

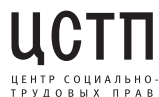
Петр Бизюков
Людмила Зелинская

Экономическая экспертиза
для работников

КАК ПОВЫСИТЬ ЗАРПЛАТУ БЮДЖЕТНИКУ?

**ЦЕНТР СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ПРАВ
Москва, 2007**

Брошюра подготовлена в рамках проекта «Экономическая экспертиза для работников», реализуемого АНО «Центр социально-трудовых прав» (г. Москва) при финансовой поддержке Московского представительства Фонда Форда.



ЦЕНТР СОЦИАЛЬНО-
ТРУДОВЫХ ПРАВ

ЦЕНТР СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ПРАВ

Москва, Сущевская ул., 8-12
Телефон: (495) 721-95-58,
e-mail: info@trudprava.ru
www.trudprava.ru
Директор - Герасимова Елена Сергеевна

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
КТО ТАКИЕ БЮДЖЕТНИКИ И КАК ИМ ПЛАТЯТ ЗАРПЛАТУ	9
Что должен контролировать профсоюз	12
ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ФОНДА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ	15
Определение числа бюджетных учреждений	15
Штатное расписание	15
Роль профсоюза	16
Согласование проектов бюджета	17
Роль законодательных органов субъекта федерации в формировании бюджета	20
Итог бюджетного процесса	20
Расходование надтарифного фонда	21
ЧТО ВЛИЯЕТ НА ЗАРПЛАТУ БЮДЖЕТНИКА	21
ЧТО ДЕЛАТЬ ПРОФСОЮЗУ	23
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПРОФСОЮЗА, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПО-ВЫШЕНИЕ ЗАРПЛАТЫ	27
1. Оценка объема и качества бюджетных услуг, деятельности бюджетных организаций	27
2. Контроль за штатным расписанием, размерами ставок и системами оплаты труда	28
3. Учет показателей регионального уровня жизни	29
4. Разработка механизмов формирования общественного мнения	30
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	31

Если у нас зарплата по труду,
то, судя по моей зарплате, я весь
месяц на работу не ходил.
(из размышлений бюджетника)

ВВЕДЕНИЕ

В современной России слово «бюджетник» означает не просто принадлежность работника к определенной отрасли. Бюджетник — это характеристика стиля, а главное, уровня жизни. Образ бюджетника парадоксален. С одной стороны, — это, как правило, работник с высшим образованием, работающий в творческой и сложной сфере (образование, медицина, культура и др.), а с другой — это тот, кто получает КРАЙНЕ НИЗКУЮ ЗАРПЛАТУ! Зарплата бюджетников из-за своего низкого уровня стала не только объектом горьких шуток, но и реальным мерилем этого уровня. И такая ситуация не в одном регионе: учителя, медики, работники культуры, социальные работники получают очень низкую зарплату везде — от Камчатки до Калининграда.

Причина низких зарплат бюджетников в 1990-х годах очевидна: развал экономики, отсутствие средств в бюджетах всех уровней, отсутствие эффективных законов, коррупция и многое другое. Хотя, вряд ли, ответственное государство из-за скудости казны станет опускаться на столь низкий уровень тех, от кого зависит здоровье и образование, культура и порядок. Но скудость государственных ресурсов первого десятилетия реформ прошла, а низкий уровень жизни бюджетников остался. И теперь можно с очевидностью утверждать, что эта сфера не считается приоритетной для нынешних властей. Можно много рассуждать о значении труда работников бюджетной сферы для страны, для общества, но факт остается фактом — минимальный размер оплаты труда равен ставке первого разряда тарифной сетки работников бюджетной сферы. Это экономическое признание эталонно низкого размера оплаты. А ведь оплата, помимо всего прочего, отражает и признание роли данного вида труда для общества. Непросто согласиться с ситуацией, когда работодатель — частный собственник занижает зарплату рабочему, офисному работнику. Но это, если судить с точки зрения экономического либерализма, частное дело работодателя и нанимающегося к нему работника. Но бюджетный сектор — это

не сфера частных интересов. Государство потому и не может позволить отдать милицию, образование и другие подобные виды деятельности в частные руки, что они жизненно важные для всего общества сферы. Вот тут то и скрыто главное противоречие, породившее парадоксальную фигуру высококвалифицированного, но малооплачиваемого бюджетника. Отрасли остаются под контролем государства, но для работников это оборачивается монополией государства–работодателя, которое устанавливает них фантастически низкий уровень оплаты труда.

Традиционной идеологией социалистического государства был патернализм, т.е. опека со стороны государства над теми, кого оно брало под свой контроль и патронат. Патернализм избавлял работников от необходимости думать о том, откуда берутся деньги на оплату, как они распределяются, кто их распределяет, на основании каких принципов... Социализм исчез, но осталось стремление власти контролировать тех, кто учит, лечит и защищает. Правда, теперь нет необходимости «заботиться» о нуждах, работающих на общество и государство, но можно говорить об оптимизации бюджетных расходов, а проще говоря, экономить на зарплате тех, кого государство взяло под свою опеку. При этом власть существенно ограничила возможность для создания частных школ и больниц, устранив тем самым возможности для конкуренции в этих сферах. Монополия сформировалась — большинство работников из бюджетной сферы уйти не может, ведь негосударственных учебных заведений, частных клиник очень мало.

Нищета бюджетного сектора крайне негативно сказывается на жизни всего общества. Прежде всего, бюджетный сектор это очень многочисленный сектор. Там работает около четверти всех работников. И это значит, что огромное количество работников, обладающих высокой квалификацией, живут в условиях, граничащих с бедностью, либо просто в бедности. Во-вторых, какими бы ответственными не были наши учителя, медики, работники культуры, они не могут сохранять качество своей работы на должном уровне в условиях нужды. Там, где мало платят, люди не могут хорошо работать, хотя бы потому, что им приходится без конца искать дополнительные подработки и работать сверх меры. Не может учитель, работающий на 2,5 ставки, давать детям необходимые внимание и знания: у него просто не хватит сил. В результате ухудшается ситуация в отрасли в целом: образование становится хуже, медицинское обслуживание деградирует. А про культуру уже и говорить не приходится — музеи, библиотеки, театры зачастую впадают в жалкое существование. От нищеты бюджет-

ников страдают не только те, кто там работает, но и все, кто пользуется их услугами — большая часть населения страны.

Вполне резонно возникает вопрос — до каких пор это будет продолжаться? Государство, несмотря на наличие огромных финансовых средств, не намерено существенно менять положение дел. В связи с этим официальные экономисты высказывают один, с их точки зрения, главный аргумент — нельзя резко увеличивать зарплату бюджетного сектора, так как это приведет к всплеску инфляции. А вот точка зрения их оппонентов, как правило, замалчивается. Суть другой точки зрения связана не с тем, что главный вклад в инфляцию осуществляется не зарплатами, хотя они тоже оказывают влияние на ее рост, а ростом тарифов естественных монополий — нефтяниками, энергетиками, коммунальщиками, железнодорожниками и др. А зарплата, по отношению к инфляции — это второстепенный, а может и еще менее значимый фактор. И вполне можно ограничить аппетиты каких-то монополий и за счет этого увеличить зарплату бюджетникам.

По мнению известного либерального экономиста, в прошлом министра экономики, Е. Ясина, который всегда выступал за жесткую бюджетную экономию, сегодня нужно повышать зарплату бюджетников в любом случае. В одном из своих интервью на радио-станции «Эхо Москвы» он высказался в таком духе: «... потери от инфляции, которая может возникнуть из-за роста зарплат бюджетников, ничтожны по сравнению с теми потерями, которые общество несет из-за долговременной низкой оплаты труда работников. Теряется квалификация, молодежь не идет работать в бюджетную сферу, все бюджетные отрасли, жизненно необходимые обществу, деградируют, а это значит, что деградирует все общество». Ему вторит другой экономист — Оксана Дмитриева, много лет работающая в Думе над разработкой бюджета страны: «Рост зарплат бюджетников должен идти опережающими темпами... Другое дело, что ни 15, ни 19-процентная индексация не по-может решить задачу выведения зарплат бюджетников на уровень средней заработной платы по стране. У нас сегодня все бюджетные разряды, включая высший 18-й разряд, ниже уровня прожиточного минимума для трудоспособного населения. Для того, чтобы решить эту задачу, индексация должна была бы составить около 70 %».¹ Даже либералы говорят о необходимости резкого роста зарплат бюджетников — но воз и ныне там!

Видимо, последнее и самое значимое слово должны сказать сами работники бюджетной сферы. Им пора самим включиться в решение этой обще-

ственной значимой задачи — повышение своей зарплаты. Но сделать это не просто. Есть целый ряд причин, не позволяющих работникам бюджетной сферы активно включиться в процесс формирования своей зарплаты. Во-первых, в стране сейчас действует довольно жесткое антирабочее и антипрофсоюзное трудовое законодательство. В нем содержится много ограничений, не позволяющих свободно организовывать профсоюзы, вести переговоры с работодателем. В нем есть нормы, ограничивающие, а порой и просто необоснованно запрещающие проводить забастовки и отстаивать работникам свои права. Во-вторых, работникам и профсоюзам очень трудно получить достоверную информацию о положении дел, о наличии и движении финансовых средств в организации, не говоря уж о бюджете, который порой скрывается, как сверхсекретный документ.

Фактически работники стоят перед выбором: или смириться и получать то, что дадут власти, или организовывать стихийные забастовки и требовать своего, стуча кулаком по столу, либо, и это самое трудное, вникать в тонкости современного процесса управления бюджетной сферой и включаться в этот процесс полноправными участниками. Данная брошюра создается для тех, кто выбирает самый трудный третий путь. Это очень непростой вариант действий. Те, кто формирует бюджеты разных уровней, не обрадуются появлению нового участника, претендующего на часть этого бюджета. Они будут всячески сопротивляться тому, что работники и их представители из профсоюзов будут требовать свою долю, влиять на решения. Но это единственный цивилизованный путь решения проблемы повышения зарплаты работников бюджетной сферы. Государство не оправдало надежды, как добрый пастырь, заботящийся о благе своих подопечных, оно слишком долго злоупотребляло доверием бюджетников и довело их и все общество до критического состояния. Поэтому терпеть и ждать милостей больше нет смысла. Бездумно протестовать тоже глупо, от этого пострадают не власти, а потребители — ученики, больные, пенсионеры и т.п. Да и для некоторых бюджетников это просто запрещено законом, нарушить который — преступление. Остается одно — научиться вести переговоры о своей зарплате.

Специфика бюджетных отраслей заключается в том, что зарплата работников формируется особым образом — в рамках формирования бюджета соответствующего уровня. Работнику промышленного предприятия или фирмы приходится иметь дело со своим работодателем (менеджером или собственником), который, получая доход от реализации продукции (или услуг), выделяет средства на оплату труда. У бюджетников ситуация слож-

нее. Их зарплата формируется заранее, почти за год до того, как ее начнут выплачивать. В ее формировании принимают участие чиновники разных уровней, менеджеры бюджетных отраслей (главврачи, руководители учебных заведений и т.п.), депутаты. Одни формируют проекты, другие их утверждают, а третьи — реализуют. А еще есть те, кто оказывает неформальное влияние, кто лоббирует свои интересы. Именно поэтому сиюминутные требования бюджетников об увеличении зарплат почти невыполнимы. Чтобы сделать этот процесс управляемым необходимо понять, как действует эта система.

Данная брошюра — это попытка описать процесс формирования зарплаты в рамках бюджета. Авторы понимают, что бюджетная сфера — одна из самых сложных отраслей экономического знания и здесь трудно дать однозначное описание этого процесса. Дело в том, что бюджет любого уровня — это не только сложная экономическая сфера — это еще и сфера пересечения очень разных, противоречивых и, к сожалению, не всегда добросовестных интересов. Но, тем не менее, нужно попытаться дать представление о том, как формируется зарплата бюджетника и что могут сделать работники в рамках этого процесса для повышения своей зарплаты.

КТО ТАКИЕ БЮДЖЕТНИКИ И КАК ИМ ПЛАТЯТ ЗАРПЛАТУ

Прежде всего необходимо понять, кто работает в бюджетной сфере и собственно, почему она так называется. Бюджетники это работники бюджетных организаций, т.е. тех, которые содержатся за счет бюджетов субъекта федерации или муниципальных образований. И не просто содержатся, учреждения бюджетной сферы создаются соответствующим органом власти и органами местного самоуправления и делятся:

- на федеральные (ВУЗы, научные учреждения, музеи и архивы федерального значения, театры, клиники федерального значения);
- областные, краевые, республиканские (больницы, музеи, архивы, библиотеки, театры, профессиональные училища, колледжи, социальные учреждения, специализированные школы, детские дома);
- муниципальные (школы, больницы, поликлиники, детские сады, социальные учреждения, клубы и дома культуры, библиотеки, учреждения дополнительного образования).

Бюджетниками, то есть работниками, получающими зарплату из бюджета, считаются работники сфер здравоохранения, образования, культуры, науки, спорта и социального обслуживания, органов внутренних дел, частично — ЖКХ. Заработная плата ОВД (кроме органов, создаваемых на местах, им зарплата устанавливается субъектом РФ на общих основаниях) и ЖКХ устанавливается федеральными нормативными правовыми актами. Соответствующее федеральное Министерство разрабатывает тарифную сетку и тарифно-квалификационный справочник, позволяющие назначать заработную плату соответствующего разряда в зависимости от образования, стажа, квалификации и должности. Размеры ставок одинаковых разрядов в сфере ЖКХ и ОВД несколько выше по сравнению с остальной бюджетной сферой и увеличение заработной платы происходит не всегда гласно.

С начала 90-х годов формирование системы оплаты труда работников бюджетной сферы в субъектах Российской Федерации происходило на основании Единой тарифной сетки, принятой на федеральном уровне, предусматривающей 18 разрядов и межразрядные коэффициенты. При введении такой системы оплаты труда в 1992 году ставка первого разряда была равна минимальному размеру оплаты труда, принятому в РФ.

Право устанавливать размер оплаты первого разряда и размер межразрядных коэффициентов для работников бюджетной сферы государственных учреждений субъекта РФ и муниципальных учреждений принадлежит с 2004 года законодательным органам субъекта РФ. Условием увеличения размера заработной платы работников бюджетной сферы является недотационность региона. По этой причине большинству регионов, было невозможно повышать размер оплаты труда работников бюджетной сферы по сравнению с федеральным уровнем.

Заработная плата работников здравоохранения, образования, культуры, науки, спорта, социального обслуживания устанавливается законом субъекта федерации на основании Единой тарифной сетки — ЕТС, содержащей в своем составе 18 разрядов. Соответствующее федеральное Министерство разрабатывает тарифно-квалификационный справочник, позволяющий назначать заработную плату соответствующего разряда в зависимости от образования, квалификации и должности. На уровне субъекта РФ принимается нормативный правовой акт (чаще всего — постановление Главы субъекта, реже — приказ органа государственной власти) — Положение об аттестации работников той или иной сферы.

Наиболее четко выстроена правовая основа заработной платы работникам образования и здравоохранения, так как еще со времен СССР сохранились

стандарты функционирования организаций образования и здравоохранения, частично перенесенные в новое законодательство. В сфере культуры и социальной работы четких стандартов существует мало. В субъектах РФ государственная власть и местное самоуправление развивают эти сферы на свое усмотрение. Основным нормативный правовой документ для начисления заработных плат бюджетной сферы — закон «Об оплате труда работников бюджетной сферы для областных учреждений». Муниципальные образования также имеют право устанавливать свои заработные платы, надбавки и доплаты. Но, учитывая дотационную зависимость от областного бюджета, органы местного самоуправления не увеличивают заработную плату работникам учреждений бюджетной сферы, имеющим статус «муниципальных». Исключение составляют руководители учреждений, им устанавливается договорная заработная плата.

В законе об оплате труда имеется так называемая разрядная сетка, то есть зарплата бюджетников делится на 18 тарифных разрядов.

- | | |
|----------------|--|
| 1 – 5 разряд | – неквалифицированный труд; |
| 6 – 7 разряд | – квалифицированный труд со средним специальным образованием; |
| 8 – 9 разряд | – молодые специалисты с высшим образованием; |
| 10 – 11 разряд | – специалисты с высшим образованием, со стажем 5 лет без аттестации; |
| 12 разряд | – специалисты с высшим образованием, со стажем 20 лет или аттестованные на 2 квалификационную категорию (аттестоваться на категорию специалист сферы образования может после года работы по специальности, здравоохранения — через 5 лет); |
| 13 разряд | – специалисты, аттестованные на 1 квалификационную категорию; |
| 14 разряд | – высшая квалификационная категория для рядового специалиста (потолок); |
| 14 – 16 разряд | – вилка для присвоения разряда руководителю муниципального учреждения в зависимости от параметров учреждения; |
| 16 – 18 разряд | – вилка для присвоения разряда руководителю областного и федерального учреждения в зависимости от параметров учреждения. |

При внесении изменений в данный закон региональная власть изменяет размер оплаты труда первого разряда. Таким образом, автоматически изменя-

ется размер оплаты труда каждого разряда, так как размер любого разряда имеет определенную кратность по сравнению с размером оплаты труда первого разряда (межразрядные тарифные коэффициенты). Межразрядные коэффициенты тоже можно менять, если законом ввести разный процент повышения заработных плат по каждому разряду. Например, в Калининградской области с приходом нового Губернатора (предложенного Президентом РФ в 2005 г.) дотационность региона сохранилась, однако размер оплаты труда первого разряда был увеличен законом Калининградской области и составил с 1.01.2006 г. — 1188 руб. Было введено поэтапное ежемесячное увеличение окладов 1-9 разрядов на 10%, 10-18 разрядов — на 5%. С одной стороны, — это безусловно, благо: произошло повышение уровня оплаты труда. Но, с другой стороны, изменилась структура тарифов. Уменьшились межразрядные коэффициенты и оплата труда малоквалифицированных работников подтянулась к уровню высококвалифицированных. Межтарифный коэффициент высшего 18-го разряда и низшего 1-го уменьшился, в 2001 году он был равен 6, а после повышения зарплаты — 3,13. Это означает, **что идет процесс обесценивания квалифицированного труда.**

В таблице 1 на примере Калининградской области приведен план изменения тарифных ставок и межразрядных коэффициентов для работников бюджетной сферы. Исходной величиной является тарифная ставка первого разряда. Остальные коэффициенты показывают, во сколько раз ставка более высокого разряда выше первого.

Что должен контролировать профсоюз

Бюджетный профсоюз должен контролировать два параметра, определяющие всю систему оплаты труда: тарифную ставку первого разряда и межразрядные коэффициенты.

Тарифная ставка первого разряда в рамках нынешнего законодательства не может быть ниже минимального размера оплаты труда (МРОТ). Как только повышается МРОТ, так сразу же повышается размер оплаты в бюджетных организациях — повышается размер ставки первого разряда и всех остальных разрядов. Поэтому профсоюз должен внимательно следить за размером МРОТ и всячески способствовать его увеличению как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Более сложная ситуация с межразрядными коэффициентами. Дело в том, что меняя эти величины региональные власти могут ослабить эффект от повыше-

Таблица 1

Приложение к Закону Калининградской области «О внесении изменений и дополнений в Закон Калининградской области «Об оплате труда работников государственных учреждений Калининградской области и организаций, финансируемых за счет средств областного бюджета»

Разряды оплаты труда	Межразрядные тарифные коэффициенты, тарифные ставки			
	с 01.05.2007г.		с 01.10.2007г.	
	Межразрядные тарифные коэффициент	Тарифные ставки (оклады), руб	Межразрядные тарифные коэффициент	Тарифные ставки (оклады), руб.
1	1.00	1782	1.00	1960
2	1.08	1925	1.08	2117
3	1.17	2085	1.17	2293
4	1.28	2281	1.28	2509
5	1.39	2477	1.39	2724
6	1.51	2691	1.51	2960
7	1.65	2940	1.65	3234
8	1.79	3190	1.79	3508
9	1.95	3475	1.95	3822
10	2.06	3671	2.06	4038
11	2.17	3867	2.17	4253
12	2.24	3992	2.24	4390
13	2.42	4312	2.42	4743
14	2.61	4651	2.61	5116
15	2.71	4829	2.71	5312
16	2.74	4883	2.74	5370
17	2.91	5186	2.91	5704
18	3.13	5578	3.13	6135

ния МРОТ и ставки первого разряда. В приведенном примере (см. табл. 1) видно, что увеличение ставки первого разряда на 10% при неизменных межразрядных коэффициентах приводит к аналогичному увеличению всех ставок. Но если изменить межразрядные коэффициенты, например уменьшить их для некоторых разрядов, увеличение минимальной тарифной ставки на

10% приведет к меньшему увеличению². Причем, разные варианты изменения ставок могут приводить к разным последствиям. Выше, на примере Калининградской области, было показано, что большее увеличение ставок низших разрядов привело к тому, что зарплаты низкоквалифицированных работников бюджетной сферы приблизились по размерам к зарплатам тех, у кого квалификация высокая. На этом примере хорошо видно, как при решении одной проблемы (увеличение зарплаты работников имеющих низшие разряды) создается другая — обесценивается труд высококвалифицированных работников. Можно указать еще **две трудности**, связанные с изменением межразрядных коэффициентов. **Первая** связана с уменьшением этих коэффициентов — это стимулирует процесс деqualификации в отрасли и уменьшения различий между работниками различных квалификационных групп. **Вторая** связана с попытками увеличения таких коэффициентов. Это процесс усиления дифференциации между группами работников, способный привести к внутриотраслевой конкуренции между работниками. Но возможные негативные последствия не означают, что нужно отказаться от процесса изменений межтарифных коэффициентов. В каждом регионе представители бюджетных профсоюзов должны иметь собственную оценку того, насколько их удовлетворяет тарифная сетка и в какую сторону ее стоит менять — сделать более плоской и убрать необоснованные различия между разрядами (межразрядные коэффициенты слишком большие) или, наоборот, усилить различия в оплате разных квалификационных категорий (межразрядные коэффициенты слишком маленькие). Универсальных советов здесь быть не может, каждый профсоюз должен самостоятельно выработать свои аргументы в пользу изменения тарифной сетки. Эти аргументы должны быть общезвестны, и члены профсоюза должны иметь информацию о том, как профсоюз предлагает менять сложившуюся систему оплаты труда и чего ждать от переговоров. Это же должно быть известно и представителям работодателей, пусть даже они и не готовы их принимать и обсуждать. Сам факт провозглашения требуемых изменений становится фактом, формирующим процесс переговоров и изменений.

² Такого же эффекта можно добиться, если по-разному менять величины ставок по разрядам. Если ставку низшего разряда увеличить больше, чем ставку высшего разряда (или наоборот), то изменятся межразрядные коэффициенты.

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ФОНДА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

Определение числа бюджетных учреждений.

Формирование фондов заработной платы бюджетной сферы на следующий финансовый год начинается с определения числа подведомственных учреждений. Например, в образовании число школ в муниципалитетах, средних учебных заведений, профессиональных учебных заведений зависит от числа учащихся и стандартов, заложенных в отраслевых нормативных документах (наполняемость классов, групп). Число дошкольных учреждений зависит от решения органов местного самоуправления независимо от нуждемости в них; число больниц и поликлиник определяется исторически от числа медучреждений, сформировавшихся в советское время; число домов и дворцов культуры, библиотек зависит от воли муниципальной власти и от воли государственной власти, то же самое — в сфере социальных услуг. Из года в год число учреждений — почти одно и то же. Иногда — уменьшается, очень редко — увеличивается, в основном в сфере социальной помощи населению.

Штатное расписание.

Во всех функционирующих учреждениях имеется штатное расписание, содержащее число ставок и должностей, зависящее либо от стандартов, либо от воли учредителя, либо по фактически существующей структуре. Для вновь создаваемых учреждений формируется штатное расписание в соответствии со стандартами или по воле учредителя (региональная власть или местное самоуправление).

В апреле – мае финансовые управления органов местного самоуправления, финансовые управления (отделы) отраслевых Министерств (Управлений) от подведомственных учреждений в соответствии с утвержденными штатными расписаниями собирают сведения:

- о количестве сотрудников;
 - числе вакансий;
 - численности работников каждого разряда тарифной сетки;
 - нагрузке каждого работника;
 - фонде заработной платы текущего года и планов учреждения на будущий год.
- При этом учитывается 25% процентов надтарифного фонда (надтарифный фонд в размере 25% сложился исторически с советских времен).

Органы местного самоуправления принимают решение: нужно ли им такое количество учреждений в будущем году. Приняв решение совместно с Советом депутатов, Глава муниципального образования передает документы по формированию фонда оплаты в орган государственной власти субъекта РФ, отвечающий за формирование бюджета следующего года — финансовый орган государственной власти (Управление или Министерство). То же делают отраслевые органы государственной власти по своим областным учреждениям здравоохранения, образования, спорта, науки, культуры и социального обслуживания населения.

Орган государственной власти, отвечающий за бюджет, — совершенно самостоятельная структура. У него к этому времени уже заготовлено решение. Он еще зимой представляет первую заготовку бюджета будущего года Губернатору по факту прошлого года и в связи с необходимостью затрат на средне- и долгосрочные программы. Губернатор принимает неофициальное, но действенное решение: чего, кому, сколько. Его решение зависит от тенденций на федеральном уровне в перечисленных отраслях, от качества специалистов, возглавляющих отраслевые органы, и от степени собственной социальной ориентированности.

Например, начальнику Управления образования понравилась федеральная идея финансировать школы по стандарту затрат на каждого ученика. Он вычислил, что дешевле ученик обходится в большой школе. Предлагает решение сократить малокомплектные школы, находящиеся в ведении муниципалитетов, детей возить в другие населенные пункты. Или начальнику Управления здравоохранения понравилась тоже федеральная идея удешевления содержания больниц путем сокращения специализированных коек или отделений в районных больницах. Он предлагает это сделать. Редкий губернатор отказывается от экономии бюджетных денег, как правило, он соглашается. Собрав глав местного самоуправления, доводит до их сведения размер дотаций и субвенций, и своевременность их поступления напрямую зависит от того, как они реализуют вышеупомянутые реформы.

Роль профсоюза.

Уже на этой стадии профсоюз может оказывать влияние на ситуацию. Речь идет о том, чтобы бюджетные профсоюзы контролировали то, как на уровне области или муниципального образования реализуется деятельность бюджетных организаций — получает ли население достаточное количество

медицинских услуг, на должном ли уровне находятся дошкольное, среднее и профессиональное образование. Профсоюзам нужно собирать информацию о том, как население (области или муниципального образования) обеспечено услугами бюджетных организаций, каково их качество. Иными словами, профсоюзы должны иметь информацию и аргументы для того, чтобы дать ответ на вопрос: достаточно ли бюджетных (образовательных, медицинских, культурных и т.п.) организаций на территории, нужно ли их сокращать или, наоборот, увеличивать. Эту информацию могут собирать, публиковать, обсуждать региональные профсоюзные организации сами или с помощью заинтересованных партнеров (ученых, журналистов и т.п.). Без этого нельзя будет противодействовать процессам сокращения (реструктуризации) бюджетных организаций по инициативе властей.

Согласование проектов бюджета

На этой стадии согласования официальные документы не издаются. Формируются некие проекты согласований, большинство сведений и контрольных цифр подается устно на совещаниях, в телефонных переговорах, в письмах, не имеющих статуса правового документа, часто подписанных не первыми лицами.

Главы муниципальных образований совместно с Советами депутатов вынуждены планировать уменьшение числа учреждений, койко-мест в больницах и получают предварительные контрольные цифры дотаций, субвенций и федеральных мандатов. Убеждаются, что они меньше необходимых и вместе с собственными доходами муниципалитета не покрывают всех расходов, тоже планируют уменьшение численности работающих или числа учреждений. Так рождаются решения о том, что на группе в детском саду будут работать не 2 воспитательницы, а 1,5 ежедневно, а библиотеку или клуб можно закрыть или сократить штатное расписание до 2,5 единиц: заведующий, уборщица и 0,5 ставки ночного сторожа. Причем, если в таком составе они будут плохо работать, запланировать на будущий год ликвидацию учреждения.

К июню бюджет области в целом бывает сверстан, только исполнительной властью. Остается получить окончательные данные о федеральной помощи, часть из которой — федеральные мандаты (обязательства государства перед федеральными льготниками), зависящие от числа льготников или работников; другая часть — нефиксированная — сколько средств мо-

жет Губернатор получить для нужд области. Обычно выпрошенная часть средств направляется на исполнение Федеральной целевой программы. На изменение доходов работников бюджетной сферы это не влияет.

Как дотируются местные бюджеты (пояснения специалиста)

Дотации. Это невозвратные бюджетные средства из областного бюджета, которые даются муниципалитету на выравнивание бюджетных отношений, т.е. практически на то, чтобы выровнять условия жизни граждан в муниципалитетах. Дотационность определяется тем, сколько можно будет оставить на месте налогов и сколько забрать в областной бюджет.

Т.е., если одно муниципальное образование собирает 20% от необходимой суммы, а другое 70, то первым дотация будет в размере 80%, а вторым в размере 30%?

Но эти 30 и 80 формируются искусственно, а не естественно, так как на муниципальном уровне оставляют подоходный налог с физических лиц и с игорного бизнеса, ну и еще налог на вмененный доход там остается. При этом понятно, что игорный бизнес не располагается в районных центрах, практически весь он и все доходы от него остаются в областном центре. А что касается подоходного налога с физических лиц, то здесь удавка со стороны областной власти. Т.е. подоходный налог с физических лиц можно разбивать, он расщепляется. В область идет

определенный процент, а муниципалитету соответствующий процент остается, а определяет размеры — государственная власть области. И может сделать 10 к 90, 50 на 50, 60 на 40, и каждый год меняет это расщепление в зависимости от того, сколько муниципалитетов приближается к порогу недотационности. И если вдруг, какой-то муниципалитет стал приближаться к недотационности, у него появились новые доходы, то, скорее всего, этот налог будет больше расщепляться в пользу области. Области выгодно иметь дотационный муниципалитет, как и центру выгодно иметь дотационные области. Это удавка.

Субвенции. Субвенции — это средства, выделяемые на исполнение областных обязательств. А именно, к областному обязательству относится заработная плата образования — она вся — в областном бюджете для муниципальных образований. Она выдается субвенционно, т.е. ее невозможно истратить ни на что другое, т.е. целевым образом.

А вот, к примеру, дотация она распределяется произвольно, самим муниципалитетом, по своему бюджету. Вот этим они и отличаются, у дотации больше вольности в распределении денег, а у субвенции — строгое целевое назначение денег и отчет до последней копейки. Субвенционно неправильно

израсходованные средства, т.е. нецелевое использование субвенции, приводит к возврату денежных средств. Что касается федеральных мандатов, это происходит в тех случаях, когда федеральный закон говорит, например, что для участников войны, для жертв политических репрессий, или, как сейчас, при рождении первого и второго ребенка положены какие-то выплаты. Государство отдает субъекту какую-то общую сумму, а субъект распределяет в виде субвенциональной таблицы этот федеральный мандат. Так вот, когда начинают формироваться субвенциональные таблицы, особенно сильно «накалывают» по федеральным мандатам. Например, муниципалитет запрашивает, мне нужно 2 млн. руб. для того, чтобы оплатить уголь участникам войны. А губернатор говорит: «Обойдешься миллионом! Где хочешь, там и ищи». Правда, на зарплату сильно не накладывают «лапу», а на федеральные мандаты — очень часто. Очень небрежничает Москва с федеральными мандатами, и, например, вместо положенных и подсчитанных полутора миллиардов могут дать восемьсот миллионов. То есть с федеральными мандатами просто беда — не выполняет Москва и, соответственно, не выполняет область. И муниципалитет вынужден перераспределять бюджет, чтобы вот этот федеральный мандат оплатить. Потому, что люди находятся в муниципалитете и для них царь и бог — Глава местной администрации и его Совет. Иногда можно

перевести стрелки на губернатора, но не более того. Ну, а федеральный мандат — это Путин. А люди требуют денег от местного руководства.

Субвенциональная таблица формируется на все муниципалитеты в соответствии с заявками муниципальных образований, в соответствии с числом штатных единиц. И здесь есть удавка. Например, говорят муниципалитету, «у тебя очень много мелких школ!». А чем меньше школа, тем она дороже. «Укрупняй число школ, сокращай с 17 до 12, и мы тебе на 12 школ средства дадим, а на 17 школ не дадим». И хотя по закону они обязаны дать на все 17, но глава местного самоуправления знает, что если он сохранит 17 школ, то ему будут задерживать на месяц, на другой дотационные деньги на насущные нужды муниципалитета, например на топливо. Выплаты и их своевременность целиком и полностью в руках исполнительной власти и она тем самым влияет на покорность, на соглашательство. Для областных властей федеральный мандат это транзит, но этим транзитом тоже можно управлять.

Поэтому, когда в областной парламент очередной бюджет поступает, то там всегда есть листочки согласований с местными главами. И, когда депутат начинает проявлять недо-вольство: «Да вот у нас там...», — его спрашивают «Вы, чем недовольны? Видите под-пись главы вашего муниципалитета? Что глава доволен, а депутат недоволен...?». А главе уже давно свернули башку...

Роль законодательных органов субъекта федерации в формировании бюджета

В законодательные органы субъектов федерации бюджеты, обычно, поступают в виде проекта закона осенью. Попытки депутатов официально повлиять на формирование бюджета чаще всего пресекаются. Имеется некоторая неофициальная возможность лоббирования личных интересов и только кулуарно. Бюджет принимается в трех чтениях. По закону «О бюджетном процессе», депутаты могут мотивированно изменить некоторые параметры бюджета. В том числе — разделы социальной сферы по количеству областных учреждений или по субвенциям и дотациям муниципалитетам. Степень влияния депутатов на главный закон года зависит от многопартийности местного парламента. Если в парламенте несколько политических сил, то происходит спор, вырабатываются оптимальные решения. Если парламент политически однороден или почти однороден, спора не будет. Закон о бюджете принимается безоговорочно в редакции Губернатора.

Итог бюджетного процесса

В законе о бюджете субъекта федерации имеются разделы, касающиеся количества и наименований областных учреждений бюджетной сферы, заработной платы работникам областных учреждений бюджетной сферы. Имеется субвенциональная таблица выплат заработной платы работникам образования муниципальных учреждений, транзитом — субвенции федерального бюджета для оплаты классного руководства и труда участковых медиков. Если Губернатор запланировал в следующем году увеличить заработную плату работникам бюджетной сферы, то перед законом о бюджете принимается новый закон «Об оплате труда работников бюджетной сферы для областных учреждений». Дотации муниципалитетам на выравнивание финансового обеспечения рассчитываются в соответствии с данным законом. Главные параметры для расчета дотаций на выравнивание — это число муниципальных учреждений (клубы, библиотеки, детские сады, детские дома, социальные учреждения, больницы, поликлиники, школы и т.п.), расходы на муниципальное управление. Численность работающих тоже учитывается, кроме образования (деньги на зарплату — в областном бюджете) и здравоохранения (деньги на зарплату — в фонде обязательного медицинского страхования). Дотации также представлены в виде таблицы в приложениях к бюджету следующего финансового года.

Расходование надтарифного фонда.

Обычно, для областных (краевых, республиканских) учреждений принят 25 процентный надтарифный фонд. То есть, к фонду заработной платы, подсчитанному в соответствии со штатным расписанием и присвоенными квалификациями, добавляется 25% надтарифного фонда (в селе еще добавляется 25 % за работу на селе). Надтарифный фонд тратится в соответствии со спецификой учреждений. В образовательных учреждениях: за сменность, за проверку тетрадей, за работу в классах с задержкой психического развития. В учреждениях здравоохранения — ночные дежурства. В социальных учреждениях — за сложность и напряженность. Если в надтарифном фонде остаются деньги, руководитель вправе истратить их на поощрения. Специально надтарифный фонд не предусматривает поощрений.

Сфера социального обслуживания населения — отрасль сравнительно молодая, которая сформировалась в ее нынешнем виде в 1990-х годах. До 2005 года учредителями были органы местного самоуправления. В тарифно-квалификационном справочнике не предусмотрено повышение квалификации путем аттестации. Поэтому высший разряд у социального работника — 10. Чтобы социальный работник имел заработную плату, сопоставимую с остальной бюджетной сферой, органы местного самоуправления принимали решение о поощрении для учреждений социальной службы: в год социальному работнику выплачивалось до 6 окладов дополнительно.

ЧТО ВЛИЯЕТ НА ЗАРПЛАТУ БЮДЖЕТНИКА

Для того, чтобы понимать, как действует механизм формирования оплаты труда недостаточно иметь информацию только о процессе формирования бюджета. Реальный процесс образования зарплаты бюджетников происходит не только по инструкции, но еще и под влиянием рынка труда. Специфика бюджетного сектора формально отрицает рыночную среду — ведь государство определяет стандарты деятельности бюджетных учреждений, нормативную нагрузку на работников, число учеников, койко-мест и т.п. Это означает, что численность персонала и величина заработной платы жестко зафиксированы и не могут особенно меняться. Но как же тогда быть с рынком труда? Ведь если все так жестко регламентировано, то бюджетники находятся в особенной, нерыночной ситуации.

Действительно, иногда приходится сталкиваться с мнениями, что бюджетный сектор находится вне рынка и там действует другая, распределительная, а не рыночная экономика. Поэтому и механизмы формирования зарплат иные. Но при более тщательном рассмотрении все оказывается не столь однозначно.

Например, одно из исследований бюджетного сектора³ показало, что процесс образования зарплат в бюджетном секторе во многом имеет рыночные черты. На основе двух главных параметров рынка труда (занятости и зарплат) они выделяют **две модели**. **Первая**, когда уровень зарплаты зависит от уровня зарплаты в других секторах экономики — в этом случае, при фиксированном бюджете занятость подстраивается под бюджетные ограничения. Смысл **второй модели** заключается в том, что фиксированная занятость, определенная нормами и нормативами определяет величину заработной платы и происходит это без учета того, каков уровень оплаты в других отраслях. В России доминирующей является вторая модель, в то время как во многих западных странах преобладает первая. Действительно, по результатам упомянутого исследования, которое можно распространить и на другие бюджетные отрасли, основную часть заработка бюджетника составляют оплата по ЕТС. В частности у учителей на ее долю приходится до двух третей заработка. Но вот рост оплаты, по мнению авторов исследования, связан не с увеличением тарифов, а с увеличением переменной части, в частности, региональных надбавок. Выявлена такая зависимость, чем больше оплата по ЕТС, тем меньше и самих надбавок и их размеров.

Сравнение разных регионов позволило сделать еще один важный вывод — больше всего уровень зарплаты зависит не от нагрузки, не от квалификации работников, а от региональной политики, т.е. от щедрости выделяемых регионом сумм на всевозможные региональные выплаты работникам бюджетных учреждений. В этом проявляется двойственность и противоречивость современной ситуации в бюджетном секторе. С одной стороны, государство регламентирует бюджетную сферу, превращая ее в нерыночный сектор. А с другой, регионы вынуждены находить резервы, для того, чтобы компенсировать отставание зарплат в бюджетном секторе по сравнению с другими отраслями и тем сохраняют бюджетников на рынке труда.

Как предлагается реформировать систему оплаты труда (опыт регионов)?

В настоящее время в ряде регионов идет реформирование систем зарплат бюджетников. В образовании Калининградской области ожидается большое изменение в системе оплаты труда педагогов. Уже введено законом подушевое финансирование школ — от числа учащихся. Больше денег получают большие школы. За основу оплаты труда педагога берется некая формула, в которую входят параметры числа учащихся, сложности предмета, сменность, число классов, которые ведет педагог. По этой формуле исчисляется основной оклад. В распоряжении школьного Совета имеется еще 23%, средства которые будут использоваться для поощрения педагога за что-то, предусмотренное Положением о поощрениях. Условие перехода на новую систему оплаты труда: педагог не должен получать меньше, чем раньше. Но дополнительное вознаграждение зависит от воли школьного Совета. В эту систему оплаты труда закладывается принцип внутриотраслевой

конкуренции. То есть с помощью специальной формулы и 23% (в перспективе — больше) оплата труда педагогов будет сильно отличаться друг от друга. Больше будет получать учитель в большой школе, имеющий много учащихся в классе, большую нагрузку, выгодный предмет и... понравившийся за что-то школьному Совету. Маленькие школы умрут сами. Эта система труда, также как и предыдущая, не предполагает сделать профессию педагога конкурентоспособной по сравнению с другими профессиями. На поверхность выходит тема укрупнения классов и, по-прежнему, нищая зарплата, но сильно дифференцированная между представителями одной профессии. Замысел авторов проекта — наградить талантливых и работоспособных, наказать ленивых. Вот только вопрос: где взять достаточное количество талантливых учителей, если между ними делится все тот же, что и раньше, размер оплаты труда, — остается открытым. По существу, делятся те же деньги, но по другому принципу: то же дырявое одеяло, но для одних дырки, а для других избранных — с меховой подстежкой.

ЧТО ДЕЛАТЬ ПРОФСОЮЗУ

За повышение заработной платы работников бюджетной сферы традиционно выступают профсоюзы ФНПР. Так сложилось, что в бюджетной сфере мало где сформировались новые профсоюзы, так называемые альтернативные профсоюзы. То есть в бюджетной сфере действуют приемники советских профсоюзов ФНПР. Стиль их работы такой: с властью всегда

³ Речь идет об исследовании общеобразовательных школ ЦеТИ ГУ-ВШЭ и Левада Центра в 2004 г. <http://www.polit.ru/research/2007/06/03/monusova.html>. См.: Монусова Т. Сколько «стоит» школьный учитель? Формирование заработной платы в общеобразовательных школах // Вестник общественного мнения. 2007. № 2 (88). Март-апрель.

можно договориться. Ежегодно местные обкомы профсоюзов бюджетной сферы, преимущественно в октябре, выводят работников бюджетной сферы на небольшой пикет с требованием повышения зарплат на определенное число процентов.

Одним из способов повышения доходов работающих граждан в субъектах РФ является трехстороннее Соглашение между органами государственной власти, представителями бизнеса и профсоюзов (ФНПР). Заключается данное Соглашение практически в каждом регионе на основании законов «О социальном партнерстве» и документа, регламентирующего деятельность региональной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, которые тоже есть практически в каждом регионе страны.

В работе трехсторонней комиссии могут участвовать любые территориальные органы профсоюзов. Но альтернативные профсоюзы в трехсторонней комиссии пока не участвуют, так как еще не ощущают достаточно сил для такого участия. Пока они определили для себя поле влияния: коллективные и индивидуальные трудовые договоры, судебные споры по социально-трудовым отношениям. Поэтому подписывают трехстороннее соглашение, как правило, профсоюзы ФНПР.

Дискриминация работников бюджетной сферы в трехстороннем Соглашении легко объясняется государственной властью: не хватает денег в бюджете области, чтобы повысить минимальный уровень оплаты труда для работников бюджетной сферы. Профсоюзы ФНПР подписываются под этими мерами, а сами работники молчат.

Из приведенных соображений видно, что система формирования бюджета, а, следовательно, и зарплата бюджетников сконструированы так, чтобы в нее никто, кроме нынешних участников, не вмешивался. Участие профсоюзов в этом процессе не предусмотрено, или, в лучшем случае, предусмотрено, только, если профсоюз готов безоговорочно согласиться с тем, что ему предлагают.

Безусловно, такой работодатель, как местные и региональные власти, а тем более государство, — это очень тяжелый партнер для переговоров, Ане говоря уже о борьбе с ним. В этом отношении профсоюзам, работающим в промышленности, где в качестве работодателей выступают частные собственники, легче. Во-первых, у них частный интерес и даже самая большая корпорация не может прикрываться общенародными, национальными и другими подобными интересами. Они занимаются бизнесом и их главный интерес — это прибыль. А для ее достижения у них есть единственный ресурс — деньги, которые дают им возможность создавать

Опыт бюджетников Калининградской области

В 2005 году областная власть приняла решение перевести все социальные учреждения на областное финансирование. Работникам предлагалось получать только оклад соответствующего разряда. Работники социальных служб обратились в Калининградский региональный правозащитный центр. Там им предложили, во-первых, организовать свободный профсоюз, а во-вторых, не верить власти на слово и заключить с ней договор об условиях работы и оплаты труда. Работники учреждений социального обслуживания пока не смогли организовать профсоюз. Но единственное отраслевое Соглашение в бюджетной сфере появилось в марте 2006 года это — «ОТРАСЛЕВОЕ СОГЛАШЕНИЕ по регулированию социально-трудовых отношений работников

областных государственных учреждений социального обслуживания населения Калининградской области на 2006-2008 годы». Оно не является новаторским, в основном оформлено в русле Трудового Кодекса РФ, но содержит данные о режиме работы и содержит все данные о доплатах и надбавках. В Соглашении подтверждается обязательность наличия коллективного Договора в учреждениях.

В других организациях бюджетной сферы таких Соглашений нет. Поэтому возникают, особенно на уровне местного самоуправления, абсурдные нормы о 1,5 воспитательницах в детских садиках, или о том, что надтарифный фонд детского сада не может превышать 20% или даже 10% (для сравнения: органы власти, получающие заработную плату из бюджета, установили законом себе надбавки 200% надтарифного фонда).

капиталы, нанимать работников и т.п., что обычно называется **экономической властью**. Кстати, эта нацеленность бизнеса на прибыль является и главной «ахиллесовой пятой» бизнеса. Если прибыль падает, то бизнес от этого страдает — уменьшается капитал, падает конкурентность и т.п. А у наемных работников, сплоченных и умеющих постоять за себя, всегда есть возможность повлиять на то, какой будет прибыль — большой, маленькой или ее вообще не будет.

У бюджетников такой возможности нет. Во-первых, государство и власти всех уровней не занимаются бизнесом и главный их ресурс это **политическая власть**, т.е. та, которую они приобрели за счет политических процедур, через которые в данном обществе формируются политические элиты (выборы, назначения и т.п.). Поэтому на власти как на работодателя классические методы борьбы индустриального пролетариата оказывают не

очень большое влияние. Ведь по сравнению с частными собственниками у власти гораздо больше ресурсов: это и законодательная функция, и правоохранительные органы, ну и, наконец, такая же, как у работодателя-частника экономическая власть. Ведь органы власти даже на низовом уровне контролируют весьма значительные финансовые потоки. Ощутимый ущерб власти могут почувствовать только в том случае, если подопечное властям население осознает, что власти не обеспечивают нормальных условий существования и начнет протестовать. Не случайно созданы законы, запрещающие проведение забастовок врачам скорой помощи, работникам, обеспечивающим тепло- и энергоснабжение и т.п. Забастовка, например, тепловиков в зимнее время может не только ухудшить условия проживания жильцов. Главное, это может привести к широчайшим протестам населения против властей и создать угрозу их положению и даже существованию. С одной стороны, такие запреты на забастовку — это забота о людях, чтобы никакие авантюристы, в том числе прикрывающиеся профсоюзными лозунгами, не поставили людей на грань выживания из-за своих корыстных интересов. Но с другой стороны, как показывает практика, — это средство, позволяющее подавить протест работников и заставить их работать в любых условиях за любую, сколь угодно низкую зарплату.

В бюджетных отраслях нарушается принцип трипартизма, т.е. совместного регулирования трудовых отношений работниками, работодателями и властями. Ведь роли работодателей и властей в данном случае совпадают и одни и те же лица надзирают за «правилами игры» и выполняющими роль «игроков» на поле трудовых отношений. В таких условиях задачи профсоюзов бюджетных отраслей выглядят на порядок сложнее по сравнению с их коллегами из небюджетных отраслей. Но у бюджетных профсоюзов есть ресурс, которым не располагает ни один другой профсоюз — это уровень образования и квалификация его членов. Большинство работников бюджетных отраслей имеют высшее образование — педагоги, врачи, работники культуры, социальные работники — это люди, относящиеся к категории «специалисты». Уровень образования это не только фундамент квалификации, составляющей главную основу того «человеческого капитала», которым обладает работник, но еще и фундамент многих важных характеристик личности. Проблема профсоюзов в отраслях с не очень высокой квалификацией заключается в том, что там самим работникам трудно разобраться в ситуации. Они склонны либо терпеть пока хватает сил, либо, когда терпение кончается, бросаются в другую крайность — протестуют, бастуют, бунтуют.

Но в современных условиях бесконечным терпением или бурным протестом невозможно решить проблемы. Нужны переговоры, понимание чужой точки зрения, умение находить общее и отстаивать свое. При этом нельзя надеяться, что партнеры по переговорам не попытаются действовать обманом, нечестно или не очень честно. Нужно уметь не быть обманутым, а для этого есть только один способ — понимать, что вокруг происходит, с кем приходится иметь дело и в чем заключаются собственные интересы. Нужно, чтобы большая (или значимая) часть работников понимала, в чем именно ущемление их прав и что нужно делать, чтобы отстоять свои права цивилизованными методами. Для этого нужно образование и высокий уровень грамотности, т.е. именно то, что есть у большинства работников бюджетной сферы.

Это очень непростая задача, особенно когда дело касается трудовых отношений. Ведь нужно понимать экономику своей отрасли, даже, если это бюджетная отрасль — экономика есть везде: в школе, в больнице, в библиотеке... Нужно понимать, кто является твоим работодателем, каковы его намерения, мотивы, насколько ему можно доверять. Наконец, необходимо понимать, в чем заключаются свои собственные интересы и интересы своих коллег. Все это подразумевает необходимость постоянной работы по сбору и анализу информации, по ее распространению и выработке на ее основе единой позиции. У бюджетников как у высокообразованной категории работников есть все шансы это сделать.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПРОФСОЮЗА, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЗАРПЛАТЫ

1. Оценка объема и качества бюджетных услуг, деятельности бюджетных организаций

Главный аргумент бюджетника в диалоге с властью — это оценка деятельности бюджетной организации со стороны населения, т.е. потребителей. Оценка здравоохранения, системы образования, социальной работы и т.п. нужна для понимания того, как выполняется данная бюджетная функция в регионе. Информацию, необходимую для оценки, можно получить, если целенаправленно анализировать местную прессу, где часто поднимаются актуальные проблемы функционирования бюджетных организаций. Пользу могут оказать социологические исследования, прово-

димые в каждом регионе. Очень часто в таких исследованиях задаются вопросы об удовлетворенности населения теми или иными сторонами деятельности бюджетных организаций. Наконец, можно собирать информацию об отдельных сбоях, конфликтах, связанных с работой бюджетных организаций. Цель сбора информации заключается в том, что профсоюзу нужно иметь аргументы, показывающие, насколько эффективно выполняются функции бюджетной организации. Если есть набор таких оценок, собранных заранее, то всегда можно оценить, как то или иное изменение в количестве бюджетных организаций и в штатных расписаниях скажется на выполнении данной функции в регионе.

Это, безусловно — очень непростая задача. Здесь нужны люди, имеющие квалификацию и опыт по анализу информации, и первичные организации вряд ли с этим справятся. Здесь нужны усилия со стороны вышестоящих профсоюзных органов (городских, территориальных, региональных), которые могут привлечь для этого специалистов, организовать учебу. Без анализа того, как население обеспечивается бюджетными услугами, профсоюзу невозможно будет противостоять произволу местных и городских властей.

2. Контроль за штатным расписанием, размерами ставок и системами оплаты труда

Это ключевой момент процесса формирования фонда оплаты труда бюджетников. Профсоюз должен вести оперативный учет всех ставок в своих учреждениях и чутко реагировать на изменение их числа (количественный аспект) или размеров (качественный аспект). Но и это не все. Специфика оплаты в бюджетных организациях заключается в том, что в них довольно сложные и детализированные системы оплаты труда. Прежде всего это связано с существованием многочисленных регламентированных надбавок и доплат. В некоторых отраслях, например в здравоохранении, их десятки. И каждая доплата должна быть увязана с рабочим временем, отпусками, больничными, премиальными системами. Бюджетные выплаты сочетаются с внебюджетными... Не случайно экономисты считают системы оплаты труда в бюджетных организациях самыми сложными.

Но без контроля в этой области профсоюз всегда будет «догонять» ситуацию. Действия будут начинаться только после того, как работодателем принято решение об изменении какого-либо параметра штатного расписания, величины ставки или доплаты, системы оплаты труда и т.п., какой-то ра-

ботник оказался обиженным и пожаловался в профсоюз. В этом случае работодатель является определяющей стороной, а профсоюзу и работникам приходится только приспосабливаться к ситуации. Конечно, трудно предположить, что профсоюз будет устанавливать размеры ставок и разрабатывать системы оплаты труда. Но он, как минимум, должен знать какие решения в области оплаты готовятся и уметь оценить последствия таких решений для работников.

Сложность этой задачи тоже велика. Профсоюзному лидеру фактически надо иметь такую же квалификацию, как и специалисту по оплате труда, или иметь возможность обратиться к такому специалисту за исчерпывающей консультацией. Только в этом случае весь процесс распределения зарплаты (текущий и планируемый) будет проходить под контролем профсоюза и работников и появится возможность избежать роли «всегда отстающего и вечно догоняющего».

3. Учет показателей регионального уровня жизни

Оценка уровня оплаты труда может быть дана тогда, когда есть база для сравнения. В частном секторе есть две границы, которые следует учитывать при оценке уровня оплаты труда. Первый, и наиболее важный — прибыльность (рентабельность, экономическая эффективность и др.). Принцип экономической справедливости гласит, что работники прибыльного предприятия имеют право на повышенное вознаграждение. Ведь труд, который приводит к созданию прибыльного товара (или услуги), — это востребованный и значит более ценный труд. Но в бюджетном секторе такого показателя нет — бюджетная сфера потому и взята под контроль государством, что там должны действовать не критерии прибыли и экономической эффективности, а другие критерии, связанные с общественной целесообразностью и необходимостью для населения.

Поэтому для оценки уровня оплаты бюджетников приходится использовать именно показатели уровня жизни населения, существующие в каждом российском регионе. Речь идет о таких показателях, как прожиточный минимум, индекс потребительских цен, среднедушевые денежные доходы, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, минимальный размер оплаты, тарифная ставка первого разряда⁴.

Эти данные, которые можно анализировать как на текущий момент, так и в динамике, показывают нижние пороги и средние значения денежных доходов для каждого региона. Значение минимальных и средних значений

⁴ Ситуация с минимальным размером оплаты труда (МРОТ) такова: в настоящее время МРОТ определяется на федеральном уровне и в соответствии с ним меняется и ставка первого разряда. К концу 2007 г. планируются изменить этот порядок. В каждом регионе будет определяться свой МРОТ для небюджетных отраслей, а для бюджетников будет устанавливаться МРОТ и соответствующая ему ставка первого разряда будет по прежнему регулироваться на федеральном уровне.

очень велико для оценки уровня зарплаты. С их помощью можно показать, насколько реальная зарплата отличается от минимальных стандартов жизни, оплаты и насколько они соответствуют средним, т.е. наиболее распространенным значениям.

4. Разработка механизмов формирования общественного мнения

Даже самая подробная и правильная аргументация не является безоговорочным условием успешных переговоров. Кроме набора аргументов нужно, чтобы они были услышаны и правильно поняты. Чтобы это произошло профсоюзу нужно иметь авторитет и влияние. Существует достаточно много способов повышения авторитета для профсоюзной организации и прежде всего — это сплоченность его членов и способность к коллективным действиям (коллективным трудовым спорам, митингам, забастовкам, протестным акциям). Но у бюджетников есть еще один уникальный ресурс, который почти недоступен другим профсоюзам, а именно население, пользующееся услугами бюджетных организаций.

Выше говорилось, что решающим фактором роста зарплаты бюджетников являются региональные выплаты, выравнивающие, а точнее смягчающие отличие зарплаты в бюджетном секторе от более высокооплачиваемого внебюджетного. Иными словами, многое зависит от того, насколько региональные и местные власти готовы тратить средства на оплату труда бюджетников. Разумеется, если доносить до них в виде информирования данные о низких зарплатах, о высокой нагрузке работников бюджетной сферы и т.п., то это может как-то повлиять на региональных руководителей, глав местной администрации и депутатов. Но они не могут слушать только представителей бюджетных профсоюзов.

В то же время есть немало организаций и заинтересованных групп, которые могут оказать помощь профсоюзам. Речь идет о различных организациях, представляющих интересы граждан — инвалидов, пенсионеров, детские, молодежные и др. Они могут выступить для профсоюзов и источниками информации, т.е. снабжать их необходимыми фактами и данными о состоянии дел в здравоохранении, и союзниками, способными поддержать требования профсоюза о повышении зарплаты. Разумеется, чтобы получить информацию и поддержку профсоюз должен тоже быть полезным для таких организаций. Но это может быть согласовано и профсоюзы могут согласовать свои действия с организациями и привлечь их к решению своих задач.

За счет такого сотрудничества может быть решена задача разностороннего давления на местные и региональные власти как для противодействия планам сокращений, уменьшений и экономии на бюджетном секторе, так и для требований, связанных с расширением сферы деятельности бюджетного сектора и увеличения уровня оплаты бюджетников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Низкая зарплата бюджетного сектора — это очень опасное социальное явление. Малооплачиваемые бюджетники это не только низкий уровень жизни людей, имеющих высокую квалификацию и выполняющих важные для общества функции. Это еще и потеря профессиональных традиций, ухудшение положения населения, которое остается без квалифицированного медицинского обслуживания, современного образования и т.п. Можно много говорить о негативных последствиях такого положения дел, но для профсоюзов важнее, то, как выходить из этого положения. Как отстаивать интересы работников бюджетных организаций, когда им противостоит такой сильный работодатель, который одновременно еще и устанавливает «правила игры»? Как включиться в процесс формирования зарплаты, когда он столь сложен и не всегда прозрачен? Ответ очевиден: профсоюз должен стать влиятельной организацией, позиция и аргументы которой не будут оставаться без внимания. Разумеется, что это проще сказать, чем сделать. И сегодня многие бюджетные профсоюзы ведут большую и кропотливую работу в рамках бюджетного планирования, сотрудничают с местными и региональными властями, но это, к сожалению, позволяет только поддерживать «статус-кво» ситуации, в то время как ситуация все больше и больше требует если не прорыва, то серьезного качественного скачка. Хотелось бы надеяться, что государство пересмотрит свою политику в отношении бюджетников. Но если государство будет менять ситуацию по сложившимся образцам, то это будет выглядеть как очередное вливание, подачка, которая вряд ли изменит ситуацию.

Описанная ситуация требует от профсоюзов значительной перестройки своей внутренней деятельности и даже организационной структуры. Дело в том, что вести полноценный диалог с властями разных уровней могут не просто добросовестные специалисты и ответственные лидеры, а столь же квалифицированные специалисты и со стороны государства. Профсоюзы должны отслеживать ситуацию в регионах, оценивать эффективность

деятельности бюджетных организаций, анализировать экономику бюджетных отраслей и прогнозировать ее. Эта информация должна предоставляться не только членам профсоюзов, но и всем жителям, властям, общественным организациям. Но для того, чтобы у профсоюзов были аналитические и информационные структуры у них должны появиться соответствующие специалисты. Сегодня с их наличием проблемы, так как вышестоящие профсоюзные структуры не имеют достаточного количества средств — большая их часть остается в первичных профсоюзных организациях. Разумеется, что в этом случае у первичек сохраняется возможность выплачивать материальную помощь, проводить культурно-массовую работу. В начале 1990-х годов это было необходимо, для того чтобы укрепить влияние низовых профсоюзов среди работников. Но в сегодняшней ситуации центр тяжести профсоюзной работы переносится на уровень регионов. Сегодня там, где действуют сильные обкомы, горкомы бюджетных профсоюзов, удастся заключать выгодные региональные соглашения, контролировать процесс формирования зарплаты. Но, как показывает опыт изучения деятельности этих организаций, их успех, по большей части, зависит от энергии их лидеров. Но в современных условиях профсоюзу нужен механизм, обеспечивающий равноценный и постоянный диалог с работодателем-государством. Для решения такой задачи у профсоюзов есть все необходимые элементы — стабильные и давно действующие организации, грамотные члены, которые в состоянии понять и поддержать действия профсоюза