

Управление расходами на заработную плату в государственном секторе: международный опыт

Тони Верхейен, Всемирный банк

Некоторые важные вопросы

- ▶ Баланс между экономичностью и качеством: закрытый внутренний рынок труда или открытые системы – за и против
- ▶ Эффективность контроля (уровня расходов): единая тарифная основа или децентрализованная система
- ▶ Элементы заработной платы, учитывающие результативность деятельности: убедительность и эффективность

Принципы

Несколько простых, но важных принципов:

- Равная оплата за равную работу во всех государственных системах
- Прозрачность и простота (примерное правило: размер базовой оплаты труда должен составлять не менее 80% от зарплаты, получаемой на руки)
- Элементы, учитывающие результативность деятельности: окончательного мнения по поводу эффективности нет, опыт неоднозначен

Управление ФОТ

- ▶ Связь между финансовыми и кадровыми вопросами: нередко присутствует конкуренция, что является приоритетным (контроль или должный процесс)
- ▶ Министерства, занимающиеся кадровой политикой в госсекторе, нередко оказываются «слабым звеном»: неудовлетворительный контроль за соблюдением положений в «крупных системах», таких как здравоохранение и образование
- ▶ Формирование доверия внутри систем: часто отказ Минфина от «микро-менеджмента» оказывается проблемой (связь между системами оплаты труда и кадровыми системами) (напр., Сербия)
- ▶ Основным фактором, влияющим на принятие решений о делегировании, остаётся воспринимаемая степень «покровительства»
- ▶ Тем не менее, децентрализованная реализация реформ часто срывает (напр., Словакия), в то время как системы, управляемые из центра, оказываются в менее выигрышном положении

Что мы узнали

- ▶ «Рыночные» системы могут быть привлекательны там, где:
 - a. Риск политизации относительно невысок
 - b. Конкуренция за навыки – одна из основных проблем (и государство не может конкурировать по другим условиям)
 - c. Системы управления бюджетом децентрализованы, министерства могут идти на определённые компромиссы в пределах имеющихся у них средств, бюджетные «потолки» – надёжные

Всё больше стран ОЭСР движутся в этом направлении (Скандинавия, Нидерланды, некоторые англосаксонские страны и т.д.), хотя имеются и неоднозначные моменты

Что мы узнали (2)

- ▶ Закрытые системы лучше подходят там, где:
 - Риски политизации высоки
 - Государственный сектор имеет возможность конкурировать за навыки с использованием иных условий (постоянные должности и т.д.) ИЛИ фактически выполняет функцию поглощения избыточной рабочей силы
 - Меры и механизмы контроля слабы

В мире по-прежнему в основном применяются те или иные формы закрытых систем, и сопротивление их демонтажу велико даже в странах с высоким уровнем дохода

Что мы узнали (3)

- ▶ Даже среди закрытых систем имеются значительные различия:
 - То, в какой степени системы оплаты труда и установления категорий определяются центральными органами или находятся в ведении отраслей
 - Количество элементов и состав оплаты
 - Централизованное или децентрализованное установление размеров оплаты труда и её регулирование

Разные формы закрытых систем: «за» и «против»

- ▶ Системы с единой тарифной основой
 - Наименее гибкие из применяемых для государственной службы
 - Работают на (неверном) допущении, согласно которому в рамках одной системы можно охватить очень разные специальности

Результат:

- Договорные надбавки и прочие дополнительные выплаты нередко лишают системы смысла и не позволяют решать задачи кадровой политики (мобильность)
- Возникает дефицит кадров для востребованных специальностей, из-за чего усиливаются требования предоставить особый статус
- Не принимаются в расчёт условия проживания в конкретных местах (из-за чего возникают проблемы там, где имеются неблагоприятные для проживания условия)

В конечном итоге большинство систем с единой тарифной основой не выдерживают давления

Варианты

- ▶ Взаимосвязанные, но относящиеся к конкретным секторам системы на основе единого рамочного законодательства, в которых предусмотрены собственные ставки оплаты и категории для специалистов

Основные риски:

- Категории и ступени системы устанавливаются исходя не из заслуг, а скорее из «умения договариваться»
- Может провоцировать натянутые отношения между сторонниками «общих» и «специализированных» навыков
- Очень важна способность Минфина и органа управления госслужбой вводить разумные и объективные меры контроля/пороговые значения

«Рыночные» системы

- ▶ Основаны на способности сопоставлять виды деятельности/рабочие места с аналогичными в частном и негосударственном секторах
- ▶ Стоимость системы оплаты труда может быть чрезмерной для всех стран за исключением стран с более высоким уровнем доходов
- ▶ Требуют наличия систем децентрализованного управления бюджетом, в основе которых – максимальные значения и отраслевые лимиты

Разные способы контроля

- ▶ При использовании систем с единой тарифной основой и координированным управлением ФОТ основное бремя, связанное с управлением и контролем, ложится на Минфин: системы зависят от жёсткого контроля за соблюдением установленных правил (проблема временных договоров/контрактов)
- ▶ В децентрализованных и «рыночных» системах полагаются на приоритеты и суждения отраслевых министерств в пределах широких бюджетных параметров

Серьёзный риск связан с децентрализацией контроля в системах, не обладающих высокой дисциплиной: численность персонала будет расти за счёт других расходов.

Элементы, учитывающие результативность: в какой степени и каким образом управлять?

- ▶ Элементы, учитывающие результаты деятельности, приобретают всё большую популярность, однако остаются неоднозначными...
 - Вопрос предназначения (связанные с производительностью для конкретных учреждений или всеобщие)
 - Эффективность отдельного работника или коллектива?
 - Вопрос связи с управлением эффективностью организации в целом (иерархия целей)

Управление ФОТ/ управление персоналом

С точки зрения управления ФОТ:

- Компромисс между производительностью и мерами контроля (что обеспечивают стимулы, получаемые в качестве оплаты по результатам, особенно в контексте доходов бюджета)
- Объем средств и предсказуемость

С точки зрения управления персоналом:

- Компромисс между справедливостью/прозрачностью и справедливостью
- Вопрос объективности поощрения и способности вести мониторинг

Напряжённость, возникающую исходя из-за разных приоритетов, устранить довольно непросто.

Обратите внимание: в сложных системах часто используется поощрение команд/подразделений (Канада, Чили), так как это считается более приемлемым для государственного сектора (коллективный результат/эффективность)

Главный риск: оплата по результатам как система квази-категорий

- ▶ Попытки внедрить механизмы оплаты с элементами, учитывающими результативность деятельности, могут привести к возникновению параллельных систем (вместо устранения недостатков существующих)
- ▶ Хотя это даёт выгоду в краткосрочной перспективе, велик риск того, что эти механизмы закрепятся навсегда (см. пример Индонезии): возникают дополнительные искажения и формируется ещё один уровень неопределённости

Выводы

- ▶ Выбор системы оплаты труда в значительной мере диктуется конкретными условиями: важными являются доступный объем бюджетных средств, справедливость и прозрачность, однако главным соображением часто оказывается «идеология»
- ▶ Оптимальное сочетание степени централизации и децентрализации управления ФОТ и управления кадрами (хотя часто это не является отправной точкой при разработке систем) определяется способностью «центра» управлять системами
- ▶ Текущие тенденции, предполагающие широкое использование механизмов оплаты по результатам пока не получили надёжного обоснования и требуют более тщательной оценки и анализа.