Это в свою очередь возлагает на руководителей учреждений и структурных подразделений дополнительную ответственность, так как именно им предстоит распределять этот фонд на каждого конкретного сотрудника.

Однако переход на новые системы оплаты труда должен осуществляться не только за счет увеличения бюджетных ассигнований, но и за счет внутренних резервов. Прежде всего, это оптимизация сети бюджетных учреждений области и штатной численности каждого бюджетного учреждения в отдельности. В областных бюджетных учреждениях планируется сократить около 5% штатных единиц, в основном это вакантные должности. Высвободившиеся в результате оптимизации численности средства предполагается направлять на стимулирование труда занятых сотрудников.

Еще одним из путей оптимизации штатной численности является перевод отдельных видов работ на аутсорсинг, отдельных категорий работников обслуживающего персонала – на работу по договорам гражданско-правового характера.

Цель аутсорсинга – повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, повышение качества услуг по административно-хозяйственному обеспечению учреждений и улучшение качества предоставляемых бюджетными учреждениями услуг.

Главное в аутсорсинге – передача непрофильных функций другому предприятию, которое специализируется в данной области и способно

не только снизить издержки, но и повысить качество оказания услуги. На аутсорсинг могут быть переданы работы по профессиональной уборке помещений и прилегающей территории, организации питания, производству и поставке товаров для учреждения, эксплуатации зданий и сооружений, охране и др.

Однако вопрос рентабельности перевода отдельных услуг на аутсорсинг не однозначен. С одной стороны, сокращение у бюджетных учреждений функций, им не свойственных, позволяет оптимизировать рабочий процесс и высвободить определенные средства, включая оплату труда сотрудников, закупку необходимого оборудования, продуктов питания, снимает с руководителя нагрузку по обеспечению этой деятельности, а с другой – учитывая наличие в большинстве учреждений социальной сферы уже созданной материально-технической базы, позволяющей им экономить на издержках производства, не обеспечит реального сокращения бюджетных расходов. Поэтому аутсорсинг, с нашей точки зрения, целесообразно применять в учреждениях, не имеющих собственной производственной базы для оказания отдельных видов услуг, в крупных учреждениях, где будет присутствовать эффект экономии на масштабах, а также в случае достаточной финансовой составляющей, способной при оптимальном соотношении цены и качества услуги уменьшить административные расходы и усилия.

Таким образом, в качестве определяющих подходов к реформированию оплаты труда и перехода к отраслевым системам ее построения для работников организаций бюджетной сферы должны стать:

во-первых, переход к дифференцированным условиям оплаты по отраслям бюджетной сферы, исходя из особенностей в содержании и условий труда в каждой отрасли, объемов бюджетных ассигнований и наличия внебюджетных средств;

во-вторых, изменение структуры заработной платы работников в пользу основной тарифной части, поскольку результаты труда работников бюджетной сферы в меньшей степени, чем в производственных отраслях экономики поддаются прямому учету и, следовательно, главным фактором дифференциации в оплате труда выступают сложность и отклонение условий труда от нормы;

в-третьих, максимальное сближение минимальной тарифной ставки и минимального оклада с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения.

В завершение необходимо отметить, что важным фактором перехода к отраслевым системам оплаты труда является снижение нагрузки на бюджет непроизводительных расходов. В течение нескольких лет расходы на оплату труда в расходах областного бюджета Саратовской области неуклонно возрастали. В 2008 г. расходы на выплаты заработной платы и начислений на нее составили 36,4% от общих расходов консолидированного



бюджета области. Ещё более значительны данные расходы в общем объеме расходов, направляемых на содержание учреждений различных отраслей социальной сферы. Так, в составе расходов на содержание учреждений здравоохранения доля расходов на оплату труда в текущем году составляет 57,6%, учреждений социального обслуживания населения – 78,5%.

Реформирование действующей системы оплаты труда в совокупности с мерами по оптимизации действующей сети бюджетных учреждений должно способствовать сокращению удельного веса расходов на оплату труда в общих расходах областного бюджета на содержание учреждений при одновременном повышении общего уровня заработной платы бюджетников.