УДК 336.61

ЭФФЕКТИВНЫЙ КОНТРАКТ В МОДЕЛИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Наталия Георгиевна Иванова,
доктор экономических наук,
заведующая кафедрой
государственных и муниципальных финансов,
Санкт-Петербургский государственный
экономический университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
ivanova_ng@mail.ru

Маржинат Ильясовна Канкулова,
доктор экономических наук,
профессор кафедры
государственных и муниципальных финансов,
Санкт-Петербургский государственный
экономический университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
kankulova@mail.ru

Предмет/тема. *В связи с необходимостью повышения эффективности бюджетных расходов особенно актуальными являются вопросы обеспечения взаимосвязи заработной платы работников, руководителей учреждений с результатами их деятельности и целевыми показателями государственных программ.*

Цель исследования/задачи. *Верификация гипотезы, что эффективное использование бюджетных ассигнований на реализацию целей органов власти, сформулированных в государственных программах, достигается через обеспечение взаимосвязи расходов на заработную плату работников, руководителей с количественными и качественными результатами деятельности организаций по предоставлению государственных услуг (выполнению работ).*

Методология. *Использовались следующие методы исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, наблюдение и др. В качестве особых способов применены интервьюирование и анкетирование.*

Результаты. *Получены результаты верификации выдвинутой гипотезы. Выявлены недостатки действующей системы оплаты труда, препятствующие внедрению принципов бюджетирования по результатам, установлению непосредственного влияния на размер заработной платы работника, эффективности его труда и результативности деятельности организации. Подготовлены рекомендации по совершенствованию механизмов финансового обеспечения оплаты труда в непосредственной зависимости от вклада каждого работника в достижение общего результата на заданном качественном уровне.*

Область применения результатов*. Сформулированные рекомендации могут быть использованы финансовыми службами, отраслевыми органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями для совершенствования систем оплаты труда.*

Выводы/значимость. *Результаты проведенного анализа подтверждают теоретическую состоятельность выдвинутой гипотезы. Но вопрос фактического влияния во многом зависит от решения двух основных взаимообусловленных проблем принципиального характера: недостаточности финансового обеспечения нормативных затрат на заработную плату и формальности применения критериев*

стимулирования эффективности деятельности работников, руководителей и организации. Реализация на практике разработанных предложений позволит повысить эффективность бюджетных расходов, направляемых на заработную плату работников государственных и муниципальных учреждений.

Ключевые слова: *эффективный контракт, бюджетная реформа, бюджетирование, ориентированное на результат; программный бюджет, заработная плата, государственное учреждение, качество, государственная услуга*

Реализация программного подхода к планированию бюджетных расходов представляет собой часть мероприятий публично-правовых образований по достижению целевых показателей высокого уровня качества и доступности государственных и муниципальных услуг [2, 5, 6, 20].

Следуя логике бюджетной реформы, сутью которой является внедрение принципов результативности использования бюджетных средств, на достижение этой цели должны быть направлены консолидированные усилия субъектов государственного управления, подведомственных им государственных организаций и персонала, сбалансированные с источниками финансового обеспечения при эффективном их использовании. Определяющую роль в этой цепочке взаимосвязей играют:

- корректное определение целей и выстраивание показателей эффективности и результативности на каждом уровне: работников (с точки зрения обеспечения качества их труда), руководителей (с точки зрения обеспечения качества труда коллектива), организаций (с точки зрения обеспечения качества предоставляемых услуг), органа власти (с точки зрения обеспечения повышения качества и доступности услуг в соответствующей отрасли);
- налаживание эффективных механизмов конкурентного распределения ограниченных бюджетных ресурсов между субъектами, реализации целей в зависимости от эффективности и результативности в системе в целом.

Другими словами, должна существовать корреляция между целевыми индикаторами государственных программ, реализуемых органами исполнительной власти, и показателями эффективности и результативности подведомственных организаций и их работников.

В секторе государственного управления предпринимаются меры по внедрению управленческих технологий, являющихся элементами концепции BSC – сбалансированной системы показателей, которая предполагает соответствие стратегических целей конкретным задачам, сохранение равновесия между долгосрочными и краткосрочными целями, а также рассмотрение деятельности организации сквозь призму сбалансированных параметров: финансовые показатели, взаимоотношения с потребителями, операционная эффективность и квалификация персонала [12, 17].

Важнейшее значение для установления такой корреляции имеют разработка и внедрение механизмов материального стимулирования (мотивации) результативности труда каждого работника. Практически это означает необходимость оплаты труда работников в зависимости от конкретных результатов их работы, измеряемых объективными количественными и качественными показателями и критериями.

Принципиальная возможность такой взаимосвязи обеспечивается при помощи так называемого эффективного контракта. Согласно Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р, термин «эффективный контракт» понимается как трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели оценки деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки. Таким образом, воедино соединяются инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, и система взаимосвязей замыкается на дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от эффективности и результативности деятельности каждого работника.

Актуальность темы представленного исследования подтверждается многочисленными публикациями, в том числе на страницах настоящего издания [8–10].

Значительный объем публикаций в этом направлении имеет отраслевую направленность. Так, сложность и необходимость тщательной проработки мотивирующей системы для работников высшего образования отмечается в отчете экспертов Зальцбургского семинара, которые высказывают опасе-

ния, что «…потенциальная угроза связана с внедрением так называемой основанной на результатах труда системы оплаты… Когда доход сотрудников напрямую зависит от конкретных результатов, это часто приводит к утере внимания к конечному успеху всей операции» [16, с. 110].

Проблему формального выполнения руководством высших учебных заведений детерминации показателей деятельности персонала и, как следствие, «непрозрачный субъективный подход к распределению стимулирующей части оплаты труда» анализируют Е.В. Михалкина и Л.С. Скачкова – авторы исследований, посвященных возможностям реализации концепции новой модели оплаты труда на основе внедрения ключевых показателей эффективности в учреждениях высшего профессионального образования [14, 15].

В качестве основных проблем перехода на эффективный контракт в системе высшего образования отмечается отсутствие единой методологии и методики оценки трудового вклада преподавателя и, соответственно, волюнтаризм руководства вузов в установлении критериев оценки [3, 4, 18, 19, 21].

В статьях, посвященных практике внедрения эффективного контракта в учреждениях здравоохранения, сделан вывод, что наибольшие затруднения вызывают определение критериев эффективности деятельности персонала и разработка методик распределения стимулирующих выплат [1, 11, 13, 22].

Вместе с тем отраслевая специфика является развитием ключевой проблемы, которую авторы данной статьи сформулировали в виде гипотезы о том, что эффективное использование бюджетных ассигнований на реализацию целей органов власти, сформулированных в государственных программах (заложенных программным бюджетом), должно достигаться через обеспечение взаимосвязи расходов на заработную плату работников, руководителей с количественными и качественными результатами деятельности организаций по предоставлению государственных услуг (выполнению работ).

Для проверки выдвинутой гипотезы проведен анализ взаимной увязки показателей эффективности и результативности организаций, их руководителей и работников с показателями качества предоставляемых государственных услуг и целевыми индикаторами государственной программы в отраслях социальной сферы на примере ряда субъектов Северо-Западного федерального округа.

Исследовалась цепочка взаимосвязей: результативность работника – оплата труда – эффективность руководителя – качество услуг организации – целевые индикаторы государственной программы. Анализ основывался на необходимых характеристиках по наиболее массовым видам учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты, физкультуры и спорта.

Системы оплаты труда в субъектах РФ основывается на положениях федерального трудового законодательства и регулируются нормативными правовыми актами регионального уровня о системах оплаты труда в государственных учреждениях по видам экономической деятельности. В соответствии с этим фонд оплаты труда работников учреждений состоит:

- из фонда должностных окладов всех штатных единиц по штатному расписанию;
- расходов на осуществление постоянных компенсационных выплат;
- фонда стимулирующих выплат, в том числе персональных надбавок к должностным окладам.

Источником финансового обеспечения заработной платы как в гарантированной части, так и в стимулирующей во всех типах учреждений (казенных, бюджетных, автономных) являются средства бюджета в форме бюджетных ассигнований для казенных учреждений и в форме субсидий на выполнение государственного задания для бюджетных и автономных учреждений.

Во исполнение требований нормативных актов субъектов РФ по структуре фонда заработной платы за счет бюджетных средств идет финансовое обеспечение стимулирующих выплат в установленном размере (примерно 30%) от фонда должностных окладов подведомственных организаций. Состав стимулирующих выплат работникам учреждений определяется нормативными актами с учетом следующего перечня:

- интенсивность и высокие результаты работы (к примеру, педагогическим работникам образовательных учреждений за заведование кабинетом, учебной мастерской, лабораторией или учебно-опытным участком при наличии материальной ответственности);
- качество выполняемых работ;
- стаж непрерывной работы (в учреждении, отрасли);
- выслуга лет;
- премиальные выплаты по итогам работы;

- персональные надбавки.

Перечисленные выплаты стимулирующего характера проводятся в соответствии с приказом по учреждению об утверждении положения об оплате и стимулировании труда работников, где определяются конкретный перечень стимулирующих выплат, размеры и условия их проведения в пределах фонда оплаты труда учреждения.

Для практической реализации указанного положения в документах учреждений об оплате труда и стимулировании работников за основу берутся доведенные отраслевым органом исполнительной власти примерные направления и критерии эффективности и результативности работников подведомственных организаций.

Результаты исследования показывают, что в субъектах РФ проведены значительные работы в этом направлении, в частности разработана, утверждена и применяется правовая и методическая база внедрения эффективного контракта.

В соответствии с распоряжениями органов исполнительной власти об утверждении показателей и критериев эффективности и результативности деятельности подведомственных организаций и их руководителей во исполнение Федерального закона от 29.12.2012 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», постановления Правительства РФ от 12.04.2013 № 329 «О типовой форме трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения» утверждены критерии и показатели эффективности и результативности деятельности руководителей большинства государственных учреждений. Эти параметры являются основанием для установления выплат стимулирующего характера руководителям указанных организаций.

В текущий момент эффективные контракты по утвержденной форме заключены с руководителями всех без исключения учреждений. Главы организаций в свою очередь обязаны привести действующие трудовые договоры с работниками в соответствие с формой трудового договора, утвержденной в приложении № 3 распоряжения Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».

Нормативными актами органов исполнительной власти также в основном утверждены примерные направления и показатели эффективности и результативности деятельности работников подведомственных организаций по основным категориям должностей. На основании этих показателей и критериев эффективности руководители подведомственных организаций обязаны утвердить:

- критерии, показатели и периодичность оценки эффективности деятельности работников;
- механизм и принципы распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников, обеспечив зависимость размера этой составляющей от результатов деятельности.

Таким образом, реализация сути эффективного контракта – оплата по результатам – осуществляется за счет стимулирующей части заработной платы и, в конечном счете, зависит от следующих факторов:

- от финансового обеспечения заработной платы в объемах, достаточных для стимулирования;
- от наличия объективных количественно измеримых критериев оценки качества труда каждого работника;
- от использования прозрачных, простых и понятных сотрудникам механизмов распределения имеющихся ограниченных ресурсов стимулирующей части заработной платы в зависимости от результатов труда.

Успешность внедрения эффективного контракта зависит в значительной степени от создания условий для перехода на эффективный контракт (разработка примерных показателей и критериев эффективности организаций, руководителей и работников, которые оказывают непосредственное влияние на достижение целевых индикаторов государственных программ) и желания руководства и коллектива учреждений фактически, а не формально перейти на эффективный контракт хотя бы в пределах незначительных сумм стимулирующей части (доведение рекомендованных примерных показателей эффективности до конкретных критериев, измеряющих вклад каждого сотрудника в достижение коллективного результата, с учетом специфики учреждения и предоставляемых услуг, справедливое распределение стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с этими параметрами).

Важно подчеркнуть, что внедрение принципов эффективного контракта проходит на фоне активного решения субъектами Российской Федерации общей проблемы низкого уровня заработной платы в отраслях социальной сферы и обеспечения конкурентоспособности учреждений на рынке труда в соответствии с указами Президента РФ, программными и плановыми документами Правительства РФ[1].

Регионы с 2012 г. решают сложную задачу, компоненты которой зависят друг от друга и взаимно обусловлены, – рост заработной платы и повышение качества услуг как результат стимулирования эффективности и результативности труда работников социальной сферы. К сожалению, как следует из результатов проведенного анализа, обеспечение такой зависимости на практике представляет значительную проблему.

Результаты исследования показывают, что определенные указами Президента РФ целевые показатели по среднему значению заработной платы категорий должностей выполняются (какой ценой для местных бюджетов – отдельный вопрос). Происходит это в некоторой степени за счет увеличения базовой (гарантированной) части заработной платы и в значительной степени – путем увеличения стимулирующей части.

Регионы могут менять структуру заработной платы, выдерживая установленное рекомендуемое соотношение гарантированной и стимулирующей частей оплаты труда (70:30). Однако, как бы ни менялось соотношение, проблему недостаточности финансового обеспечения фонда оплаты труда в целом это не решает.

Проиллюстрируем проблему на примере учреждения образования в одном из исследуемых субъектов РФ. Основная часть педагогического персонала в соответствии с межуровневым коэффициентом 2 имеет должностной оклад 14 900 руб. Если применить к этой сумме схему расчета размера стимулирующего фонда (30% окладов), то в итоге получается только 19 370 руб.

Целевой показатель по среднему значению заработной платы учителей в данном регионе на момент проведения исследования составлял 32 980 руб. Как видно, действующая схема расчета фонда оплаты труда не позволяет достичь целевых показателей Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597, и проблему низкой оплаты труда учреждения решают по-разному.

В основном рост средней зарплаты работника и, соответственно, средней зарплаты по учреждению обеспечивается *за счет совмещения ставок*. Доля внутреннего совместительства в фонде заработной платы учреждений образования, находящихся в собственности субъектов РФ, в I полугодии 2014 г., по официальным данным статистики, составила 12,4% (по данным отдельных учреждений – до 40%).

Министр образования Д. Ливанов отмечает: «Принципиально важно, чтобы рост заработной платы не происходил за счет повышения учебной нагрузки. Если это происходит, то это не просто профанация идеи эффективного контракта, а прямой вред, который наносится профессиональному самочувствию учительства и в целом качеству обучения, качеству работы учителей» [7].

На стимулирование и премирование направляется экономия по фонду оплаты труда, складывающаяся за счет существующих вакансий.

Стимулирующая часть фонда перераспределяется в пользу целевых категорий должностей (что создает проблему невозможности повышения оплаты труда по должностям, не подпадающим под целевые категории).

Внебюджетные доходы организаций, в частности доходы от платных услуг по основной образовательной деятельности сверх государственного задания или по дополнительным видам деятельности, разрешенным уставом учреждения, формируют заработную плату работников, непосредственно участвующих в предоставлении услуг (а также иных категорий персонала – по усмотрению учреждения), сверх бюджетных средств. Поскольку внебюджетные источники учитываются при мониторинге средней заработной платы, этот факт также положительно влияет на достижение целевых показателей по значению средней заработной платы педагогических работников в соответствии с названным указом.

[1] О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597; О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761; О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688; Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р.

Результаты анализа содержания локальных актов и действующей практики общеобразовательных учреждений позволили выявить как общие тенденции и проблемы, так и специфические для каждой организации, обусловленные объективными и субъективными причинами.

Характерной для всех и явно выраженной трудностью (помимо выделенной ранее общей недостаточности объемов финансового обеспечения заработной платы) является отсутствие объективных механизмов распределения стимулирующей части заработной платы, за счет чего фактически должен обеспечиваться эффективный контракт.

При определении субсидии на выполнение государственного задания учредитель в составе нормативных затрат на выплату заработной платы учитывает стимулирующий фонд в размере 30% от фонда окладов. Проблема в том, что из стимулирующего фонда, сформированного в таком размере, выплачивается условно-постоянная часть в виде компенсационных и персональных выплат за квалификационную категорию, ученую степень, звания, выслугу лет.

Другими словами, стимулирующие выплаты осуществляются по статусу, непосредственное влияние которого на результат (качество) труда можно предполагать, но нереально измерить. В итоге на собственно стимулирование в зависимости от установленных критериев эффективности деятельности работников остается незначительная сумма.

На эту ситуацию, требующую разрешения, в очередной раз указывается в письме министра здравоохранения В. Скворцовой от 04.09.2014 № 16-3/10/2/-6752: «по-прежнему высока в структуре заработной платы доля статусных выплат, не нацеленных на эффективный результат (за стаж непрерывной работы, выслугу лет, за квалификационную категорию, за наличие ученой степени, ученых званий), которые в общих объемах стимулирования достигают в среднем 50%».

При этом широкий перечень рекомендованных отраслевым органом власти для использования при установлении стимулирующих выплат критериев и показателей эффективности повторяется в приказах учреждений формально, не получая воплощения в конкретных количественно измеряемых и качественных характеристиках. Соответственно, распределение ограниченного объема остатка фонда стимулирования (после компенсационных выплат и стимулирующих выплат статусного характера) осуществляется без необходимой прозрачности и объективности.

В качестве примера размытости формулировок при стимулировании результатов труда можно привести выдержку из трудового договора в форме эффективного контракта с учителем (см. таблицу).

Исходя из анализа приведенной таблицы можно заключить, что значительную часть стимулирующих выплат могут составлять премиальные за выполнение особо важных и срочных работ, а

Структура заработной платы учителя в соответствии с эффективным контрактом

Наименование выплаты	Основание и размер выплаты	Схема расчета
Должностной оклад	Базовый оклад, умноженный на межуровневый коэффициент	По нормативному правовому акту
Выплаты компенсационного характера		
За работу с особыми условиями труда	20%	Выплачивается к должностному окладу ежемесячно
За классное руководство	2 000 руб.	Ежемесячно выплачивается к должностному окладу пропорционально количеству обучающихся и отработанных дней
За проверку тетрадей	В соответствии с приложением к тарификации на основании Положения об оплате труда	Выплачивается к должностному окладу ежемесячно
Выплаты стимулирующего характера		
Премиальные выплаты	За качественное выполнение особо важных и срочных работ	До 100% к должностному окладу
Материальная помощь	К очередному отпуску; на лечение; при несчастном случае; при смерти близких родственников	
Стимулирующие выплаты по результатам выполнения показателей эффективности деятельности работника	–	

также выплаты за дополнительные трудозатраты работника, связанные с условиями труда, характером отдельных видов работ и за работы непосредственно связанные с образовательным процессом, но не входящие в должностные обязанности и не имеющие системы оценивания ни в баллах, ни в процентах к окладу. При этом установленный интервал размеров стимулирующих выплат по результатам выполнения показателей эффективности деятельности работника имеет смысл только при расшифровке этих параметров с соответствующими конкретными размерами выплат.

Проблема усугубляется для организаций с низкой наполняемостью групп (например, техникумы), с особыми или отклоняющимися от нормальных условиями труда, а также для учреждений, в штате которых много сотрудников, имеющих квалификационную категорию (специальные общеобразовательные школы-интернаты, лицеи и др.).

Сложностью, непосредственно связанной с обозначенной проблемой, является необходимость формирования работниками большого объема отчетной информации в качестве обоснования эффективности их деятельности (при незначительном размере фонда стимулирования), что отвлекает от основной работы с обучающимися и воспитанниками.

В случаях невыполнения государственного задания по объемным показателям особую актуальность приобретают вопросы правомерности использования или возврата субсидий, выделенных на выполнение задания.

Для выявления в действующей системе оплаты труда проблем и недостатков, препятствующих внедрению принципов бюджетирования по результатам, установления непосредственного влияния на размер заработной платы работника эффективности его труда и результативности деятельности всей организации с учетом необходимости выработки рекомендаций по устранению выявленных проблем и недостатков (итогом должно стать общее повышение эффективности действующей системы оплаты труда) было проведено дальнейшее исследование.

В объект исследования вошли:

- положения нормативного регулирования системы оплаты труда в отраслях социальной сферы на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации;
- нормативные правовые акты, методические рекомендации и практические действия органов власти по достижению целевых показателей президентских указов и внедрению эффективного контракта в подведомственных организациях;
- действующие локальные нормативные акты учреждений по оплате и стимулированию труда работников;
- опыт и практика учреждений по распределению фонда стимулирования и оплате труда в зависимости от оценки качества труда каждого работника.

В результате обобщения выводов, сформулированных по итогам анализа, исследуемые органы власти и подведомственные им учреждения можно разделить на группы по степени готовности к переходу на эффективный контракт, определяемой по нескольким признакам.

I. Наличие разработанных отраслевыми органами власти и рекомендованных к использованию подведомственными учреждениями показателей эффективности и результативности работников.
II. Наличие заключенных в форме эффективного контракта договоров учреждений с работниками.
III. Наличие и применение количественных критериев оценки эффективности труда работников для реализации стимулирующих выплат.
IV. Применение объективных и прозрачных формализованных методик распределения стимулирующих выплат в зависимости от количественных оценок эффективности.
V. Готовность к необходимым изменениям и восприимчивость в системе оплаты труда.

Последний признак нуждается в детализации.

1. Органы власти, чьи подведомственные учреждения либо уже заключили эффективные контракты, либо провели значительную подготовку к переходу. Здесь приняты к руководству (отражены в трудовых договорах) рекомендованные отраслевыми органами власти показатели эффективности, но не везде есть механизмы количественной оценки эффективности и результативности труда работников по предложенным показателям, к которым привязаны конкретные размеры стимулирующих выплат. В данном случае требуется разработка рекомендаций по обеспечению прямой зависимости размеров стимулирующих выплат от конкретных оценок качества труда с соблюдением принципов уме-

ренности количественного состава индикаторов качества, объективности и простоты.

2. Органы власти и подведомственные им учреждения, где есть понимание необходимости изменений и готовность к ним. Однако тут не существует официальных наработок в виде рекомендованных показателей эффективности заключенных эффективных контрактов и, соответственно, действующих механизмов осуществления оплаты труда в зависимости от результатов труда работников.
3. Органы власти и подведомственные им учреждения, которые пока не понимают значимости реформы в системе оплаты труда, не готовы к разработке новых инструментов стимулирования и внедрению эффективного контракта.

В результате проведенного исследования даже в наиболее «продвинутой» группе органов власти и подведомственных им учреждений выявлена проблема: отсутствует механизм объективно конкурентного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда, обеспечивающий зависимость размера этой составляющей от количественно измеряемых результатов деятельности работников. У этой проблемы несколько аспектов.

Зачастую применение стимулирующих выплат, перечисленных в нормативных правовых актах высших органов исполнительной власти, и рекомендованных отраслевыми органами показателей и критериев эффективности деятельности работников на уровне учреждений не приобретает практического смысла с учетом специфики учреждения и, не имея конкретного количественного измерения, носит формальный характер. В результате существующая система стимулирующих выплат не имеет выраженного влияния на результаты деятельности учреждения.

Из стимулирующего фонда, сформированного в размере 30% от фонда окладов, выплачивается гарантированная часть в виде компенсационных и персональных выплат за квалификационную категорию, т.е. эти выплаты применяются в качестве гарантированной части заработка, которая не увязана с результатами труда. В итоге на собственно стимулирование в зависимости от установленных критериев эффективности деятельности работников остается незначительная сумма.

Данный вывод подтверждается результатами анализа на уровне учреждений. В бюджетно обеспеченных субъектах Федерации проблема может решаться путем включения выплат по стажу и персональных надбавок в должностной оклад. Применение такого подхода в дотационных регионах не рекомендуется, поскольку включение дополнительных выплат в должностной оклад и, соответственно, увеличение бюджетного финансирования гарантированной части заработной платы может оказаться тяжелым бременем для бюджетов. Кроме того, предложения по реализации аналогичного подхода шли бы вразрез с политикой Правительства РФ в сфере оплаты труда и принципами бюджетирования, ориентированного на результат.

Обозначенные Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы задачи «…повышения стимулирующей роли заработной платы за счет построения сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) по принципу «Российская Федерация – субъект Российской Федерации – учреждение – работник» и «…изменения системы стимулирования за счет упразднения постоянных выплат, формально классифицированных как стимулирующие, но реально не мотивирующих работников к качественному и эффективному выполнению трудовых обязанностей, с возможностью перераспределения средств на увеличение окладов работников и на реальные выплаты стимулирующего характера» для большинства субъектов РФ остаются в полной мере актуальными[2].

На решение этих задач направлены рекомендации авторов данной статьи по совершенствованию механизмов финансового обеспечения оплаты труда в учреждениях в прямой зависимости от эффективности и вклада каждого работника в достижение общего конечного результата на заданном качественном уровне, основанные на результатах анализа практики нормативного регулирования систем оплаты труда в различных субъектах Федерации.

Рекомендации исходят из необходимости сбалансирования объемов средств, направляемых на статусные выплаты (влияние этих средств на качество и результат труда можно предполагать, но нельзя измерить), а также средств, направляемых на вы-

[2] Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р.

платы, стимулирующие количественно измеримые качественные результаты труда работников, *путем разделения фонда стимулирования на две части*, из которых будут проводиться соответствующие выплаты. В результате молодой специалист, который не имеет ни стажа, ни определенной квалификации, но в силу своего профессионализма, энергичности и преданности делу добивается конкретных результатов, может быть материально вознагражден так же, как и специалист со стажем и высшей квалификационной категорией, но без выраженного вклада в результаты деятельности организации.

Сформулированные авторами предложения оформлены в виде модельной методики, основанной на применении балльно-рейтинговой оценки результатов труда по категориям должностей.

Методика базируется на рекомендованных отраслевыми органами власти примерных направлениях и показателях эффективности работы сотрудников подведомственных организаций. Для обеспечения жизнеспособности системы эти параметры дополнены индикаторами оценки качества, при разработке которых учтены требования к их построению:

- логическая обоснованность и адекватность;
- простота расчетов;
- измеримость показателей;
- умеренность количественного состава индикаторов.

Методика модельная: в ней с учетом специфики учреждения могут меняться и состав показателей, и количественные оценки в баллах. Важно, что она, не ограничивая самостоятельности учреждений в вопросах стимулирующих выплат, позволяет соблюдать баланс между вознаграждением по результатам и по стажу, профессиональному развитию.

Полученные результаты проведенного анализа подтверждают теоретическую состоятельность выдвинутой гипотезы: эффективный контракт, предполагающий оплату труда в соответствии с критериями эффективности и результативности труда, оказывает опосредованное через качественные и количественные показатели деятельности организации влияние на достижение целевых индикаторов государственной программы.

Однако вопрос фактического влияния во многом зависит от решения двух основных взаимообусловленных аспектов принципиального характера: недостаточности финансового обеспечения нормативных затрат на заработную плату и формальности применения критериев стимулирования эффективности и результативности труда работников, руководителей и организаций. Только сбалансированное решение этих задач позволит внедрить жизнеспособные механизмы финансового обеспечения оплаты труда в учреждениях в непосредственной зависимости от эффективности работы и вклада каждого работника в достижение общего конечного результата на заданном качественном уровне, в конечном счете обеспечить декларируемые цели бюджетной реформы.

Трансформация действующей системы предоставления услуг государственными учреждениями базируется на использовании инструментов и механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Идея реформы состоит в том, чтобы при помощи государственного задания, являющегося составной частью программы, обеспечить реализацию политики государства в отрасли. Фактически же установить взаимосвязь этой политики с конкретной практикой учреждений пока не удается, в том числе из-за проблем, которые обсуждаются в статье. Надо признать, что эти аспекты являются производными от других вопросов более общего характера:

- установления стандартов качества услуг, подлежащих нормативно-подушевому финансированию;
- неразработанности методической базы финансового обеспечения выполнения государственного задания на основе нормативов;
- неготовности бюджетов к финансированию услуг по нормативам, покрывающим экономически обоснованные затраты учреждений при соблюдении установленных стандартов.

В заключение отметим, что возможность успешного внедрения и функционирования концепции управления по результатам требует правильности выбора целей, четкости их формулировки, адекватности установленных целевых индикаторов и т.д. Сложность ее применения в учреждении в настоящее время возникает уже на этапе определения стратегической цели, которая подлежит декомпозиции.

С одной стороны, целью деятельности учреждения является оказание услуг, и результат деятельности должен выражаться в обеспечении их доступности и высокого качества. С другой стороны, возмещаемые государством нормативные затраты недостаточны для реализации указанной цели.

Непосредственно связана с этим проблема контроля за учреждениями, в котором акцент смещается с целевого использования на результативность и эффективность. Зачастую отсутствуют объективные критерии оценки, а значит, и ответственности учреждения за их выполнение.

Важно особо подчеркнуть, что должна существовать ответственность не только учреждения – формально самостоятельного, но и учредителя, реально наделенного широкими полномочиями по регулированию деятельности, за надлежащую реализацию намеченного, в том числе за корректность установленных целевых индикаторов и результатов контроля.

Список литературы

1. *Багирова С.* Эффективный контракт в медицинском учреждении. http://www.budgetnik.ru/art/3593-effektivnyy-kontrakt-v-meditsinskom-uchrejdenii?login=paywall&token=46c7401e-bcaa-11a0-7255-2d01379bec02&ttl=7888#ixzz3GxQFk1u0.

2. *Вавилова А.* Концепция поэтапного совершенствования систем оплаты труда и «майские указы». URL: http://www.krao.ru/.../Koncepcija_poyetapnogo_sovershenstvovanija_sistem_ oplaty_truda.ppt.

3. *Еремеев М.А.* Эффективный контракт как институциональный каркас системы высшего образования России // Роль образования в формировании экономической, социальной и правовой культуры: сборник научных трудов. СПб: СПбУУЭ, 2014.

4. *Зайцева Г.Г.* Эффективный контракт: по результату и оплата. URL: http://pandia.ru/text/79/083/54535.php.

5. *Иванова Н.Г. и др.* Государственные (муниципальные) учреждения в условиях реформы бюджетного сектора. СПб: СПбГЭУ, 2013. 158 с.

6. Интервью заместителя Министра образования и науки РФ Александра Повалко. URL: http://новости-школ.рф/upload/vkladka_v_Vedomosti.pdf.

7. Интервью Министра образования и науки РФ Д. Ливанова. URL: http://eduinspector.ru/2014/01/29/jeffektivnyj-kontrakt-s-pedagogom.

8. *Истомина Н.А.* Временной и мотивационный аспекты концепции бюджетирования, ориентированного на результат: сущность и специфика проявления // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 37. С. 41–53.

9. *Истомина Н.А.* Конкуренция за бюджетные средства в концепции бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 29. С. 41–48.

10. *Истомина Н.А.* Перераспределение бюджетных средств в системе бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 27. С. 42–49.

11. *Кадыров Ф.* Эффективный контракт в медицинских учреждениях. URL: http://budget.1gl.ru/#/documentvideo/145/1660/ ?step=6.

12. *Каплан Р., Нортон Д.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2003. 304 с.

13. *Линденбратен А.Л.* Методические подходы к внедрению стимулирующих систем оплаты труда в медицинских организациях // Здравоохранение. 2015. № 2. С. 60.

14. *Михалкина Е.В., Скачкова Л.С.* Концепция новой модели оплаты труда на основе внедрения ключевых показателей эффективности в учреждениях высшего профессионального образования // Мотивация и оплата труда. 2013. № 1. С. 48–60.

15. *Михалкина Е.В., Скачкова Л.С.* Эффективный контракт как инструмент мотивации работников бюджетной сферы. URL: http://grebennikon.ru/article-mh15.html.

16. Отчет экспертов Зальцбургского семинара по итогам посещения ВГУЭС // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 2. С. 104–113.

17. *Резер Т.М.* Управление по результатам в сфере образования // Непрерывное педагогическое образование. 2014. № 9. С. 21–29.

18. *Сильвестрова Т.* Эффективный контракт для работников учреждения. URL: http://www.docme.ru/doc/596363/e-ffektivnyj-kontrakt-dlya-rabotnikov-uchrezhdeniya.

19. *Токмовцева М.В., Литвинова С.Н.* Разработка механизмов, регламентов и процедур внедрения эффективного контракта в сфере образования. М.: Научный консультант, 2015. 155 с.

20. Финансы / под ред. М.В. Романовского, Н.Г. Ивановой. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 504 с.

21. *Шадрина Т.* Эффективный контракт в учреждениях образования. URL: http://www.lawmix.ru/bux/33908.

22. *Шейман И., Шейман В.* Почему в России не хватает врачей // Экономическая политика. 2014. № 3. С. 157–177.

Financial Analytics: Science and Experience
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Financial Instruments

THE EFFECTIVE CONTRACT IN THE PERFORMANCE-BASED BUDGETING MODEL

Nataliya G. IVANOVA,
Marzhinat I. KANKULOVA

Abstract

Importance Whereas budgetary spending should demonstrate higher efficiency, it is especially relevant to ensure the correlation of employees and executives' salaries with their performance results and target indicators of State programs.

Objectives The research verifies the hypothesis that budgetary funds will be effectively spent to meet the objectives of authorities as set forth in State programs, if payroll expenses for salaries of employees and executives correlate with qualitative and quantitative indicators of organizations providing public services (completion of work).

Methods We apply such methods as analysis, synthesis, induction, deduction, comparison, observation, etc. We use interviews and questionnaires as special methods for the research.

Results We obtain the results of the hypothesis verification. The research identifies weaknesses of the existing compensation plan that impede implementing the budgeting principles in line with results. The weaknesses also prevent a direct influence on the amount of the employee's salary, efficiency of his/her work and productivity of corporate operations. We articulate our recommendations on the way to improve mechanisms for financing compensation plans in direct correlation with each employee's contribution to achieving the common result of the required quality.

Conclusions and Relevance The obtained results of the analysis confirm the *theoretical* consistency of verifiable hypothesis. However, the issue of factual influence mainly depends on solution of two critical and interrelated matters, i.e. insufficient finance of statutory expenses for salaries and technicalities in applying criteria for encouraging the effective performance of employees, executives and the entity as a whole. If the proposals are implemented, it will increase the efficiency of budgetary spending on salaries of employees working for public and municipal institutions. The recommendations may be applied by financial units, industrial governmental and local authorities, public and municipal institutions in order to improve their compensation plans.

Keywords: effective contract, budgetary reform, performance-based budgeting, program-based budget, salary, governmental institution, quality, public service

References

1. Bagirova S. *Effektivnyi kontrakt v meditsinskom uchrezhdenii* [The effective contract in a health care institution]. Available at: http://www.budgetnik.ru/art/3593-effektivnyy-kontrakt-v-meditsinskom-uchrejdenii?login=paywall&token=46c7401e-bcaa-11a0-7255-2d01379bec02&ttl=7888#ixzz3GxQFk1u0. (In Russ.) (accessed 17.10.2014)

2. Vavilova A. *Kontseptsiya poetapnogo sovershenstvovaniya sistem oplaty truda i 'maiskie ukazy'* [The concept of gradual improvement of compensation plans and The May Directives]. Available at: http://www.krao.ru/.../Koncepcija_poyetapnogo_sovershenstvovanija_sistem_ oplaty_truda.ppt. (In Russ.)

3. Eremeev M.A. [The effective contract as an institutional frame of the higher education system in Russia]. *Rol' obrazovaniya v formirovanii ekonomicheskoi, sotsial'noi i pravovoi kul'tury: materialy nauchnoi konferetsii* [Proc. Sci. Conf. The Role of Education in Generating Economic, Social and Legislative Culture]. St. Petersburg, Saint-Petersburg Academic University of Management and Economics Publ., 2014.

4. Zaitseva G.G. *Effektivnyi kontrakt: po rezul'tatu i oplata* [The effective contract: results determine payment]. Available at: http://pandia.ru/text/79/083/54535.php. (In Russ.)

5. Ivanova N.G. et al. *Gosudarstvennye (munitsipal'nye) uchrezhdeniya v usloviyakh reformy byudzhetnogo sektora* [Public (municipal) institutions during the state-financed sector reform]. St. Petersburg, Saint-Petersburg State University of Economics Publ., 2013, 158 p.

6. *Interv'yu zamestitelya Ministra obrazovaniya i nauki RF Aleksandra Povalko* [An interview with the Deputy Minister of Education and Science of the Russian Federation Alexander Povalko]. Available at: http://новости-школ.рф/upload/vkladka_v_Vedomosti.pdf. (In Russ.)

7. *Interv'yu Ministra obrazovaniya i nauki RF D. Livanova* [An interview with the Minister of Education and Science D. Livanov]. Available at: http://eduinspector.ru/2014/01/29/jeffektivnyj-kontrakt-s-pedagogom. (In Russ.)

8. Istomina N.A. Vremennoi i motivatsionnyi aspekty kontseptsii byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezultat: sushchnost' i spetsifika proyavleniya [Temporal and motivational aspects of the performance-based budgeting concept: substance and specificity of their effects]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 37, pp. 41–53.

9. Istomina N.A. Konkurentsiya za byudzhetnye sredstva v kontseptsii byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [Competition for budgetary funds in the performance-based budgeting concept]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 29, pp. 41–48.

10. Istomina N.A. Pereraspredelenie byudzhetnykh sredstv v sisteme byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [Reallocation of budgetary resources in performance-based budgeting]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 27, pp. 42–49.

11. Kadyrov F. *Effektivnyi kontrakt v meditsinskikh uchrezhdeniyakh* [The effective contract in health care institutions]. Available at: http://budget.1gl.ru/#/documentvideo/145/1660/?step=6. (In Russ.)

12. Kaplan R., Norton D. *Sbalansirovannaya sistema pokazatelei. Ot strategii k deistviyu* [The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action]. Moscow, Olimp-Biznes Publ., 2003, 304 p.

13. Lindenbraten A.L. Metodicheskie podkhody k vnedreniyu stimuliruyushchikh sistem oplaty truda v meditsinskikh organizatsiyakh [Methodological approaches to the introduction of incentive pay systems in medical institutions]. *Zdravookhranenie = Public Health Care*, 2015, no. 2, p. 60.

14. Mikhalkina E.V., Skachkova L.S. Kontseptsiya novoi modeli oplaty truda na osnove vnedreniya klyuchevykh pokazatelei effektivnosti v uchrezhdeniyakh vysshego professional'nogo obrazovaniya [The concept of a new remuneration model based on the introduction of key performance indicators in higher education institutions]. *Motivatsiya i oplata truda = Motivation and Remuneration*, 2013, no. 1, pp. 48–60.

15. Mikhalkina E.V., Skachkova L.S. *Effektivnyi kontrakt kak instrument motivatsii rabotnikov byudzhetnoi sfery* [Effective contract as an instrument to motivate public sector employees]. Available at: http://grebennikon.ru/article-mh15.html. (In Russ.)

16. Otchet ekspertov Zal'tsburgskogo seminara po itogam poseshcheniya VGUES [The report of the Salzburg Seminar experts following their visit to Vladivostok State University of Economics and Service]. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz = University Management: Practice and Analysis*, 2005, no. 2, pp. 104–113.

17. Rezer T.M. Upravlenie po rezul'tatam v sfere obrazovaniya [Management by objectives in education]. *Nepreryvnoe pedagogicheskoe obrazovanie = Continuing Pedagogical Education*, 2014, no. 9, pp. 21–29.

18. Sil'vestrova T. *Effektivnyi kontrakt dlya rabotnikov uchrezhdeniya* [The effective contract for employees of the institution]. Available at: http://www.docme.ru/doc/596363/e-ffektivnyj-kontrakt-dlya-rabotnikov-uchrezhdeniya. (In Russ.)

19. Tokmovtseva M.V., Litvinova S.N. *Razrabotka mekhanizmov, reglamentov i protsedur vnedreniya effektivnogo kontrakta v sfere obrazovaniya* [Setting up mechanisms, regulations and procedures for implementing the effective contract in education]. Moscow, Nauchnyi konsul'tant Publ., 2015, 155 p.

20. *Finansy* [Finance]. Moscow, Yurait Publ., 2015, 504 p.

21. Shadrina T. *Effektivnyi kontrakt v uchrezhdeniyakh obrazovaniya* [Effective contract in educational institutions]. Available at: http://www.lawmix.ru/bux/33908. (In Russ.)

22. Sheiman I., Sheiman V. Pochemu v Rossii ne khvataet vrachei [Why does Russia lack doctors?]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2014, no. 3, pp. 157–177.

Nataliya G. IVANOVA
Saint-Petersburg State University of Economics,
St. Petersburg, Russian Federation
ivanova_ng@mail.ru

Marzhinat I. KANKULOVA
Saint-Petersburg State University of Economics,
St. Petersburg, Russian Federation
kankulova@mail.ru