



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

ОТЧЕТ

**о результатах экспертно-аналитического
мероприятия «Оценка системы оплаты труда
работников сферы образования
Забайкальского края»**

(утвержден на заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты
Забайкальского края 03 февраля 2023 года)

Чита, 2023

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить эффективность и результативность существующей системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций Забайкальского края.

Итоги экспертно-аналитического мероприятия

Эффективность и результативность действующей системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций Забайкальского края характеризуется как «низкая».

Результаты мероприятия приводятся в соответствующем разделе отчета.

Предложения по итогам экспертно-аналитического мероприятия

Правительству Забайкальского края рассмотреть вопрос о пересмотре существующей методики и подходов к расчету, распределению и предоставлению субвенции на образование в целях недопущения кризиса образовательной системы Забайкальского края.

Полный текст предложений приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.23 Плана контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2022 год, предложение Губернатора Забайкальского края.

2. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство образования и науки Забайкальского края;

Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края.

3. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

с 3 октября 2022 года по 9 декабря 2022 года.

4. Исследуемый период

С 01 января 2017 года по 01 ноября 2022 года.

5. Краткая характеристика проверяемой сферы

За период с 2017 года по ноябрь 2022 года сеть общеобразовательных организаций в Забайкальском крае уменьшилась на 22 школы (2017 год - 576 ед., 01.11.2022 - 554 ед.), что обусловлено процессом реорганизации общеобразовательных организаций (школ), тенденцией к росту числа малокомплектных школ. В 2022 году в крае насчитывалось 15 государственных общеобразовательных организаций, 7 – негосударственных и 532 – муниципальных; 70 % от общего количества школ являются сельскими, 53,1 % – малокомплектными.

Общая численность работников общеобразовательных организаций с 2017 по 2022 год сократилась на 1,75 тыс. человек или 7,4% и составила 21,81 тыс. человек. Основную долю в общей численности работников составляют педагогические работники - 53,0% (2022 год – 11,56 тыс. человек). При этом общее количество учеников за анализируемый период увеличилось на 2,2 тыс. человек и по состоянию на 01.11.2022 составило 146,72 тыс. человек. Соответствующая динамика способствовала росту средней заработной платы педагогических работников за счет увеличения нагрузки (в среднем до 1,6 ставки).

Финансовое обеспечение расходов на оплату труда работников общеобразовательных организаций является полномочием Правительства Забайкальского края¹. При этом система оплаты труда работников устанавливается каждой общеобразовательной организацией самостоятельно локальными нормативными актами в соответствии с действующим законодательством².

6. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Оценка эффективности и результативности существующей системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций Забайкальского края осуществлена по 7 критериям, которым на основе широкого анализа данных³ и проведенного КСП социологического исследования, в котором приняло участие

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п.3 ч.1 ст.8 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

² Ст. 144 Трудового кодекса РФ

³ Анализ НПА Забайкальского края, сети образовательных организаций и многосторонний анализ их деятельности, в т.ч. на примере 7 конкретных разноплановых организаций (статистическая, бюджетная отчетность; локальные НПА; данные министерств, ОМСУ, школ); анализ наличия и востребованности мер социальной поддержки пед. работников; опрос пед. работников; анализ опыта других регионов

3467 респондентов или 30,2% от количества педагогических работников, присвоены интегральные баллы (из расчета средних значений имеющих положительные эффекты (результатов) изменения в динамике показателей, характеризующих соответствующий критерий). Шкала оценки⁴ варьировалась от 0 до 3 баллов, где 0 – отсутствие положительного эффекта; 3 – положительный эффект более 81%. В итоге проведенного анализа сложились следующие результаты по критериям:

1. Ориентация на качество (наличие стимулирующих выплат за высокие результаты деятельности, выразившиеся в наличии учеников – призеров олимпиад, высоких результатов ВПР, ОГЭ, ЕГЭ, выпускников – поступивших в ВУЗы и т.д.) – 1 балл.

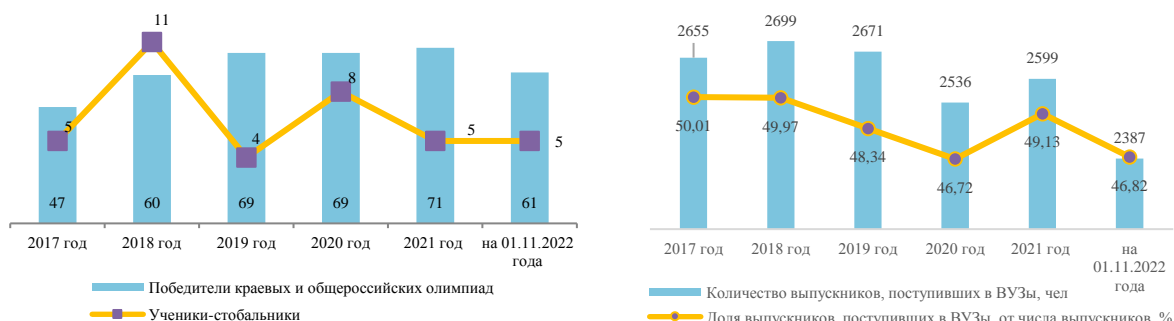
<p>Более 80% опрошенных отметили отсутствие выплат за высокие результаты учащихся, активное профессиональное развитие и освоение новых педагогических технологий, сотрудничество и работу с другими учителями, совместные проекты и исследования</p>	<p>В основном стимулирующие выплаты начисляются за 2 вида работ:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Проверка письменных работ (62,2%) 2. Заведование мастерскими и кабинетами (54,4%).
<p>Более 9% отметили отмену указанных выплат</p>	<p>Выплаты за организацию доп. внешкольных проектов с классами, проводимых вне классного руководства, за призовые места учеников на олимпиадах, конкурсах конференциях отметило чуть больше 10% опрошенных.</p>

2. Вовлеченность (наличие конкурсов для педагогов, количество участников в общем количестве педагогов, количество лауреатов и призеров, наличие призового фонда) – 0,25 баллов.

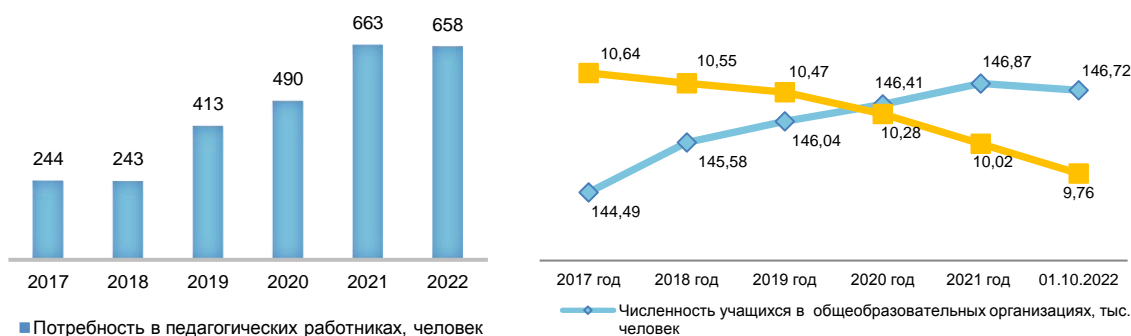
<p>72% опрошенных удовлетворены своей работой</p>	<p>84,4 % респондентов не имеют почетных званий, ведомственных знаков отличий, ученых степеней, ученых званий, что указывает на низкое стимулирование педагогов к профессиональному развитию</p>
<p>62,8% отметили, что работа учителем не дает уверенности в завтрашнем дне. 60% опрошенных указали, что при возможности бы перешли работать в другую сферу.</p>	<p>51,7% респондентов отметили, что за последние два года отношение к педагогическим работникам ухудшилось, что негативно влияет на мотивацию учителей, а также привлечение кадров в сферу образования</p>

⁴ Баллы по оценке положительного эффекта измерялись следующим образом: 0-отсутствует; 1- менее 50 %; 2- менее 80 %, 3 – более 81%. Итоговая оценка системы оплаты труда сформирована как среднее значение суммы баллов всех критериев

3. Результативность (данные о динамике количества учеников-стобальников по результатам ЕГЭ, удельному весу выпускников – поступивших в ВУЗы, количеству победителей краевых и общероссийских олимпиад и т.д.) – 0,33 балла.



4. Формирование штата (динамика потребности в педагогических работниках) – 0 баллов.

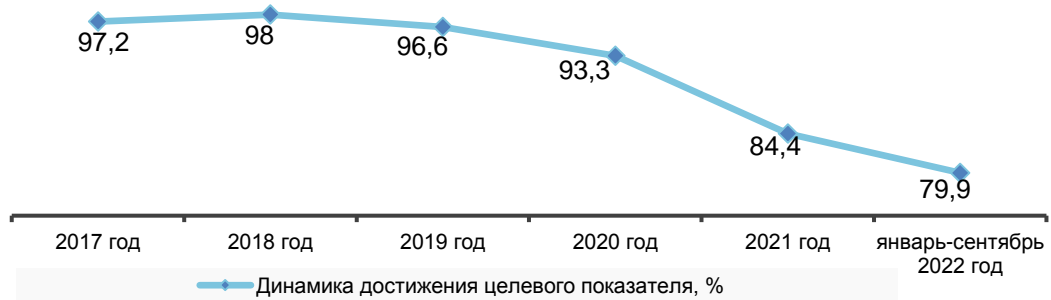


5. Справедливость (сравнение средней заработной платы отдельных категорий работников общеобразовательных организаций по федеральным округам, Российской Федерации и дальневосточным регионам Российской Федерации, а также со средней заработной платой в целом по экономике в Забайкальском крае) – 0,1 балла.

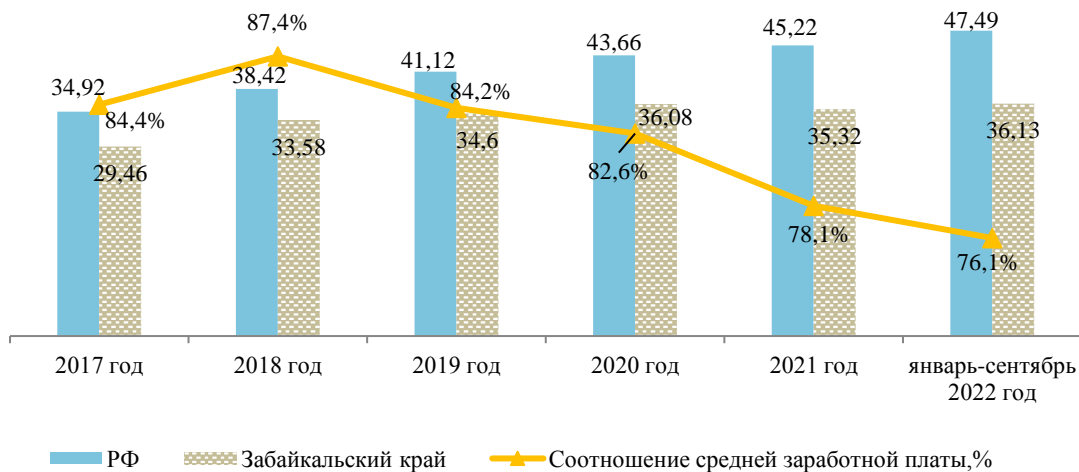
86,7% респондентов указали, что размер заработной платы их не устраивает
99,7% опрошенных вынуждены ограничивать себя в тратах, из них 28,5% могут позволить себе питание, но сложность будет представлять покупка техники и прочих товаров
55,2% опрошенных считает, что справедливая заработная плата педагогического работника должна составлять от 50 до 80 тыс. рублей.

Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» по обеспечению доведения средней заработной платы работников образовательных

учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе не выполнен:



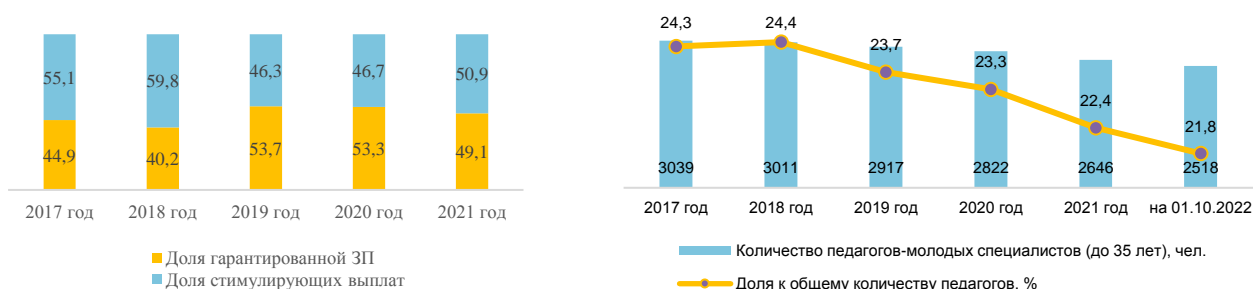
В период с 2017 года по январь-сентябрь 2022 года место Забайкальского края по размеру средней заработной платы педагогических работников в Российской Федерации постоянно снижалось и потеряло 13 позиций (с 32 на 45 место), в ДФО регион занимает последнее 11 место.



6. Обеспеченность (наличие дефицита краевых средств на осуществление полномочий по оплате труда) - 0 баллов.



7. Мотивация (доля стимулирующих выплат и гарантированной заработной платы работников, наличие индексации; динамика количества



педагогов-молодых специалистов) – 0,75 баллов.

Общая средняя оценка составила 0,35 баллов, что указывает на низкую эффективность и результативность действующей системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций Забайкальского края.

Основные факторы и причины, оказавшие влияние на полученный результат:

а) региональные власти обязаны финансировать расходы на оплату труда работников общеобразовательных организаций без наличия прав по регулированию системы оплаты труда во всех общеобразовательных организациях, что не позволяет установить общие требования к системе оплаты труда.

Анализ показал, что общеобразовательные организации, в основном, применяют типовые положения. Вместе с тем, имеет место применение устаревших норм либо их неверное толкование⁵;

б) за счет субвенции на образование финансируется оплата труда как педагогических работников, так и прочего персонала⁶:

- в нарушение статьи 134 Трудового кодекса Российской Федерации⁷ при наличии ежегодного роста индекса потребительских цен (см. рис.)

⁵ АУП МОУ «Новоорловская средняя общеобразовательная школа» производится доплата за работу в сельской местности, что противоречит нормам ст. 7 Закон Забайкальского края от 11.07.2013 № 858-ЗЗК «Об отдельных вопросах в сфере образования»

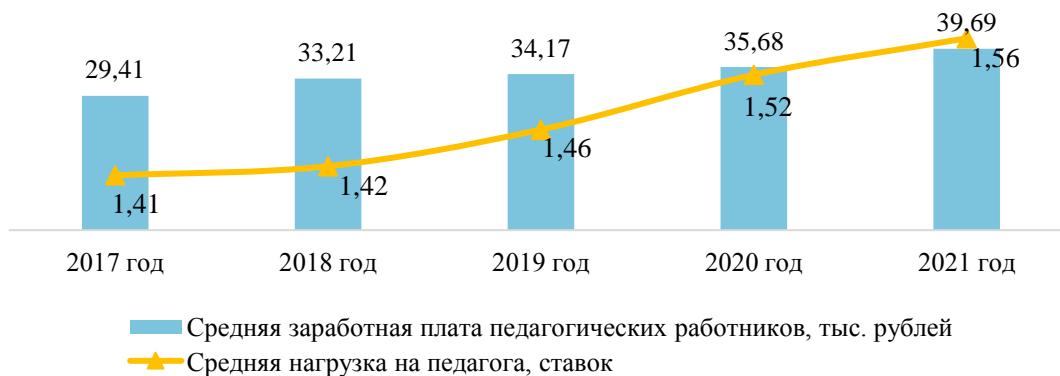
⁶ Протест Прокуратуры Забайкальского края от 17.05.2019 № 07-1-10-2019/29

⁷ Обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы включает индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги. Государственные

индексация заработной платы «указных»⁸ категорий работников общеобразовательных организаций осуществлялась за 5 лет только 1 раз (ноябрь 2018 года). При этом категориям работников, заработная плата которых исчисляется исходя из МРОТ⁹, за анализируемый период индексация осуществлялась ежегодно (8 раз). В итоге сокращается разрыв между размером заработной платы педагогических работников и «прочего персонала».



- сохранение (повышение) заработной платы педагогических работников Забайкальского края обусловлено увеличением нагрузки педагогов, которая в среднем составляет 1,6 ставки - происходит «удешевление» труда:



органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения производят индексацию заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, другие работодатели - в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами

⁸ Для целей настоящего мероприятия «указные» категории – это педагогические работники образовательных учреждений общего образования; «неуказные» категории - работники, не предусмотренные Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 (например: директор, заместители директора, делопроизводитель, секретарь учебной части, библиотекарь, рабочие по обслуживанию и ремонту зданий и сооружений, слесарь, гардеробщик, дворник, сторож, уборщик производственных и служебных помещений, пр.)

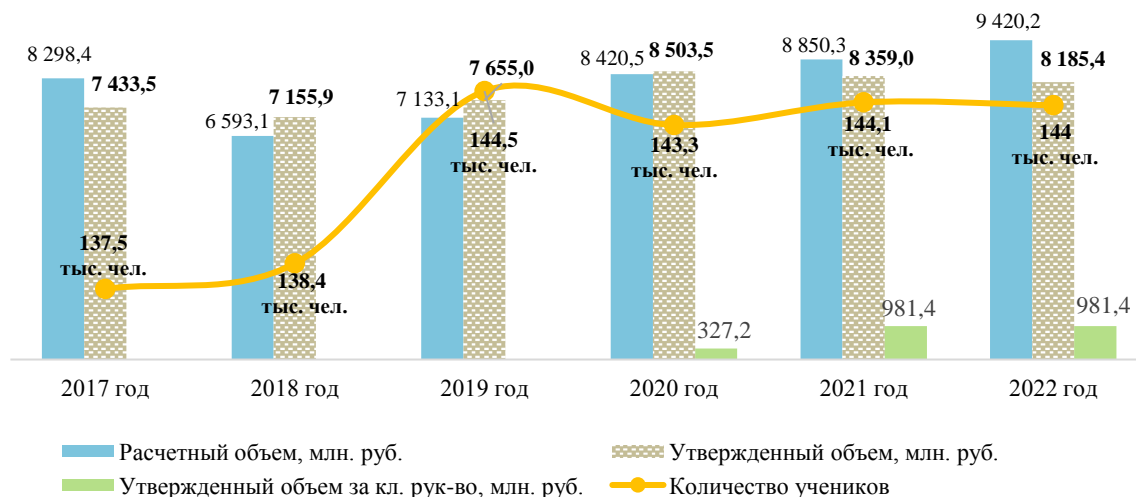
⁹ МРОТ – законодательно установленный минимальный размер оплаты труда.

- методика распределения субвенции на образование муниципальным образованиям¹⁰ имеет недостатки и является «непрозрачной»:

- пересчёт установленных нормативов с учетом изменения социально-экономической ситуации не производится в связи с дефицитом бюджетных средств;

- объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные Законами Забайкальского края о бюджете на 2017 - 2022 годы на предоставление субвенции, не соответствуют показателям, рассчитанным в соответствии с утвержденными методиками, что противоречит части 3 статьи 140 Бюджетного кодекса РФ.

Начиная с 2020 года, установлена тенденция к снижению объемов утвержденных ассигнований по отношению к расчётным. Анализ показал наличие взаимосвязи сложившейся ситуации с введением в 2020 году выплат за классное руководство за счет средств федерального бюджета, которые в итоге не повлияли на увеличение средней заработной платы педагогических работников:



- методика расчета дотации¹¹ на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет федерального бюджета не учитывает особенности региона, связанные с наличием большого количества малокомплектных школ, в том числе на приграничных территориях, и районный коэффициент,

¹⁰ постановление Правительства Забайкальского края от 02.03.2017 № 81

¹¹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»

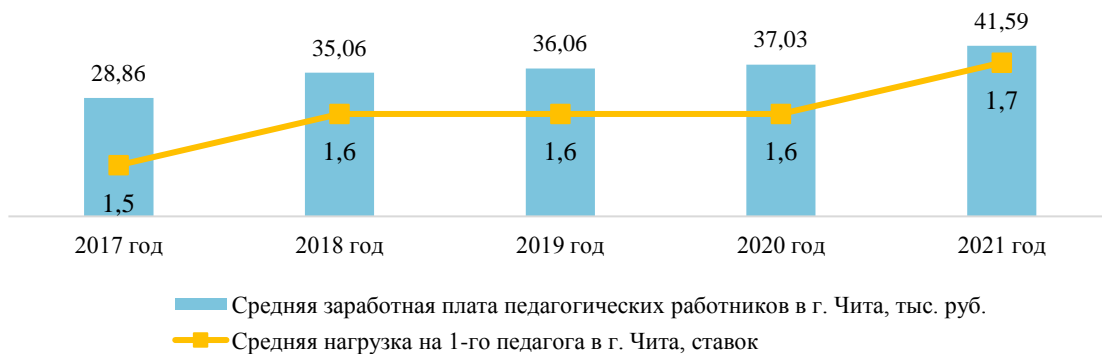
который установлен региональным законодательством в соответствии со статьей 316 Трудового кодекса РФ.

В итоге при увеличении размера МРОТ возникает увеличение объема краевых обязательств по выплате заработной платы, что при дефицитности бюджета вынуждает сдерживать рост заработной платы «указных» категорий работников и также приводит к сокращению разрыва уровня заработной платы педагогических работников и прочего персонала.

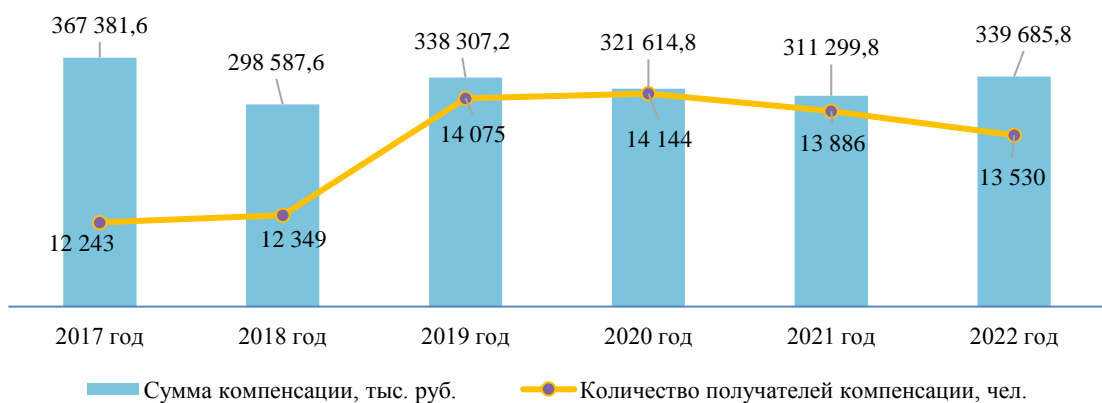
Министерством финансов Российской Федерации часть расходных обязательств Забайкальского края по полномочиям в сфере образования признаются неэффективными (в 2020 году признаны неэффективными 1,6 млрд. рублей), что по данным Министерства образования и науки Забайкальского края, в т.ч. связано с излишней численностью административно-управленческого и прочего персонала, доля расходов на фонд оплаты труда которых составляет не менее 36%. Указанное отрицательно влияет на размер предоставляемой дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджету Забайкальского края, которая в том числе направляется на оплату труда работников сферы «образование».

Позиция Министерства финансов Российской Федерации противоречит Указу Президента РФ от 26.06.2020 №427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока» по развитию человеческого капитала и кадрового потенциала на территории дальневосточных регионов. По мнению Контрольно-счетной палаты, способствует возникновению обратных процессов, приводящих к миграционному оттоку, снижению показателей качества жизни населения и экономического развития;

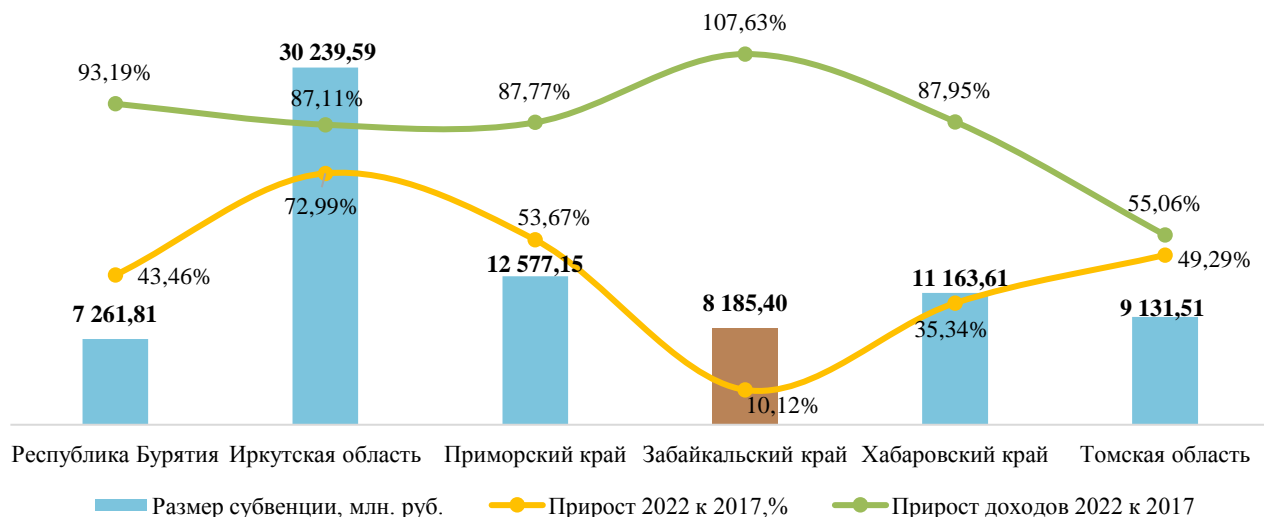
в) размер средней заработной платы педагогических работников в городских поселениях и округах (в частности, в городском округе «Город Чита») сопоставим и ниже размера средней заработной платы педагогических работников сельских населенных пунктов, рабочих поселков (поселках городского типа) при более высокой нагрузке (достигает более 2 ставок) и отсутствии мер социальной поддержки:



г) при растущих тарифах за жилищно-коммунальные услуги размер социальной поддержки педагогических работников сельских населенных пунктов, рабочих поселков (поселках городского типа) сокращается (в 2022 году сокращение составило 20,8% по сравнению с 2017 годом: с 2,5 тыс. рублей до 1,98 тыс. рублей):



д) выборочный сравнительный анализ бюджетной обеспеченности 6 регионов Российской Федерации показал, что в Забайкальском крае при максимальном росте доходной части бюджета относительно 2017 года (207,36 %), отмечается минимальный рост расходов на предоставление субвенции на образование (110,1 %) за аналогичный период. Показатели размеров дотаций из федерального бюджета бюджетам анализируемых регионов относительно сопоставимы:



В целом, в анализируемом периоде наблюдается рост расходов консолидированного бюджета Забайкальского края по разделу «Образование». При этом, доля расходов на консолидированный фонд оплаты труда ежегодно снижается (с 75,9% в 2017 году до 62,5% в 2022 году);

е) размер стимулирующей части заработной платы работников общеобразовательных организаций Забайкальского края остается высоким (до 50%). Наблюдается слабая тенденция к увеличению доли гарантированной части заработной платы работников согласно рекомендациям Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

7. Результаты проведенного КСП социологического исследования подтвердили наличие рисков социальной напряженности в среде педагогических работников и снижение их мотивации к труду.

Дефицит кадров с 2017 по 2022 год увеличился в 3,7 раза и достиг 658 единиц.

Инструменты обеспечения эффективности и результативности систем оплаты труда в других субъектах Российской Федерации:

1. В Приморском крае и Томской области:

- осуществляется регулярный рост должностных окладов работников и нормативов расходов при расчете субвенции на образование;

- учитывается специфика малокомплектных школ - применяется отдельная методика для расчета субвенции на образование.

2. В Приморском крае и Иркутской области применяются дополнительные меры социальной поддержки:

- молодым специалистам и работникам общеобразовательных организаций в сельской местности предоставляются единовременные выплаты и ежемесячные доплаты;

- педагогические работники Приморского края при сдаче ЕГЭ по преподаваемому предмету с результатом выше 95 баллов могут претендовать на ежемесячную надбавку к зарплате в размере 10 тыс. рублей.

3. На федеральном уровне применяются иные подходы¹² по следующим вопросам:

- работа по классному руководству относится к дополнительной работе, не входящей в прямые должностные обязанности педагогических работников, следовательно является выплатой (доплатой) исключительно компенсационного характера при выполнении работ в условиях, отклоняющихся от нормальных (в Забайкальском крае¹³ относится к выплатам компенсационного и стимулирующего характера, трактуется как выплаты за интенсивность труда);

- выплаты за качество выполняемых работ, в т.ч. за наличие квалификационной категории, установленной по результатам аттестации, почетного звания с наименованием "заслуженный", ученого звания и ученой степени к окладу, а для педагогических работников, для которых установлены нормы часов педагогической работы за ставку заработной

¹² Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 01.01.2021 № 71 «Об утверждении Примерного положения об оплате труда работников федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, по виду экономической деятельности «Образование»»

¹³ Приказ Министерства образования, науки и молодежной политики Забайкальского края от 12.05.2015 N 411 "Об утверждении Примерного положения об оплате труда работников государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Забайкальского края"

платы, осуществляется к заработной плате, исчисленной с учетом фактического объема учебной (преподавательской, педагогической) работы (в Забайкальском крае отсутствует единый подход, несмотря на аналогичные рекомендации, встречаются случаи начисления выплат на 1 ставку, а не фактическую нагрузку);

- в целях определения выплат стимулирующего характера за высокие результаты работы, за качество выполняемых работ, премиальные выплаты по итогам работы для всех категорий работников учреждений установлен примерный перечень разрабатываемых в учреждении формализованных показателей и критериев оценки эффективности труда работников (в Забайкальском крае рекомендуемый перечень отсутствует).

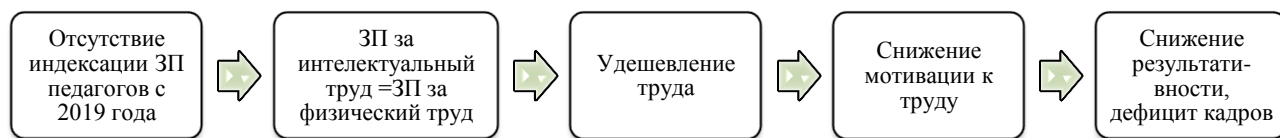
В Приморском крае (Дальнереченский муниципальный район) и в ряде общеобразовательных организаций Забайкальского края имеется опыт установления системы бальной оценки эффективности труда педагогических работников для расчета выплат стимулирующей части на основе установленных показателей;

- рекомендовано направлять не менее 70 процентов фонда оплаты труда учреждения на обеспечение размеров окладов, ставок заработной платы работников (без учета районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях), что соответствует Единым рекомендациям трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (в Забайкальском крае гарантированная часть заработной платы менее 50%).

7. Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Эффективность и результативность существующей системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций Забайкальского края оценивается как «низкая», что влечет риски развития кризиса образовательной системы Забайкальского края в связи со следующим:

1. В анализируемом периоде установлено ухудшение положения педагогических работников¹⁴:



2. Федеральные меры стимулирования в виде выплат за классное руководство не повлияли на рост заработной платы педагогических работников в Забайкальском крае в связи с утверждением с 2020 года меньшего размера субвенции на образование по отношению к расчетному объему.

3. Действующие в Забайкальском крае меры социальной поддержки (стимулирования) педагогических работников предусмотрены отдельным категориям, что не обеспечивает «привлекательность» профессии в целом.

4. Методика расчета субвенции на образование непрозрачна и имеет недостатки:

- не содержит методики расчета поправочных коэффициентов, применяемых при расчете нормативов финансового обеспечения;
- не содержит методику расчета норматива финансового обеспечения расходов на оплату труда иного персонала;
- не содержит методику расчета нормативов финансового обеспечения учебных расходов;
- не производится индексация и перерасчет нормативов с учетом уровня инфляции, роста заработных плат в среднем по экономике.

5. Методика расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет федерального бюджета не учитывает все особенности региона и противоречит Указу Президента РФ от 26.06.2020 №427 «О мерах

¹⁴ Размер заработной платы педагогических работников, как и целевой показатель по достижению Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597, не индексировался с 2019 года, что приводит к выравниванию уровня оплаты труда педагогических работников (интеллектуальный труд) и «прочего персонала» (физический труд)

по социально-экономическому развитию Дальнего Востока», способствует росту социальной напряженности.

8. Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

1. Правительству Забайкальского края в целях недопущения кризиса образовательной системы Забайкальского края:

а) рассмотреть вопрос о пересмотре существующей методики и подходов к расчету, распределению и предоставлению субвенции на образование без ухудшения достигнутого уровня заработной платы, в том числе:

- установить методики расчета поправочных коэффициентов и нормативов финансового обеспечения;

- разработать с учетом региональных особенностей отдельную методику расчета субвенции для малокомплектных школ;

- предусмотреть поправочные коэффициенты с учетом численности населения и сети общеобразовательных организаций (повышенные при наличии высокой нагрузки работников общеобразовательных учреждений);

- обеспечить пересмотр установленных нормативов с учетом изменения социально-экономического положения (рост индекса потребительских цен);

б) провести анализ внутренних резервов (приоритетов) бюджета Забайкальского края;

в) во взаимодействии с органами местного самоуправления Забайкальского края провести ревизию имущественного комплекса общеобразовательных организаций, количества и структуры обслуживающего персонала (АУП, прочий персонал) с целью оптимизации расходов на образование;

г) во взаимодействии с Министерством развития Дальнего Востока и Арктики Российской Федерации выйти с инициативой об установлении повышенных размеров районных коэффициентов на федеральном уровне или

пересмотре методики расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет федерального бюджета в целях выполнения Указа Президента РФ от 26.06.2020 №427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока», включении соответствующего мероприятия в Национальную программу социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 24.09.2020 №2464-р;

д) не допускать «удешевления» труда работников сферы образования в целях защиты их конституционных прав.

2. Министерству образования и науки Забайкальского края:

- разработать типовые положения по установлению системы бальной оценки эффективности труда педагогических работников для расчета выплат стимулирующей части на основе установленных показателей;

- внести изменения в Примерное положение об оплате труда работников государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Забайкальского края, утвержденное приказом Министерства образования, науки и молодежной политики Забайкальского края от 12.05.2015 №411, с учетом Приказа Министерства науки и высшего образования РФ от 01.02.2021 №71;

- обеспечить информирование органов местного самоуправления об изменениях законодательства в области регулирования оплаты труда работников сферы «образование» и действующих рекомендациях.

Меры реагирования Контрольно-счетной палаты Забайкальского края

Направить материалы экспертно-аналитического мероприятия для рассмотрения и принятия мер в Законодательное Собрание Забайкальского края; Губернатору Забайкальского края; в Министерство образования и науки Забайкальского края; в Министерство труда и социальной защиты Забайкальского края; в Министерство финансов Забайкальского края.