Александр Львович САФОНОВ

– заместитель министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации



«Принимая во внимание необходимость проведения разумной политики сдерживания роста государственных расходов, нужно проанализировать возможность индексации фондов оплаты труда федеральных бюджетных учреждений по итогам первого полугодия 2010 года с учетом исполнения бюджета, ситуации на рынке труда и финансового состояния организаций.

Приоритеты оплаты труда: справедливость, экономичность, контроль

Накануне Нового года Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации объявило, что цели реформы оплаты труда федеральных бюджетников в 2009 году в основном достигнуты. Перемены затронули интересы 3,2 млн работников образования, науки, здравоохранения и культуры. О том, как осуществлялся этот масштабный проект, читателям журнала «Государственная служба» рассказывает заместитель министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации, доктор экономических наук А.Л. Сафонов.

– Александр Львович, с начала 2009 года в России действуют новые системы оплаты труда работников бюджетных организаций. Какие механизмы управления бюджетной сферой возникли на федеральном и региональном уровнях и насколько они эффективны?

– В федеральных бюджетных учреждениях, находящихся в подчинении федеральных органов исполнительной власти, новые системы оплаты труда введены с 1 декабря 2008 г. Они включают размеры окладов по должностям, отнесенным к соответствующим профессиональным квалификационным группам, повышающие коэффициенты (например к окладу по занимаемой должности, персональный повышающий коэффициент), другие стимулирующие и компенсационные выплаты.

По нашей информации, из восьмидесяти трех субъектов Российской Федерации на новые (отраслевые) системы оплаты труда полностью или частично переведены работники государственных и муниципальных бюджетных учреждений семидесяти шести.

Большинством субъектов при определении систем оплаты труда работников государственных бюджет-

ных и муниципальных учреждений были использованы элементы систем оплаты труда, предусмотренные для работников федеральных бюджетных учреждений. Это касается установления окладов по профессиональным квалификационным группам, применения повышающих коэффициентов и выплат компенсационного и стимулирующего характера.

Введению новых систем оплаты труда предшествовала большая работа по созданию необходимой нормативной правовой базы. Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации издано 40 приказов об утверждении профессиональных квалификационных групп профессий рабочих и должностей служащих по соответствующим видам деятельности. Разработаны Методические рекомендации по введению новых систем оплаты труда, перечни видов выплат компенсационного и стимулирующего характера, порядок исчисления средней заработной платы для определения должностного оклада руководителя учреждения.

Приказами Минздравсоцразвития России утверждены Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями-главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений, заключению трудового договора с работником учреждения и его примерной форме, Методические рекомендации по разработке федеральными государственными органами условий оплаты труда для работающих в них и в их территориальных органах сотрудников.

В связи с введением новых систем оплаты труда на базе федерального государственного унитарного предприятия «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» проведено 12 семинаров с руководителями и специалистами федеральных бюджетных учреждений, в которых приняли участие около 500 человек.

Для организационно-методического и правового сопровождения перехода на новые системы оплаты труда Минздравсоцразвития России утвердило разъяснения для федеральных органов исполнительной власти об использовании централизованных бюджетных ассигнований в размере пяти процентов на выплаты стимулирующего характера руководителям федеральных бюджетных учреждений.

Наши специалисты еженедельно представляли в правительство обобщенную информацию о введении новых систем оплаты труда в подведомственных федеральным органам исполнительной власти бюджетных учреждениях. Всего было направлено 20 докладов.

В результате всей этой работы были созданы условия для того, чтобы грамотно использовать новые системы оплаты труда. И получать такие ожидаемые эффекты:

- дифференцировать оплату труда сотрудников в зависимости от количества и качества выполняемой работы;
- повышать мотивацию специалистов к качественным результатам;
- создавать условия для привлечения высококвалифицированных кадров;
- увеличивать производительность труда и оптимизировать численность занятых в бюджетных отраслях;
- обеспечивать систему государственных гарантий при оплате труда.

Кроме того, повышается уровень самостоятельности руководителей бюджетных учреждений и обеспечение конкурентоспособности организаций на рынке труда. Растет заинтересованность руководителей учреждений в качественной работе персонала и соответствующей оплате их труда.

– Возможности действительно широкие. А как распоряжается ими российский бюрократ среднего уровня управления? Что сдерживает, например, волюнтаристские проявления руководителя?

– Отвечу сразу, что обращений о несоблюдении норм трудового законодательства при разработке локальных нормативных актов в Минздравсоцразвития России не поступало.

Да, действительно, руководителю учреждения делегированы широкие полномочия по утверждению штатного расписания, установлению размеров оплаты труда сотрудников на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, с учетом сложности и объема выполняемой работы. Но его действия достаточно четко регламентированы. Так, в положениях об оплате труда учреждений прописываются наименования установленных выплат, их размеры и условия осуществления. Компенсационные выплаты устанавливаются в соответствии с законодательством. Руководитель организации может принимать дополнительные решения по увеличению размеров и оснований этих выплат. Но при этом он ограничен условиями применения повышающих коэффициентов к окладам, в частности, по занимаемым должностям, за квалификационную категорию, персональных повышающих коэффициентов и других. В результате основная заработная плата становится подвижной, так как ее величина регулируется размером коэффициента.

При формировании фонда оплаты труда на стимулирующие выплаты могут направляться средства бюджета, объем которых на эти цели к 2010 году должен составлять не менее 30% объема выделяемых средств, то есть появляется возможность дополнительно существенно стимулировать результат.

Во-первых, системы оплаты труда в каждом бюджетном учреждении установлены коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативны-

ми актами в соответствии с трудовым законодательством и с учетом мнения представительного органа работника.

Кроме того, снижение уровня субъективизма в новых системах оплаты труда достигается благодаря тому, что изменился порядок определения должностного оклада самого руководителя учреждения. Он устанавливается в кратном (предельно – пятикратном) отношении к средней заработной плате работников, относящихся к основному персоналу возглавляемого им учреждения.

Стимулирующие выплаты руководителю производятся по результатам выполнения утвержденных целевых показателей эффективности деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Целевые показатели дифференцированы в зависимости от вида деятельности и оказания услуг и связаны с основной, а также финансово-хозяйственной деятельностью организации и кадровым обеспечением высококвалифицированными специалистами.

Выплаты стимулирующего характера руководителям учреждений осуществляются на основании решений комиссий по оценке их деятельности, с учетом выполнения утвержденных целевых показателей эффективности работы подведомственных федеральных бюджетных структур.

– Какие выводы относительно приживаемости новых систем оплаты труда делают ваши специалисты, анализируя ситуацию по информации федеральных органов исполнительной власти?

– Мы регулярно проводим мониторинг эффективности процесса. Изучаем количественные характеристики сети подведомственных федеральных государственных учреждений, рост или уменьшение размера средней заработной платы их работников, в том числе начисленной за счет бюджетных ассигнований и средств, а также средств от приносящей доход деятельности. Изучены порядок формирования и расходования фондов оплаты труда учреждений, принятые решения об оплате и стимулировании труда их руководителей, изменении структуры штатных расписаний. Мы считаем динамику процессов положительной.

После введения новых систем оплаты труда наблюдается положительная трансформация роста среднемесячной заработной платы работников. Так, среднемесячная заработная плата, начисленная за счет бюджетных ассигнований, в сентябре т.г. составила 17 545,9 руб. и выросла по отношению к октябрю 2008 г. на 29,5%.

Чтобы обнаружить проблемы и ошибки при введении новых систем оплаты труда в бюджетных учреждениях, состоялись выездные совещания вместе с представителями профсоюзов в Тверской, Омской, Владимирской, Вологодской, Иркутской, Брянской, Пензенской областях и Краснодарском крае. Планируются поездки в Костромскую, Мурманскую, Новосибирскую области и Пермский край.

Были выявлены наиболее типичные ошибки. Практически во всех бюджетных учреждениях отсутствуют трудовые договора, которые соответствовали бы требованиям новых систем оплаты труда. Так, работодатели не указывают нормы рабочего времени, трудовые функции носят общий характер и не связаны с конкретным работником. В разделе «оплата труда» отсутствуют целевые показатели, на основании которых производится начисление премий. В большинстве бюджетных учреждений не ведется учет реального рабочего времени, потраченного на оказание государственных услуг. В положениях об оплате труда часто нет критериев оценки эффективности труда, механизма подведения итогов персональной деятельности сотрудников.

В должной мере не организовано взаимодействие структурных подразделений бюджетных учреждений (отделов кадров, финансово-экономической службы, бухгалтерии), что не позволяет создать механизм оценки индивидуального вклада работника при выполнении государственных услуг.

Мы пришли к выводу, что необходимо подготовить методические указания с анализом наиболее часто встречающихся ошибок. Уже есть проект Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов, на 2010 год. Эти рекомендации позволят избежать наиболее часто встречающихся ошибок.

– У населения есть опасения по поводу того, что последствия кризиса в 2010 году будут острее, чем в 2009 году. Сможет ли Минздравсоцразвития России осуществить запланированную индексацию оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и дальнейшее увеличение МРОТ?

– В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ с 1 января 2009 г. минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4330 рублей в месяц, что соответствует величине прожиточного минимума трудоспособного населения в IV квартале 2007 года.

Полагаем целесообразным сохранить в 2010 году минимальный размер оплаты труда, установленный с 1 января 2009 года, по следующим основаниям.

Во-первых, его повышение обострит ситуацию в крупных и средних организациях и может сказаться на снижении рентабельности малых предприятий и фермерских хозяйств.

Во-вторых, потребуются дополнительные расходы работодателей организаций по видам экономической деятельности, имеющих большое число работников с заработной платой ниже величины минимального

размера оплаты труда (например сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), на доведение ее до минимального размера оплаты труда. Это повлечет увеличение цен на производимую продукцию (индекс потребительских цен на товары и услуги по сельскому хозяйству – 12,4 процента).

Как следствие, в-третьих, произойдет сокращение наемных работников, перевод на неполное рабочее время, дальнейшее увеличение числа безработных и рост задолженности по заработной плате. Так, по данным еженедельного мониторинга, число увольнений сотрудников в связи с ликвидацией либо сокращением их численности или штата организаций, неполной занятостью на начало сентября 2009 года, по сравнению с началом года, возросло в семь раз.

Но нельзя не отметить и, по-моему, очевидное. В результате реализации антикризисных мер, принимаемых Правительством Российской Федерации, наметилась устойчивая тенденция к снижению численности безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости. Вместе с тем она остается еще достаточно высокой, и на начало октября текущего года составила 20357 тыс. человек.

Кроме того, повышение минимального размера оплаты труда приведет к сокращению существующей ее дифференциации для выполняющих работу различной квалификации. Увеличатся и бюджетные ассигнования на зарплату низкооплачиваемых работников организаций бюджетной сферы, в то время как под воздействием мирового финансового кризиса доходы федерального бюджета снижаются.

Вот почему, принимая во внимание и необходимость проведения разумной политики сдерживания роста государственных расходов, необходимо проанализировать возможность индексации фондов оплаты труда федеральных бюджетных учреждений по итогам первого полугодия 2010 года с учетом исполнения бюджета, ситуации на рынке труда и финансового состояния организаций.

– В нынешнем году Министерство предпринимало активные действия по ликвидации задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы. Насколько эффективными оказались такие меры? Как Вы оцениваете усилия органов управления на федеральном, региональном (субъектовом) и муниципальном уровнях в реализации этой политики? Как планируется поддерживать уровень стабильности в предстоящем году, учитывая неравномерность позиций по субъектам Федерации?

– По состоянию на 1 октября 2009 года суммарная задолженность по заработной плате в организациях наблюдаемого круга экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства) составила 5081 млн рублей и снизилась по сравнению с 1 сентября 2009 года на 476 млн рублей (8,6%).

Основная сумма задолженности сложилась из-за отсутствия у организаций собственных средств – 4890 млн рублей (96,2% от общей суммы просроченной задолженности). По сравнению с 1 сентября 2009 года она снизилась на 486 млн рублей (на 9,0%).

По отчетным данным об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2009 года, задолженность по заработной плате работникам бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений сложилась в сумме 23,4 млн рублей (0,02% от среднемесячного фонда оплаты труда) и увеличилась по сравнению с 1 сентября 2009 года на 0,03 млн рублей.

Чтобы не допустить обострения социально-экономической ситуации в организациях, имеющих задолженность по заработной плате, государственными инспекциями труда за 9 месяцев 2009 г. было проведено более 52,5 тыс. проверок соблюдения законодательства об оплате труда. Это касалось и тех организаций, где возникла задолженность по заработной плате из-за недофинансирования из местных бюджетов. По результатам были произведены выплаты задержанной заработной платы более 1 млн работникам на общую сумму свыше 12,5 млрд рублей.

В бюджетных учреждениях госинспекторы труда провели 6,7 тыс. проверок, по результатам которых руководителям выдано более 3,8 тыс. предписаний об устранении выявленных нарушений. Общая сумма выплаченной 35,1 тыс. работникам бюджетных орга-

- Заработная плата в бюджетном секторе превысила среднюю по экономике и достигла 25 тыс. рублей. Госучреждения оптимизировали штат, их внебюджетные доходы (28% всех доходов 2008 года) легализованы.
- 90% регионов РФ перешли на новые системы оплаты труда – это позволило существенно смягчить для бюджетников кризис.
- Численность работников 10,3 тыс. федеральных бюджетных учреждений с октября 2008 года по сентябрь 2009 года сократилась до 2 млн 49 тыс., а средняя зарплата выросла на 17,9% и достигла в среднем 25,3 тыс. рублей.
- В Дагестане, Алтае, Татарии, в Архангельской и Курской областях, в Москве, Красноярском крае и Еврейской автономной области идет подготовка нормативных документов по переходу на новые системы оплаты труда.

низаций задержанной заработной платы составила 354,6 млн рублей. За допущенные работодателями всех форм собственности нарушения законодательства об оплате труда к административной ответственности в виде штрафа было привлечено более 27,5 тыс. должностных и 6404 юридических лиц.

В соответствии с частью 2 статьи 5.27 Кодекса об административных правонарушениях в январе-сентябре 2009 года за выявленные нарушения государственными инспекциями труда в суды направлено 468 протоколов об административных правонарушениях в отношении лиц, совершивших аналогичные административные правонарушения. Требовалось привлечь их к административной ответственности в виде дисквалификации – лишения права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, осуществлять предпринимательскую деятельность либо управление юридическим лицом. Суды дисквалифицировали 198 виновных должностных лиц. Для обеспечения привлечения работодателей к уголовной ответственности по результатам проверок по оплате труда в органы прокуратуры госинспекциями труда направлено 1432 материала. При этом возбуждено 47 уголовных дел, по которым осуждены 10 виновных лиц.

Полностью отсутствует задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы в 76 субъектах РФ. А наибольшие долги в двух краях: Красноярском – 10,2 млн рублей (или 0,2% от среднемесячного фонда оплаты труда) и Камчатском – 8,6 млн рублей (или 0,9% того же показателя). В Орловской области задолженность составляет 2,5 млн рублей (или 0,4% от среднемесячного ФОТ), в Приморском крае – 1,4 млн рублей (0,1%), в Санкт-Петербурге – 0,5 млн рублей (0,01%), Сахалинской области – 0,2 млн рублей (или 0,2% от среднемесячного фонда оплаты труда), в Московской области – 0,033 млн рублей (0%).

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на оплату труда работников бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с начислениями в январе-сентябре 2009 года равнялись 1 305 млрд рублей, с ростом к соответствующему периоду 2008 года на 13 процентов.

Доля указанных расходов в доходах, находящихся в распоряжении субъектов Российской Федерации для выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы (налоговые и неналоговые доходы, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации), в январе-сентябре 2009 года составила 37,4%, что выше аналогичного показателя за соответствующий период 2008 года на 8,7 процентных пункта.

При этом в четырех субъектах расходы составили менее 30% от доходов, находящихся в распоряжении субъектов Федерации для выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, в 27 регионах – от 30 до 40%, в 39 регионах – от 40 до 50, в 15 регионах – свыше 50 процентов.

Мы еженедельно мониторим исполнение бюджетов субъектов Федерации, в том числе выплату заработной платы. В случаях возникновения недостатка средств для этих целей рассматриваем возможность предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета на финансирование временных кассовых разрывов и частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов. В 2009 году по состоянию на 20 октября 2009 года указанные бюджетные кредиты предоставлены субъектам Российской Федерации на общую сумму 100,4 млрд рублей.

Для снижения напряженности с выплатой заработной платы помогаем путем опережающего перечисления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. В январе-сентябре 2009 года такие дотации перечислены в сумме 321 млрд рублей, что составило 85,8% от годовых назначений.

Они не носят целевого характера и могут быть направлены на погашение кредиторской задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы и обеспечение выплаты заработной платы в полном объеме.

Таким образом, ликвидация задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы полностью зависит от мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание вышеизложенное, с учетом оказываемой из федерального бюджета финансовой помощи, субъекты Российской Федерации имеют возможность для погашения задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы и осуществления ее текущей выплаты в полном объеме.

Во всех субъектах работают постоянно действующие межведомственные комиссии (координационные советы, рабочие группы, коллегии и пр.) по вопросам ликвидации задолженности по заработной плате.

Подготовила **Алевтина ШЕВЧЕНКО**

В следующем номере:

«Возможно, именно поместье с городскими удобствами, на инфраструктурно обустроенной территории и за разумные деньги, на бесплатно выделенной земле – это и есть долгожданная национальная идея удовлетворения граждан России доступным и комфортным жильем».

Доктор экономических наук, профессор РАГС В.К. ГУРТОВ