**Совершенствование оплаты труда работников бюджетной сферы**

Формирование концепции совершенствования оплаты труда в Российской Федерации ставит перед экономической наукой и практикой комплекс проблем. Применительно к бюджетной сфере важно преодолеть стереотип ее восприятия как второстепенной. Подобный подход недопустим, поскольку он влечет за собой падение в массовом сознании престижа труда врачей, педагогов, ученых, работников культуры и искусства - людей, которые обеспечивают физическое и нравственное здоровье нации.

Актуальность совершенствования оплаты труда в бюджетной сфере очевидна. Необходимо повысить стимулирующую роль заработной платы как основного источника доходов трудящихся, обеспечив при этом оптимальные соотношения между оплатой труда работников бюджетной и внебюджетной сфер. Важно также определить место и роль Единой тарифной сетки (ETC) в организации федеральной системы оплаты труда работников бюджетной сферы, унифицировать тарифные и другие условия оплаты, труда в целях обеспечения единства в оценке трудовой деятельности работников различных отраслей в зависимости от сложности, квалификации и условий труда.

Решить эти задачи на первом этапе можно, приблизив размер оплаты труда работников низших разрядов ETC к величине прожиточного минимума, а также законодательно обеспечив возможность регулирования, заработной платы в субъектах РФ на основе ETC с учетом реально складывающегося уровня жизни в регионах и состояния региональных бюджетов.

бюджетный тарифный сетка оплата труд

**Уточнить и дополнить законодательство**

В новой Конституции РФ вопросы законодательства о труде отнесены к совместному ведению Российской федерации и ее субъектов. Однако проблема оплаты труда в учреждениях и организациях, финансируемых из бюджетов различных уровней, не нашла отражения ни в федеральном, ни в региональных законодательствах. В этой связи ETC, утвержденная постановлением Правительства РФ в качестве системы организации оплаты труда в бюджетной сфере, в правовом отношении не является строго обязательной для субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Субъекты РФ и органы местного самоуправления имеют собственные источники доходов и обладают правом самостоятельно определять направления расходования средств своих бюджетов. Поэтому конкретные условия оплаты труда, сроки и размеры повышения ставок и окладов работников учреждений бюджетной сферы местного подчинения определяются субъектами РФ и органами местного самоуправления, исходя из имеющихся финансовых возможностей.

Вместе с тем на фоне нынешней экономической нестабильности (замечу: 80 субъектов РФ получают федеральные трансферты на содержание бюджетной сферы) большинство субъектов Федерации выступает в пользу ETC как неотъемлемого элемента государственной системы организации оплаты труда в бюджетной сфере. Необходимо сохранить все то положительное, что удалось достичь с введением ETC:

упорядочение основных (тарифных) условий оплаты труда по отраслям, финансируемым из бюджетных источников;

устранение перекосов и установление обоснованных соотношений в уровнях заработной платы различных профессионально-квалификационных групп работников в зависимости от сложности труда и квалификации;

ослабление угрозы группового эгоизма, когда одни стремятся улучшить свое материальное положение за счет других.

Отказ от использования ETC в оплате труда "бюджетников" приведет к диспропорциям в уровнях оплаты труда работников одинаковой квалификации, вызовет обострение социальной напряженности.

К сожалению, уже имеются законодательные акты, которые устанавливают отдельные нормы оплаты труда работников некоторых отраслей в обход действующего законодательства о труде. Например, ст. 54 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской федерации "Об образовании", принятого в январе 1996 г., предусматривает, что размер средней ставки заработной платы и должностного оклада педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава вузов устанавливается на уровне, в два раза превышающем среднюю заработную плату в промышленности.

Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании , принятый в августе 1996 г., определил минимальный размер ставок для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава вузов в размере не ниже восьмикратного минимального размера оплаты труда и поручил Правительству РФ утвердить "специальную тарифную сетку по оплате труда работников высшего учебного заведения (ст. 30).

Думаю, назрела необходимость законодательно закрепить основные принципы организации оплаты труда в бюджетных организациях на основе ETC путем принятия специального федерального закона, который бы обеспечил согласованность соответствующих мер на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ и местного самоуправления.

По моему мнению, законопроекту следует придать характер рамочного в соответствии с положениями Послания Президента Российской Федерации "О бюджетной политике в 1998 г.". Этот законопроект должен включать следующие разделы: определение его сферы действия; разграничение прав федерации и ее субъектов в рассматриваемой области;

уточнение прав учреждений и организаций бюджетной сферы в части оплаты труда, определения структуры и штатного расписания;

тарифное регулирование оплаты труда работников бюджетной сферы на основе ETC;

организация оплаты труда работников бюджетной сферы в части компенсационных (обязательных) стимулирующих выплат;

гарантии в области оплаты труда работников бюджетной сферы;

формирование средств на оплату труда бюджетных учреждений и организаций.

Представляется, что в соответствии с этим законом обязательными для субъектов РФ и органов местного самоуправления должны стать количество разрядов оплаты труда и отнесение работников к разрядам оплаты труда,

Недопустимо, чтобы ухудшалось соотношение между ставками и окладами, установленными на основе ETC, и прожиточным минимумом трудоспособного населения, определенным на федеральном уровне, в том числе в соответствии с Генеральным соглашением.

Тарифные ставки (оклады), рассчитанные на основе ETC, должны стать государственной гарантией минимальных уровней оплаты труда на всей территории России для конкретных профессионально-квалификационных групп "бюджетников" при соблюдении установленной трудовым законодательством продолжительности рабочего времени и при выполнении работником трудовых обязанностей. Указанные гарантии должны обеспечиваться соответствующими бюджетами.

За субъектами Федерации и органами местного самоуправления следует закрепить право дополнительно увеличивать размеры тарифных ставок и окладов для работников бюджетных организаций за счет средств соответствующих бюджетов, исходя из сложившегося в регионе уровня жизни.

**Сохранить ETC как основу оплаты "бюджетников"**

Многие специалисты связывают устранение разрыва в уровнях оплаты труда работников бюджетной и внебюджетной сфер с совершенствованием ETC: увеличением числа разрядов в сетке, повышением ставки 1-го разряда и межразрядных коэффициентов, более широким применением системы надтарифных выплат.

Такой подход к достижению необходимого соотношения представляется односторонним и недостаточно эффективным, а внесение существенных изменений в ETC - неоправданным»

Все потенциально возможные меры по совершенствованию механизма оплаты труда в бюджетной сфере не достигнут цели до тех пор, пока не прекратится неуправляемый рост заработной платы во внебюджетном секторе экономики. Следовательно, решение проблем оплаты труда в бюджетной сфере должно осуществляться в комплексе с упорядочением организации оплаты труда во внебюджетной сфере на основе единых принципов.

Оплата труда, являясь ценой рабочей силы разного уровня квалификации и различных сфер приложения труда, должна строиться на основах договорного регулирования, включающего несколько уровней, которым соответствует система тарифных соглашений об условиях оплаты труда. Приоритет здесь отдается Генеральному соглашению, в котором предусматриваются межотраслевые и межрегиональные нормы оплаты труда, а также нормы оплаты труда различных групп и категорий работников, сфер приложения труда.

Устанавливаемый государством минимальный размер оплаты труда является социальной гарантией оплаты труда низшего уровня квалификации безотносительно к территории, месту приложения труда. Государственные гарантии оплаты труда для работников бюджетной сферы установлены ETC также безотносительно к региональному уровню. Вполне очевидно, что для России приоритетной должна стать региональная политика доходов. Ее особая роль определяется федеративным устройством государства и равными правами субъектов Федерации и Федерации в целом в сфере регулирования оплаты труда.

Первым шагом в реализации региональной политики доходов может быть переход от единого общероссийского к региональным минимальным размерам оплаты труда. Это откроет возможности договорного регулирования условий оплаты труда на принципиально новой основе, когда в основу дифференциации оплаты труда будет положена цена рабочей силы, складывающаяся на конкретном месте приложения труда.

Разработанные на федеральном уровне условия оплаты труда на основе ETC ориентированы главным образом на решение межотраслевых проблем регулирования заработной платы работников бюджетной сферы. Об этом свидетельствует исходная тарифная ставка 1-го разряда, одинаковая по размеру для всех территорий России, 18 разрядов для дифференциации в зависимости от квалификации работников и сложности выполняемых работ и межразрядные соотношения ставок оплаты (тарифные коэффициенты), также единые для всех отраслей и территорий.

Б настоящее время территориальные различия в издержках воспроизводства рабочей силы в бюджетной сфере учитываются с помощью системы районного регулирования заработной платы. Однако она устарела и объективно не справляется со своими задачами. Регулирующее воздействие районных коэффициентов постепенно утрачивается.

Приспособить механизм ETC к учету региональных особенностей воспроизводства рабочей силы можно с помощью наиболее подвижного ее элемента - уровня тарифных ставок -путем дифференциации ставок 1-го разряда по территориям в соответствии с территориальными минимальными размерами оплаты труда. Переход на региональные минимальные размеры оплаты труда предполагает отказ от применения действующей системы районных коэффициентов.

**Совершенствовать параметры ETC**

Требует совершенствования и сама ETC по оплате труда работников бюджетной сферы. В первую очередь необходимо уточнить ее основные параметры - размер тарифной ставки 1-го разряда, количество разрядов и межтарифные соотношения (тарифные коэффициенты).

Тарифная ставка 1-го разряда -один из главных параметров ETC.

Важнейшим условием нормального функционирования ETC как инструмента дифференциации оплаты по сложности труда является установление тарифной ставки 1-го разряда в размере не ниже прожиточного минимума. (Соотношения между ставкой 1-го разряда ETC и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 1994-1997 гг. представлены в таблице.)

Однако в условиях нестабильной экономики такое сближение должно осуществляться постепенно, в рамках реализации Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 гг., утвержденной Правительством РФ.

Можно предложить несколько вариантов приближения указанных нормативов к прожиточному минимуму в зависимости от экономических возможностей и наличия необходимых финансовых средств в бюджетах всех уровней:

Достижение прожиточного минимума при сохранении действующего диапазона соотношения крайних разрядов 1:10,07 и принципа повышения оплаты труда, т.е. путем проведения индексации в несколько этапов. Этот вариант труден для реализации из-за слишком высоких ежегодных расходов, и повышение ставки 1-го разряда ETC до прожиточного минимума к 2000 г. весьма проблематично.

Единовременное повышение ставок (оксидов) по всем 18-ти разрядам ETC на абсолютную сумму. Это наиболее дешевый вариант, основанный на снижении дифференциации в заработной плате работников. Однако его принятие, по существу, поломает" действующую ETC, так как диапазон соотношения крайних разрядов сузится с 1:10,07 до 1:3,5, что тоже весьма не желательно.

Наиболее разумным было бы постепенное повышение размера ставки 1-го разряда до уровня, равного величине прожиточного минимума трудоспособного населения, с периодической индексацией этой ставки и соответствующим пересмотром тарифных коэффициентов и диапазона сетки (соотношения ставок крайних разрядов) в сторону понижения по сравнению с ранее принятой дифференциацией ставок по разрядам.

Оптимальным было бы сокращение диапазона сетки до соотношения крайних разрядов 1:5, что позволит обеспечить требуемый баланс в тарифной оплате труда работников, имеющих крайние разряды, и предотвратить социальные конфликты на почве непомерно больших различий в абсолютных уровнях оплаты низкоквалифицированных и высококвалифицированных работников бюджетной сферы.

В случае сохранения прежней дифференциации ставок оплаты по разрядам (1:10,07) на фоне периодически растущей ставки 1-го разряда ETC, от которой выигрывают высококвалифицированные работники, неизбежны конфликтные ситуации.

При любом варианте сближения ставки 1-го разряда ETC и величины прожиточного минимума должны быть выполнены два основных условия: полная ликвидация задолженности по заработной плате в отраслях бюджетной сферы и устойчивое финансирование в дальнейшем; накопление необходимых ресурсов и подготовка нормативной базы для проведения мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда работников бюджетной сферы и приближения минимальной оплаты труда и ставки 1-го разряда ETC к величине прожиточного минимума. В противном случае добиться намеченного не удастся.

Принцип пересмотра размеров дифференциации оплаты по разрядам сетки в связи с повышением ставки 1 -го разряда ETC в равной мере относится как к установлению тарифных коэффициентов на федеральном уровне, т.е. на ближайшую перспективу, так и к определению тарифных коэффициентов сетки на региональном уровне, т.е. на отдаленную перспективу, когда осуществится переход на региональные минимальные размеры оплаты труда и региональные ставки 1-го разряда ETC.

Много споров вызывает постановка вопроса о дифференциации ставки 1-го разряда ETC по отраслям бюджетной сферы за счет введения поправочных (повышающих) коэффициентов, отражающих особенности отраслей и их социальную значимость. Вопрос о признании или не признании отраслевых приоритетов сам по себе спорный, и переход к дифференциации тарифных ставок 1-го разряда по отраслям бюджетной сферы весьма проблематичен.

ETC отражает различия в квалификации исполнителей в различных отраслях бюджетной сферы. Вместе с тем следует иметь в виду, что введение повышающих коэффициентов по какой-либо отрасли бюджетной сферы приведет к нарушению установившихся пропорций в оплате труда и, как следствие, к выдвижению аналогичных требований со стороны работников других отраслей.

Возможен и другой вариант учета отраслевых особенностей - дифференциация ставок оплаты по ограниченному кругу работ (профессий, должностей, профессионально-должностных групп работников). Речь идет уже не о дифференциации ставок 1-го разряда с последующим ее распространением на всех работников отрасли через систему тарифных коэффициентов, а о дополнительной дифференциации ставок оплаты тех разрядов, которыми тарифицируются согласно ETC приоритетные работы и профессии занятых в определенной отрасли бюджетной сферы.

Предлагаемая дифференциация может осуществляться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, которые могут устанавливать повышающие коэффициенты к ставкам оплаты труда работников соответствующих профессий и должностей, исходя из существующих кадровых и финансовых возможностей в конкретном регионе.

Размер тарифной ставки (должностного оклада) работника конкретной профессии (должности) из числа приоритетных для данной отрасли определяется, исходя из ставки 1-го разряда ETC, тарифного коэффициента в соответствии с присвоенным разрядом оплаты и повышающего коэффициента к ставке оплаты соответствующего разряда.

Такой подход к отраслевой дифференциации в сочетании с региональной дифференциацией ставки 1-го разряда ETC позволит определить основные тарифные условия оплаты рабочей силы с учетом ее цены, определяемой местом приложения труда и соответствующими условиями воспроизводства.

На протяжении всего периода использования ETC ставится вопрос об оптимальном количестве разрядов ETC для обоснованной дифференциации оплаты труда работников бюджетной сферы. Руководители и специалисты ряда органов исполнительной власти, отраслевых профсоюзов, организаций бюджетной сферы подвергают сомнению достаточность 18-разрядного диапазона ETC и предлагают расширить его до 20-26-ти разрядов. На мой взгляд, это следует обсуждать, но применительно к весьма ограниченному кругу работников бюджетной сферы. В первую очередь к ним относятся руководители и высококвалифицированные специалисты бюджетных организаций общероссийского значения, которые занимаются фундаментальными исследованиями, а также те, чья деятельность связана с особо ценными объектами, являющимися национальным достоянием. Анализ показывает, что почти 95% численности работников бюджетной сферы оплачивается по 1-14-му разрядам ETC. На четыре последних разряда (15-18-й разряды) приходится всего около 5% численности. При этом по 17-18-му разрядам оплачивается менее 1% работников. В организациях образования, здравоохранения, социальной защиты населения, культуры и искусства по 1-14-му разрядам ETC оплачивается 94-98% работников, при этом 60% врачей, 50% учителей и других педагогических работников - по 11-12-му разрядам ETC, к максимальным разрядам отнесено всего 12% врачей и 5% учителей.

Суждение о необходимости увеличения числа разрядов связано в основном с желанием - при катастрофически низком размере ставки 1-го разряда ETC - механически повысить оплату труда работников путем продвижения их вверх по шкале разрядов. Увеличение количества разрядов побудит все отрасли бюджетной сферы добиваться изменения тарификации в сторону ее повышения даже в том случае, если увеличение числа разрядов будет сугубо адресным. Кроме того, увеличение числа разрядов ETC расширит диапазон дифференциации крайних разрядов, что будет воспринято как нарастание разрыва в оплате труда работников начальных и высших разрядов и приведет к усилению социальной напряженности среди работников бюджетной сферы.

Что касается межразрядных соотношений (тарифных коэффициентов) ETC, то при заданном числе разрядов они зависят от размера ставки 1-го разряда. Чем ниже размер ставки 1-го разряда, тем больше необходимость усиления дифференциации ставок по разрядам выше, и наоборот. В действующей ETC применено регрессивно увеличивающееся нарастание тарифных коэффициентов с соотношением между 1-м и 18-м разрядами 10,07 (межразрядные соотношения с 1-го по 3-й разряды -1,3, с 4-го по 14-й - 1,13 и с 15-го по 18-ый- 1,11).Так, с сокращением уровня инфляции и постепенным приближением ставки (оклада) 1-го разряда ETC к величине прожиточного минимума дифференциация должна постепенно сокращаться и приближаться к оптимальным соотношениям. Такими оптимальными соотношениями с учетом международной практики следует признать 1:5 или 1:7.

В дальнейшем, при переходе к установлению региональных ставок 1-го разряда ETC (а они, естественно, будут значительно различаться по регионам) решение вопроса об определении размеров тарифных коэффициентов ETC при одинаковом для всей России количестве разрядов должно перейти в компетенцию субъектов Федерации.

В этих условиях за федеральным уровнем должны остаться вопросы методического построения ETC: установление минимального нарастания тарифных коэффициентов от разряда к разряду с учетом "порога чувствительности" при материальном стимулировании смежных разрядов, характера изменения тарифных коэффициентов (равномерное их увеличение, регрессивно увеличивающееся нарастание коэффициентов, сочетание равномерного, прогрессивного и регрессивного характера изменения коэффициентов) и др.

Для текущего периода, т.е. до введения региональной дифференциации ставки 1-го разряда установление межразрядных соотношений в ETC должно сохраниться в компетенции федерального уровня, а характер изменения тарифных коэффициентов будет определяться размером исходной ставки 1-го разряда, базирующейся на едином для всех отраслей минимальном размере оплаты труда.

Принципиальное значение имеет вопрос о сроках (периодах) индексации заработной платы работников бюджетной сферы.

Повышение ставки 1-го разряда ETC должно осуществляться при увеличении цен на потребительские товары и услуги не менее чем на 6%, но не ранее чем по прошествии трех месяцев с начала введения. Каждое последующее повышение заработной платы работников бюджетной сферы следует проводить при условии достижения указанного выше уровня увеличения цен на товары и услуги по истечении трех месяцев с момента предыдущего повышения заработной платы работников бюджетной сферы. Право определять сроки и размеры повышения тарифной ставки 1-го разряда ETC целесообразно предоставить:

федеральному правительству - для учреждений и организаций, оплата труда в которых производится за счет средств госбюджета;

субъектам РФ - для учреждений и организаций, оплата труда в которых производится за счет бюджетов субъектов Федерации и муниципальных (местных) бюджетов.

Такой порядок пересмотра тарифных ставок и окладов работников бюджетной сферы должен быть закреплен соответствующим правовым актом.

Дальнейшее совершенствование оплаты труда на основе ETC связано с урегулированием надтарифных выплат (речь идет об унификации норм оплаты, размеров компенсационных доплат, надбавок и др.).

Приведение этих норм в определенную систему позволит постепенно перейти от тарифной сетки к Единой тарифной системе.

Унификация и совершенствование применяемых доплат, надбавок и других выплат предполагают исключение двойного учета тех или иных факторов при отнесении работников к определенному разряду ETC и установлении надбавок к должностным окладам (например, наличия ученой степени и ученого звания, почетного звания, владения иностранным языком и других свидетельств высокой квалификации работников).

Совершенствование системы надтарифных выплат целесообразно проводить одновременно с решением вопросов существенного повышения уровня оплаты труда работников бюджетной сферы, а не путем отмены или ограничения этих выплат в настоящее время.

**Последовательность шагов**

Представляется необходимым принять план действий в области совершенствования системы оплаты работников бюджетной сферы.

На первом этапе, учитывая сложности с исполнением федерального, а также региональных и муниципальных бюджетов, следует принять меры, охватывающие:

отработку правовых основ придания ETC статуса федеральной системы организации оплаты труда в бюджетной сфере;

определение и закрепление прав субъектов Федерации в части организации оплаты труда на основе ETC;

унификацию отдельных норм оплаты и надтарифных выплат по действующей ETC.

На втором этапе после оздоровления бюджета и полной ликвидации задолженности по заработной плате можно было бы начать реализацию программы по поэтапному приближению ставки 1-го разряда ETC к величине прожиточного минимума.

На третьем этапе было бы целесообразно предпринять меры по совершенствованию системы формирования фондов оплаты труда работников бюджетных организаций и разработке оптимальных параметров ETC:

определить оптимальные соотношения в оплате труда работников бюджетной и внебюджетной сфер;

установить оптимальное количество разрядов, размеров тарифных коэффициентов, порядка определения размера ставки 1-го разряда ETC;

унифицировать нормы оплаты ETC и системы компенсационных выплат, отработать оптимальные соотношения тарифной и надтарифной частей в оплате труда работников бюджетных отраслей.

На четвертом этапе с учетом ранее проведенных мероприятий ввести в действие "новую" ETC по оплате труда работников бюджетной сферы.