

УДК 331.215.24(470.53) **Е.А. КУРОПОВА**, выпускница Пермского государственного Университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: elena-kuroпова@yandex.ru

ОТРАСЛЕВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ УЧРЕЖДЕНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Проводимые в России социально-экономические реформы 90-х годов прошлого века, вызванные переходом от административно-командной системы управления страной к рыночным отношениям, коснулись и системы оплаты труда работников бюджетных организаций. Существовавшая ранее система персональных окладов и окладов в пределах «окладной вилки» по различным причинам показалась малоэффективной, что потребовало ее реформирования.

Для этого была введена в действие тарифная система оплаты труда, которая стала для всех работников бюджетной сферы единой тарифной системой вознаграждения за вложенный труд. Сейчас же вновь решено возвратиться к системе оплаты труда на базе окладов.

5 августа 2008 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 583 «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», в соответствии с которым федеральные бюджетные учреждения должны были перейти к новой системе оплаты труда в срок до 1 декабря 2008 года. Впоследствии нормативно-правовыми актами субъектов Федерации и органами местного самоуправления отраслевые системы оплаты труда вводились на региональном и местном уровнях. В связи с произошедшими изменениями должна быть проанализирована правовая составляющая данных изменений, необходимо проведение оценки их эффективности.

В ходе исследования проанализированы четыре образовательных учреждения среднего профессионального образования и два образовательных учреждения начального профессионального образования Пермского края, подве-

Переход оплаты труда работников учреждений образования по единой тарифной сетке к отраслевой (новой) системе рассматривается в контексте реализации административной реформы в России и внедрения нового менеджизма в государственное управление. По результатам экспертного опроса было выявлено мнение основных целевых групп к реализованным нововведениям в системе оплаты труда работников бюджетной сферы.

Ключевые слова: единая тарифная сетка; отраслевая система оплаты труда; нормативно-подушевое финансирование; аутсорсинг; административная реформа; оплата труда по результатам

домственные Агентству по управлению государственными учреждениями Пермского края, а именно: ГОУ СПО «Пермский базовый медицинский колледж», ГОУ СПО «Пермский краевой колледж «Оникс» (бывший «Пермский педагогический колледж № 4»), ГОУ СПО «Пермский педагогический колледж № 1», ГОУ СПО «Пермский техникум профессиональных технологий и дизайна», ГОУ НПО «Профессиональное училище № 39» г.Перми, ГОУ НПО «Профессиональный лицей № 12» г.Перми. Выбор учреждений обусловлен следующими причинами: во-первых, по данным Федеральной службы государственной статистики, численность выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования в крае одна из наиболее значительных в Приволжском федеральном округе [9], что подтверждает весомость данной категории образовательных учреждений в общем объеме, во-вторых, данные учреждения являются краевыми, что позволит проанализировать функционирование системы на уровне края.

Для достижения объективных результатов в ходе исследования была проведена серия экспертных интервью с разработчиками ОСОТ в Пермском крае.

Одним из результатов внедрения новой системы оплаты труда должна стать оптимизация расходов бюджетов на оплату труда персонала учреждений путем сокращения расходов на младший обслуживающий персонал и вывод непрофильных услуг на аутсорсинг. Оценка результативности и эффективности государственного управления, повышение качества предоставляемых бюджетными учреждениями услуг является составляющим элементом реформирования государственного управления. В настоящее время подход к государственному управлению изменяется, актуализируется концепция нового государственного менеджеризма. Главной является идея повышения эффективности предоставляемых бюджетными учреждениями услуг, и, как следствие, возрастания роли соответствующего материального стимулирования работников.

Основоположники менеджериального подхода к государственному управлению Дэвид Осборн и Тэд Геблер (США) в своем знаменитом труде «Перестройка правительства» («Reinventing Government»), проанализировав недостатки бюрократической модели управления, подробно изложили свое видение желаемых и необходимых преобразований, которые должны произойти на федеральном и местном уровнях.

Преобразования всех уровней государственного управления сосредоточены вокруг 10 основных принципов, согласно которым государство:

- развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (государственные компании и частый сектор);
- расширяет права граждан, передавая функции контроля на уровень местного самоуправления;
- оценивает уровень работы учреждений не по затратам, а по результату;
- руководствуется в процессе осуществления деятельности целями, а не инструкциями;
- превращает налогоплательщика в потребителя государственных услуг, предоставляет им более широкий выбор;

- приватизирует деятельность государственных агентств (часть государственных функций переходят частным компаниям по контракту);
- уделяет внимание вопросу зарабатывания денег, а не растрате;
- децентрализует управление (вместо иерархии работа в команде);
- предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические;
- ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на профилактику возникающих в обществе проблем [5].

Проводимая в нашей стране административная реформа полностью укладывается в рамки концепции нового государственного менеджмента. Введение отраслевой системы оплаты труда с ее ориентацией на оплату за результат, установлением стимулирующих выплат исходя из специфики бюджетного учреждения, выводом непрофильных услуг на аутсорсинг логично вписывается в проводимую реформу.

В нашей стране оплата труда работников бюджетных учреждений долгое время регулировалась Единой тарифной сеткой (далее - ЕТС). ЕТС - система определения и дифференциации оплаты труда в зависимости от сложности выполняемых работ и квалификации [2]. Однако рыночные отношения, где на первый план выступает конкурентоспособность во всех сферах деятельности, требуют постоянного совершенствования качественного состава рабочей силы, ее профессионально-квалификационной структуры, применения более сложного труда с высоким уровнем подготовки и высоким уровнем оплаты. Жесткая регламентация тарифных ставок (окладов) действовавшей долгое время системы оплаты труда не соответствовала современным тенденциям развития бюджетных отраслей, сдерживала практику новых подходов к организации их финансирования, не позволяла в полной мере учитывать особенности деятельности работников различных отраслей бюджетной сферы, стимулировать повышение качества услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями населению. Выходом в данной ситуации явился переход на отраслевую (новую) систему оплаты труда (далее - ОСОТ).

Переход на новую систему в федеральных бюджетных учреждениях в России произошел с 1 декабря 2008 г. В статье «Зарубежный опыт и современное состояние новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений» Л.Н. Симанович называет ряд проблем, для решения которых внедрялась отраслевая система: «уравниловка в окладах, невыполнение стимулирующей функции, устаревшая методология исчисления» [8]. Рассматривая историю реформ оплаты труда в бюджетной сфере, В.В. Архипов в качестве основной причины перехода к новым (отраслевым) оплатам труда называет тот факт, что Единая тарифная сетка не учитывала всех особенностей труда работников в различных сферах бюджетной деятельности, т.е. следует, что специалисты, работающие в различных отраслях и имеющие разный уровень квалификации, получают одинаковую заработную плату [1].

Другим основанием для отмены Единой тарифной системы послужили ставшие уже неактуальным для нашего времени сетка деления бюджетных работников на 18 разрядов и низкий уровень оплаты труда первого разряда ставки, который был существенно меньше величины прожиточного минимума трудоспособного населения в Российской Федерации. Низкая конкуренто-

способность заработной платы бюджетников на рынке труда приводила к оттоку работников в коммерческие структуры.

На протяжении последнего десятилетия зарплата бюджетникам начислялась согласно Единой тарифной сетке. М.А. Еремеев подчеркивает, что действующая система оплаты труда, по мнению чиновников и самих работников, не позволяет повышать ее размер, так как сама жестко регулируется на федеральном уровне и строго регламентируется законодательными актами. Всем гарантируются стабильные оклады, но при этом огромным недостатком является то, что люди к повышению производительности труда и достижению лучших результатов своей работы не стимулируются [3].

Проанализировав выше приведенные аргументы, можно сделать вывод: целью введения новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений является установление стимулирующих выплат исходя из специфики бюджетного учреждения, повышения качества услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями, привлечение молодых специалистов.

Введение отраслевой системы, как уже было отмечено ранее, связано с принятием постановления Правительства РФ от 5 августа 2008 года № 583 «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» (далее – постановление № 583). Постановление № 583 утвердило новое Положение об установлении отраслевых (новых) систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений (далее - ОСОТ), а также определило дату введения отраслевых систем для работников федеральных бюджетных организаций – 1 декабря 2008 года [4].

По новой системе оплаты труда заработная плата федерального бюджетника складывается исходя из оклада, а также выплат компенсационного и стимулирующего характера. На расчет заработной платы влияют не только квалификация работника, но и его личные достижения. С другой стороны, стимулирующие выплаты устанавливаются руководителем учреждения, что неизбежно приводит к субъективности оценки качества работы.

Внедрение ОСОТ в федеральных бюджетных учреждениях вызвало массу обсуждений. Новая система оплаты труда была внедрена в более чем в 20 субъектах Российской Федерации. Депутат Законодательного Собрания Ульяновской области Е.В. Уба отмечает положительные аспекты внедрения ОСОТ: «Ориентированность новой системы оплаты на конечный результат - это прорыв, к инициативе, к активности, к поиску, к инновациям» [6]. Мнение Е.В. Уба разделяет один из экспертов, участвовавших в серии интервью: «Отраслевая система расширила спектр возможностей руководителей. Теперь они сами определяют, кому и в каком размере назначить стимулирующие выплаты» [12].

Однако чаще имеет место критика отраслевой системы оплаты труда. Можно утверждать, что механизм внедрения ОСОТ в отечественную прак-

тику плохо проработан. Однако что касается критериев эффективности, то качественные показатели деятельности работников бюджетной сферы, тем более в сфере образования, выделить практически невозможно.

Разработчики ОСОТ в сфере образования в Пермском крае в качестве показателей эффективности новых систем вводили повышение уровня заработной платы работников основного персонала и снижение числа занятых в непрофильных услугах (вывод непрофильных услуг на аутсорсинг) [10]. Аутсорсинг, аутстаффинг позволяют более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание учреждений на основной деятельности, повысить качество услуг [7].

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- заработная плата основного персонала – преподавателей и мастеров производственного обучения – повысилась. Так, в ГОУ НПО «Профессиональный лицей № 12» г.Перми в 4-м квартале 2009 г. рост составил 2,3 %, а в 1-м квартале 2010 г. – 2,8 %. В некоторых учреждениях – до 20 %;
- заметно минимизированы затраты на младший обслуживающий и учебно-вспомогательный персонал. Как отмечает один из руководителей исследованных образовательных учреждений, «в отдельных учреждениях зарплата младшего обслуживающего персонала составляла 17-18 % от фонда оплаты труда, а по новой системе нужно оставить 5 %. Мы стали реально изучать принципы аутсорсинга, пермский рынок» [11];
- спектр возможностей руководителей образовательных учреждений расширен. Руководители совместно с органами самоуправления устанавливают перечень критериев и показателей для оценки качества и эффективности труда педагогических работников для установления выплат стимулирующего характера;
- к положительным сторонам новых систем оплаты труда относится также зависимость размера оплаты труда учителей от количества обучающихся (ученико/час). Разница в оплате в зависимости от количества студентов стимулирует преподавателей и мастеров производственного обучения к сохранению обучаемого контингента. Кроме того, коллективы задумываются над возможностью совмещения групп, т.е. получения той же суммы зарплаты за вдвое меньшее время работы. Таким образом, коллектив активно включается в формирование и оптимизацию учебного процесса.

Давая оценку новой системе оплаты труда в целом, эксперты не были едины во мнениях. Что касается отрицательных сторон новой системы, то практически все опрошиваемые отметили, что ее внедрение было слишком форсированным.

Вывод непрофильных услуг на аутсорсинг, по словам опрошиваемых, нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, этот экономический эффект неоспорим, но, с другой стороны, цивилизованный рынок аутсорсинга в Пермском крае пока не сформирован.

Своей целью ОСОТ имеет повышение качества образовательной услуги, привлечение в сферу образования молодых специалистов. Суть новой системы оплаты труда состоит не в простом индексировании заработной платы учителя, а в том, чтобы уйти от уравнительных подходов и обеспечить реальное

повышение доходов тех учителей, которые обеспечивают наиболее высокое качество образования. Однако внедрение ОСОТ, это касается любого нововведения, нужно осуществлять постепенно, чтобы ее необходимость была осознана. При этом следует помнить о специфике учреждений, применять индивидуальный подход.

Список литературы

1. *Архипов В.В.* Реформа оплаты труда бюджетников: ЕТС, базовые оклады (ставки), «безбазовая» оплата труда, что дальше? // Законодательство и экономика. 2008. № 10.
2. *Единая тарифная сетка* // Энциклопедический словарь экономики и права. [Электронный ресурс]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/4221/ЕДИНАЯ (дата обращения: 09.02.2010).
3. *Еремеев М.А.* Новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений: мифы и реальность // Управление персоналом. 2008. № 23.
4. *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 Рос. Федерации от 5 августа 2008 года № 583 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/government/postan/211> (дата обращения: 13.03.2010).
5. *Осборн Д., Геблер Т.* Перестройка правительства. Как предпринимательский дух воплотить в общественном секторе. М., 1993.
6. *Отраслевая система оплаты труда: комментарии* // Симбирский каталог: сайт г. Ульяновска [Электронный ресурс]. URL: <http://www.simcat.ru/kpp/1.html> (дата обращения: 23.10.2009).
7. *Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие* / под ред. Т.В. Букиной, Е.Л. Зуевой. 2-е изд., доп. и перераб. Пермь, 2008.
8. *Симанович Л.Н.* Зарубежный опыт и современное состояние новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений // Социальное и пенсионное право. 2009. № 3.
9. *Численность* выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования // Федер. служба гос. статистики [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/bgd/reg/b09_14p/Main.htm (дата обращения: 11.05.2010)
10. *Экспертное интервью № 1* (дата проведения: 02.11.2009) // Из личного архива Е.А. Куроповой.
11. *Экспертное интервью № 2* (дата проведения: 02.04.2010) // Из личного архива Е.А. Куроповой.
12. *Экспертное интервью № 5* (дата проведения: 19.05.2010) // Из личного архива Е.А. Куроповой.