

Повышение заработной платы педагогических работников: источники и механизмы

Попова Светлана Алексеевна

заведующий лабораторией Института институциональных исследований НИУ ВШЭ

Родина Наталья Викторовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник института Института институциональных исследований НИУ ВШЭ

Андреева Алсу Радиковна

кандидат социологических наук, научный сотрудник Института Институтов институциональных исследований НИУ ВШЭ

В сентябре-декабре 2013 года сотрудниками Института институциональных исследований НИУ ВШЭ были проведены исследования повышения заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений и общеобразовательных учреждений. О результатах исследования читаем в материалах статьи.

В ходе исследования (Исследование проводилось в пяти субъектах Российской Федерации из четырех федеральных округов (Уральский, Центральный, Северо-Западный и Северо-Кавказский федеральные округа).) были проанализированы данные о заработной плате и объемах финансирования образования во всех субъектах Российской Федерации и установлено, что повышение заработной платы, рост доходов педагогических работников произошли во всех субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем сами подходы, используемые для повышения заработной платы, сильно различаются в разных субъектах Российской Федерации.

В рамках данной статьи авторы отвечают на ряд исследовательских вопросов, позволяющих взглянуть (более точно понять) на процессы связанные с повышением оплаты педагогических работников сферы образования:

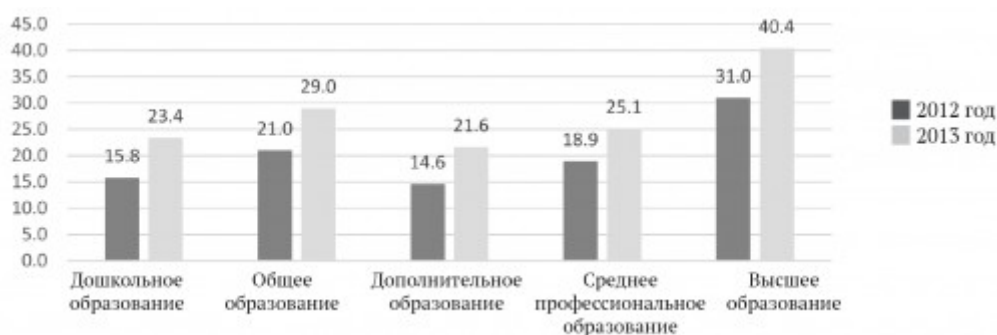
1. Обеспечено ли повышение заработной платы?
2. За счет каких ресурсов это сделано?

3. Как подходы используются при формировании фонда оплаты труда педагогических работников в регионах?

Обеспечено ли повышение заработной платы педагогических работников в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597?

Результаты анализа повышения заработной платы в среднем по Российской Федерации отражены на диаграмме 1.

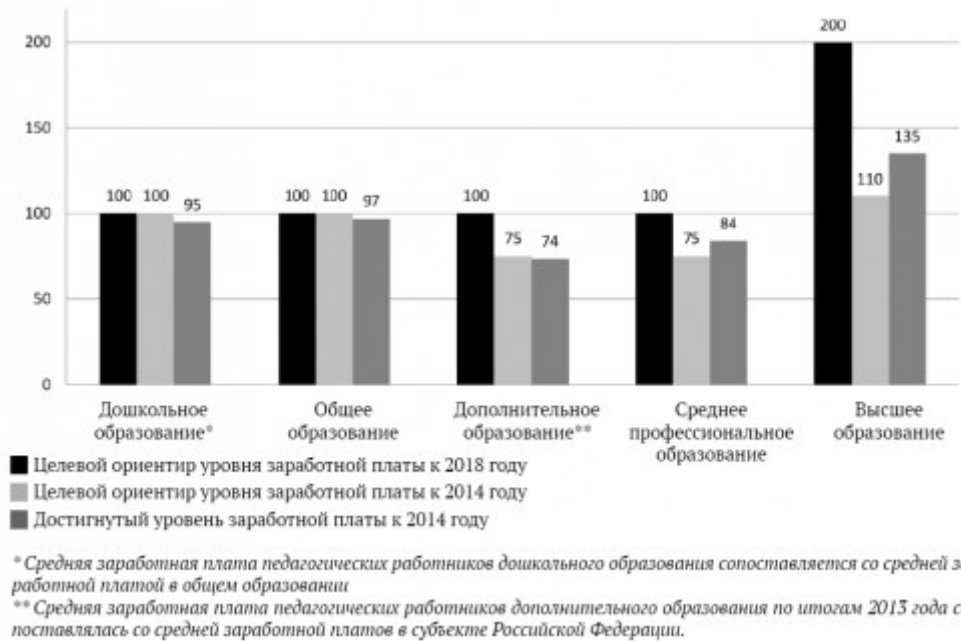
Диаграмма 1. Средний уровень заработной платы педагогических работников, тыс. руб.



В 2013 году средняя заработная плата выросла у педагогических работников всех уровней образования. Вместе с тем рост заработной платы в течение года как по уровням образования, так и по разным субъектам Российской Федерации происходил неравномерно.

В указе Президента Российской Федерации заявлены целевые значения заработной платы по отношению к средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации. Достижение целевого уровня заработной платы педагогических работников по итогам 2013 года представлено на диаграмме 2.

Диаграмма 2. Достижение запланированного уровня заработной платы педагогических работников, %



Как видно из диаграммы 2, целевого уровня средней заработной платы педагогических работников по итогам 2013 года не удалось достичь в дошкольном, общем образовании и дополнительном образовании детей. Вместе с тем превышено целевое значение уровня заработной платы в среднем профессиональном образовании (включая программы профессиональной подготовки) и высшем образовании.

Наряду с этим при проведении качественных исследований в субъектах Российской Федерации руководители и педагогические работники дошкольных образовательных организаций и школ отмечали, что **повышение заработной платы педагогических работников привело к резкой дифференциации в оплате труда между педагогическими работниками и учебно-вспомогательным, обслуживающим персоналом.**

Это вызывает напряжение в коллективах, особенно в детских садах, где обслуживающий персонал в силу специфики дошкольных образовательных учреждений составляет не менее 50% кадрового состава.

За счет каких ресурсов обеспечивалось повышение заработной платы педагогических работников?

1. Финансовое обеспечение повышения заработной платы педагогических работников.

Анализ финансового обеспечения системы образования субъектов РФ проводился на основании данных Федерального казначейства Российской Федерации. Была рассмотрена динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на образование в целом с 2008 по 2013 годы.

Результаты анализа показывают:

— В последние годы растут расходы субъектов РФ на дошкольное, общее образование, среднее профессиональное образование и высшее образование (в том числе за счет передачи субъектам РФ федеральных организаций начального и среднего

профессионального образования и поглощения организациями СПО начального профессионального образования).

— Расходы на дополнительное образование детей в 2013 году в целом по Российской Федерации сократились по сравнению с 2011 годом (за счет сокращения расходов в четверти регионов).

Снижение расходов на начальное профессиональное образование обусловлено сокращением сети.

В расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование в последние годы наблюдается увеличение фонда оплаты труда педагогических работников.

Наряду с этим была обнаружена тенденция к отказу от системного планирования субъектами РФ расходов на образование. Анализ данных законов о бюджетах субъектов РФ на 2013 год (собранных весной 2013 года) и данных об исполнении бюджетов (Исследование проводилось в пяти субъектах Российской Федерации из четырех федеральных округов (Уральский, Центральный, Северо-Западный и Северо-Кавказский федеральные округа.) за 2013 год показал, что большинство субъектов Российской Федерации по ситуации на весну 2013 года запланировало в региональных законах о бюджете расходы в значительно меньшем объеме, чем потребовалось фактически в 2013 году:

- менее чем на 30% покрывающем реальную потребность на дошкольное образование;
- в размере 70–80% от фактической потребности общего образования.

При этом, например, на НПО в 2013 году запланированные расходы превысили фактические. В 50% субъектов РФ плановые расходы консолидированных бюджетов на НПО были снижены на 20–40%.

По результатам качественного исследования, проведенного в ряде субъектов РФ, удалось выяснить, что некоторые субъекты РФ резервировали часть средств регионального бюджета для использования его в течение года на покрытие расходов по выполнению задач указов Президента Р. Ф..

В случаях когда фактические расходы бюджета на обеспечение достижения показателей средней заработной платы педагогических работников превышали целевые значения, а также имеющиеся резервы, в субъектах РФ оперативно вносились изменения в региональные законы о бюджете с целью компенсации недостающих средств, в том числе не из средств на образование.

Повышение заработной платы осуществляется в значительной части за счет перераспределения финансовых средств внутри бюджета на образование.

В первую очередь за счет расходов на материально-техническое и учебно-методическое обеспечение образования:

- в общем образовании эти расходы компенсировались за счет средств федерального

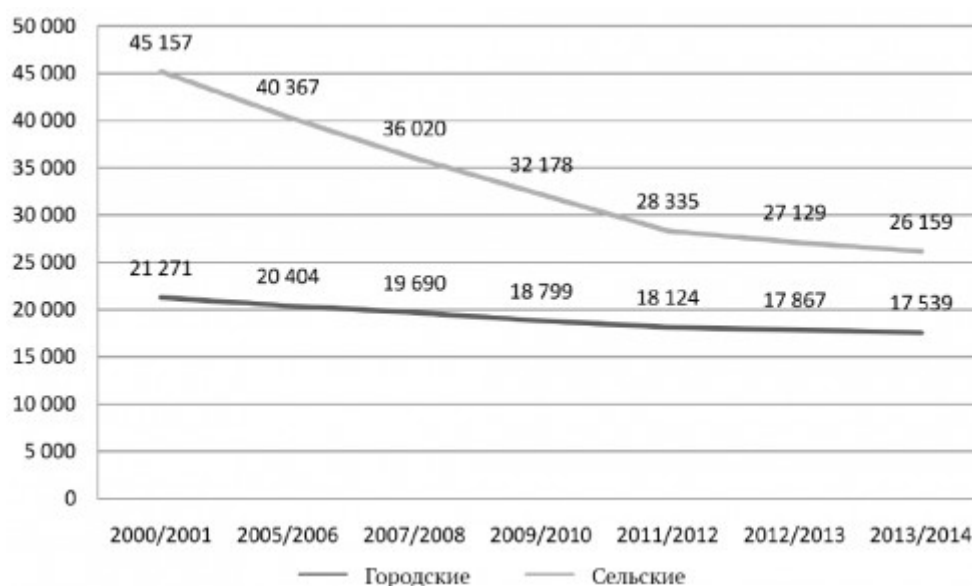
бюджета в рамках проекта модернизации региональных систем общего образования (МРСО);

— в дошкольном образовании — за счет средств родительской платы, внебюджетных источников.

2. Оптимизация сети образовательных учреждений и штатной численности педагогических и иных работников, увеличение нагрузки.

Оптимизация сети образовательных учреждений в субъектах Российской Федерации в основном происходила равномерно начиная с 2001 года (см. диаграмму 3). Источник данных — [сборник «Индикаторы образования и науки 2013»](#). Таблица 6.13.

Диаграмма 3. Число общеобразовательных учреждений, ед.



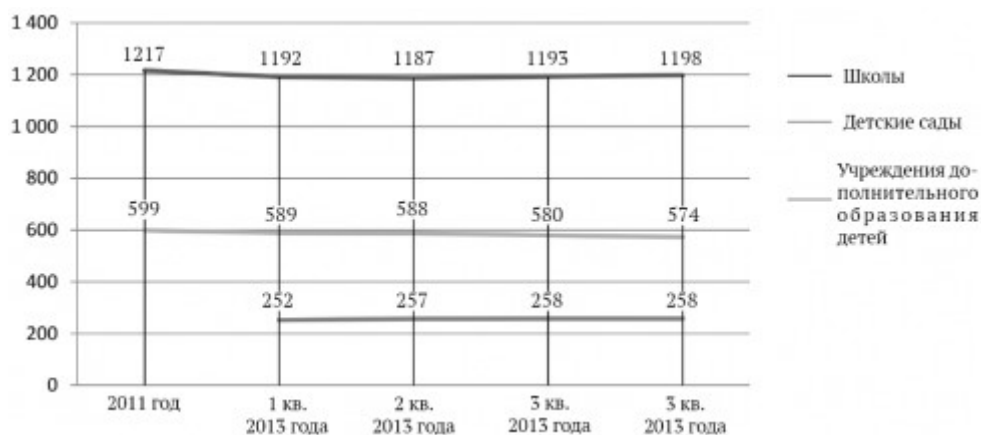
Отдельным субъектам РФ пришлось проводить значительную оптимизацию сети именно в последние два года.

Оптимизация сети образовательных учреждений не всегда означает их закрытие. Зачастую осуществляется объединение нескольких учреждений в одно юридическое лицо или присоединение к более сильному учреждению.

При этом само учреждение продолжает функционировать, но уже в составе другого юридического лица. В субъектах РФ происходило также небольшое сокращение педагогических работников в первую очередь в дошкольном образовании и общем образовании (см. диаграмму 4). Эти данные также подтверждаются ростом числа ставок в расчете на одного учителя (для школ) (мониторинг МРСО, сайт krmo.ru), наполняемости классов.

Диаграмма 4. Численность педагогических работников, тыс. чел. (Источник: Федеральное

статистическое наблюдение в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки).



Результаты качественных исследований подтвердили, что в субъектах происходило также небольшое сокращение педагогических работников дошкольных учреждений (нагрузка на 1 воспитателя в отдельных субъектах РФ выросла с 1 ставки до 1,55–2 ставок), сокращение иных педагогических работников (психологов, социальных педагогов и др.) в общеобразовательных учреждениях.

В 2013 году также наблюдалось значительное сокращение внешних совместителей и расширение практики внутреннего совместительства (мониторинг МРСО, сайт kpmo.ru).

Вместе с тем такие тенденции характерны не для всех субъектов Р. Ф. Недотационные субъекты РФ и субъекты РФ, которые провели оптимизацию сети и штатной численности работников в предыдущие годы, эти процессы в 2013 году затронули в незначительной степени.

Таким образом, повышение заработной платы педагогов осуществлялось в значительной части за счет:

- перераспределения финансовых средств внутри бюджета на образование (сокращение бюджетных расходов на развитие материальной базы и увеличение на заработную плату);
- оптимизации сети образовательных учреждений;
- сокращения численности персонала образовательных организаций (совместители, прочие педагогические работники, вспомогательный персонал) при одновременном увеличении нагрузки (внутреннее совместительство) оставшихся педагогических работников.

Какие подходы используются в субъектах РФ при формировании оплаты труда педагогических работников?

1. Финансовое обеспечение оплаты труда педагогических работников дошкольных образовательных учреждений и школ.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» финансовое обеспечение образовательных услуг дошкольного образования и общего образования относится к компетенции субъекта РФ и осуществляется на основании соответствующих нормативов. (Исследование проводилось в пяти субъектах Российской Федерации из четырех федеральных округов (Уральский, Центральный, Северо-Западный и Северо-Кавказский федеральные округа).)

Нормативное подушевое финансирование (НПФ) общего образования закреплено в нормативных актах субъектов РФ.

Решение задачи обеспечения целевых значений средней заработной платы педагогических работников в ряде субъектов РФ повлекло к переходу на финансирование школ в объемах, необходимых для доведения средней заработной платы до целевых показателей, порой сверх норматива финансирования.

Исследования показали, что в ряде субъектов РФ действует политика выравнивания уровня оплаты труда педагогических работников.

Это делается в целях доведения средней заработной платы педагогических работников до средней по субъекту РФ в каждом учреждении, однако такой подход противоречит принципам нормативного-подушевого финансирования и эффективного контракта, поскольку «выравнивание» происходит независимо от численности детей в образовательном учреждении и качества предоставляемых им услуг.

Большинство дошкольных образовательных учреждений и школ, где проводились исследования, обслуживаются централизованными бухгалтериями, и руководители зачастую не владеют информацией о бюджете образовательного учреждения, распределяют только ту часть фонда оплаты труда, которая доводится до них бухгалтерией.

В муниципалитетах, где руководители образовательных учреждений не распоряжаются бюджетом учреждения де-факто, наблюдаются случаи перераспределения финансовых средств между образовательными учреждениями для обеспечения целевого уровня оплаты труда педагогических работников во всех образовательных учреждениях.

Средства, получаемые за счет платных услуг, в дошкольных образовательных учреждениях и школах малы или отсутствуют вовсе.

Финансовое обеспечение ФОТ в этих учреждениях осуществляется в основном за счет бюджетных средств, поскольку использовать внебюджетные средства для сколь-либо существенного повышения заработной платы работников не представляется возможным.

2. Структура оплаты труда в образовательных учреждениях.

Во всех субъектах РФ, где проходили исследования:

— в школах осуществлен переход на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат (НСОТ);

— дошкольные образовательные учреждения еще не во всех субъектах РФ перешли на НСОТ.

Заработная плата педагогических работников образовательных учреждений, которые перешли на НСОТ, состоит из:

- базового оклада;
- компенсирующих выплат;
- выплат стимулирующего характера.

Рекомендованный уровень базовой и стимулирующей частей ФОТ (70% на 30%) выдерживается в немногих образовательных учреждениях.

В 2013 году во многих учреждениях сократилась доля стимулирующей части в связи с переносом части выплат, которые ранее относились к стимулирующим, в базовую часть (выплаты за квалификационную категорию, стаж работы и др.) и составила не более 20%.

Соотношение базовой (базовый оклад и компенсирующие выплаты) и стимулирующей части оплаты труда в разных субъектах РФ отличается. При этом базовый оклад в субъектах, где проходили исследования, отличается незначительно.

Значительными могут быть различия в компенсационных выплатах, в том числе за квалификационную категорию: от 10–15% в одних субъектах РФ до 40–50% в других.

В базовую часть оплаты труда также могут входить выплаты за стаж, наличие почетного звания или ученой степени. Все это увеличивает объем выплат базовой части оплаты труда и увеличивает дифференциацию базовой части у педагогов разных субъектов РФ.

Дифференциация оплаты труда внутри образовательного учреждения связана также с базовым окладом и со средней заработной платой в субъекте Р. Ф. Низкая базовая часть оплаты труда требует для доведения средней заработной платы педагогических работников до средней по субъекту РФ большего объема стимулирующих выплат.

В отдельных субъектах РФ стимулирующая часть может составлять 100% и более к базовой части (в номинальном выражении от 10–20 тысяч рублей и более). Дифференциация стимулирующей части в образовательных учреждениях таких субъектов РФ между педагогическими работниками значительна.

В образовательных учреждениях других субъектов РФ, где стимулирующая часть незначительна (в номинальном выражении около 2–5 тысяч рублей), дифференциация заработной платы между педагогическими работниками также незначительна.

3. Распределение стимулирующей части оплаты труда.

Во всех субъектах РФ, где проходили исследования, **примерный перечень критериев и показателей стимулирования образовательные учреждения получали от вышестоящих органов.**

Критерии и показатели стимулирования обсуждались и уточнялись коллективами образовательных учреждений. Во многих учреждениях критерии и показатели уточняются с периодичностью не реже одного раза в год. В ряде учреждений это уточнение

происходит регулярно — раз в 3 месяца. Перечень критериев и показателей результативности для начисления стимулирующих выплат также различается в разных субъектах РФ.

Он может включать как выплаты за качество основной деятельности (успеваемость, своевременное заполнение журналов и иной документации...), так и за дополнительные виды работ (участие в конкурсах, проведенные мероприятия, методические разработки, публикации).

По мнению учителей, активное стимулирование дополнительной деятельности учителя способствует снижению качества работы в классе.

Работа учителя становится ориентированной на подготовку ежемесячных отчетных материалов, входящих в перечень критериев стимулирования: методических разработок, учебных программ, конференций и т. д.

В некоторых субъектах РФ существуют две группы стимулирующих выплат — постоянные и разовые. Постоянные выплаты назначаются один раз в год (полугодие или квартал) на весь последующий период (год, полгода, квартал) за значительный вклад или под обязательства педагогов о выполнении той или иной работы, а разовые — ежемесячно. **В ряде образовательных учреждений основная часть стимулирующих выплат назначается на год по итогам предыдущего.**

Данный подход позволяет:

- педагогам планировать свою деятельность на год и создает ощущение стабильности;
- руководителям оценивать долгосрочные результаты и равномерно распределять фонд оплаты труда на год.

Возможно, что такой подход является более продуктивным, чем подходы, связанные с ежемесячным распределением стимулирующих выплат.

 **ДИРЕКТОРИЯ**

<http://www.direktoria.org>

© Информационная система «Директория», 2014

© Журнал руководителя управления образованием №4 (), 2014