

Контроль штатной численности в государственном секторе и установление оплаты труда

Информационный материал, Всемирный банк¹

В государственном секторе разработаны различные механизмы для того, чтобы на работу принималось необходимое количество сотрудников требуемых категорий и квалификации для выполнения соответствующих обязанностей. Это обычно называют контролем штатной численности. В некоторых странах государство также устанавливает тарифные сетки – системы оплаты труда на госслужбе, которые содержат единые правила соответствия индивидуальной оплаты труда с учетом профессиональной категории (грейда).

На данной веб-странице рассматривается традиционная модель контроля штатной численности, приводятся некоторые критические замечания и рассматриваются последние изменения в этой области, а также определяется место оплаты труда в системе общего вознаграждения. В заключении, излагается ряд соображений по последовательности реформирования контроля штатной численности и систем оплаты труда.

Традиционная модель контроля штатной численности

В рамках традиционной модели ведомственные организационные структуры согласуются с центральным кадровым органом или аналогичной организацией во многих англоговорящих странах и с министерством финансов во многих франкоговорящих государствах. Затем утверждается иерархическая штатная структура и кадровый состав каждого департамента в виде установленных должностей определенных категорий. Это - является штатным расписанием, которое является основой как бюджетирования, так и набора сотрудников и их продвижения по службе. Министерство финансов составляет бюджет после подтверждения центральным кадровым органом того, что предлагаемые расходы соответствуют утвержденному штатному расписанию (в англоговорящих странах) и согласованы с отраслевыми ведомствами (в франкоговорящих странах), с тем, чтобы на содержание штата учреждения были выделены достаточные средства (но не более). В ходе исполнения бюджета принимаются меры для определения индивидуальных заработных плат и отделения расходов ФОТ, чтобы сэкономленные по другим разделам бюджета средства не могли быть использованы для оплаты труда в обход процедур контроля за штатной численностью, цель которого – поддержание численности сотрудников в установленных пределах.

В традиционной системе контроля штатной численности различие между штатными и внештатными должностями играет основополагающую роль. Учреждения и ведомства имеют право заполнять вакантные должности, но не могут создавать новые должности в штатном расписании. Учреждения, желающие увеличить свое штатное расписание, обращаются в

¹ Информационный материал, веб-страница Тематической группы по управлению в государственном секторе
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23157941~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html>

центральный кадровый орган или аналогичное учреждение, которое оценивает возросшую нагрузку или последствия новых стратегических полномочий и соответствующим образом корректирует штатное расписание. Это делается совместно с министерством финансов с тем, чтобы любое увеличение штатного расписания сопровождалось выделением дополнительных бюджетных средств на увеличение фонда заработной платы.

Фонд заработной платы должен быть тесно увязан с штатным расписанием, причем за последнее отвечает руководитель государственной службы, а за первое – Министерство финансов. В ряде стран в настоящее время внедряются интегрированные системы управления кадрами и фондом заработной платы в качестве приоритетных мер структурной перестройки. Включаемые в платежные ведомости сотрудники должны быть зачислены или назначены на вакантные должности согласно штатному расписанию учреждения.

Такой порядок, как правило, действует в отношении центральных органов государственной власти и отдельно для региональных органов власти. Однако он не распространяется на «внештатные должности», например, занимаемые временными сотрудниками. Это может сделать наем таких сотрудников привлекательным вариантом для попавших в трудное положение руководителей, которым требуется больше людских ресурсов в условиях жестких ведомственных ограничений. Указанный порядок также не применяется в отношении госпредприятий и вооруженных сил.

Критика традиционной модели

В ряде развивающихся стран ответственность за рост численности государственных служащих зачастую возлагалась на механизмы ведомственного контроля. Утверждается, что в рамках этой традиционной модели отраслевому руководителю приходится постоянно «воевать» с центральным кадровым органом по поводу размеров ведомства, и что нет факторов, которые не давали бы отраслевому ведомству стремиться к увеличению своих размеров, преувеличивая свою ответственность и стоящие перед ним задачи.

Эта аргументация небезосновательна, но она отвлекает внимание от более существенной движущей силы роста общей занятости, а именно, от экспансионистских целей государственной политики 1970-х – 1980-х гг. Установки на государственное вмешательство, бесконтрольный рост политических планов и программ и (для беднейших стран) стремительное расширение помощи, направленной на реализацию программ и проектов, в которых заинтересованы доноры, - вот что, в первую очередь, объясняет рост занятости в государственном секторе. Можно утверждать, что слабость механизмов контроля штатной численности и чрезмерный энтузиазм отраслевых ведомств в найме новых сотрудников сыграли в этом плане относительно второстепенную роль.

Критика других аспектов традиционной модели еще более обоснована. Эта модель, по своей сути, инкременталистская. Она поощряет внимание к малозначащим требованиям, а не к формированию штатной структуры в целом, что является отражением того же перекоса в традиционных бюджетных механизмах. В традиционной модели существующий ведомственный штат рассматривается как основа, и обсуждается то, оправдана ли просьба о создании дополнительных должностей. Принимая во внимание затраты на сбор достаточного объема

достоверной информации для рассмотрения всех программ на регулярной основе, такой подход нельзя назвать нерациональным. Однако превращая центральный кадровый орган или его аналог в арбитра того, каких сотрудников необходимо нанимать и в каких количествах, система ограничивает ведомственных руководителей, не позволяя им привлекать персонал такой квалификации, которую они считают необходимой для выполнения поставленных задач. Налагаются жесткие ограничения на ресурсы, которыми руководители должны управлять, поскольку модель нацелена на администрирование, а не на управление.

Вместе с тем переход к более ориентированной на результат модели требует серьезного к себе отношения, поскольку он основан на ряде сложных предварительных условий и влечет за собой определенные риски. Ниже они рассматриваются более подробно.

Последние изменения в контроле над штатным расписанием

Во многих странах ОЭСР, стремящихся выйти за ограниченные рамки традиционной модели и повысить эффективность и результативность государственного управления, приняли более «менеджеристский» подход к управлению кадрами. Некоторые из них перешли к децентрализованной системе контроля на основе «переменных затрат», в рамках которой руководителям позволено по своему усмотрению формировать состав сотрудников и ресурсов для наиболее эффективного и результативного выполнения программ в жестких бюджетных рамках. Основная цель данных изменений – дать руководителям возможность привлекать специалистов той квалификации, которую они считают необходимой для выполнения поставленных задач, без жестких ограничений, вводимых центральным органом, который определяет, сколько и каких специалистов следует нанимать.

Есть несколько предварительных условий для построения эффективных систем контроля на основе «переменных затрат». К ним относятся:

- **Эффективные основы финансового контроля.** Необходима регулярная и достоверная финансовая отчетность для того, чтобы предотвратить образование крупных обязательств кадрового характера, выходящих за рамки утвержденного бюджета. Далее, бюджет и система бухгалтерского учета должны быть достаточно детализованы для того, чтобы обеспечить разделение переменных затрат и расходов на реализацию программ и выявлять любое неправомерное субсидирование указанных затрат из бюджетов программ.
- **Контроль качества работы.** Необходимо располагать элементарными средствами контроля над результатами и качеством выполнения программ. Руководители должны иметь свободу в «разработке» своих собственных производственных функций, но при этом центральные министерства должны требовать сохранения объемов производства или предоставляемых услуг в условиях такой дополнительной гибкости.
- **Культура высокой эффективности.** Государственные служащие, особенно руководители, должны обладать такими внутренними ценностями, как ответственное финансовое управление, достижение целей, экономия и эффективность. Благодаря этому системы

финансового мониторинга и мониторинга качества работы могут действовать по факту с ориентацией на подотчетность, а не на основании предположений и прогнозов с ориентацией на контроль.

- **Мотивация.** Мотивация обеспечивается ожиданиями от руководителей со стороны населения и политических деятелей, что качество обслуживания будет год от года улучшаться. Эти ожидания в значительной степени основаны на предыдущем опыте; в этом смысле успешное применение традиционной системы контроля отчасти заложило фундамент подхода на основе переменных затрат.
- **Возможности.** Возможности обеспечиваются достоверной информацией по бюджетным и кадровым вопросам, которая обеспечивает детальный контроль над использованием ресурсов. При отсутствии мотивации и возможностей такая децентрализация может привести к неконтролируемому найму или завышению заработной платы. Даже в странах ОЭСР временами, в периоды напряженности, вместо подхода на основе переменных затрат вновь вводился традиционный ведомственный контроль в виде общих лимитов на штатный состав или централизованного контроля над ведомственными структурами. Важно отметить, что эти режимы контроля на основе переменных затрат в ОЭСР были созданы на фундаменте эффективных традиционных механизмов контроля над штатным расписанием.

Что понимается под оплатой труда?

Базовые заработные платы и оклады являются лишь одним компонентом общего вознаграждения государственных служащих. В приведенной ниже таблице приведены 9 элементов такого вознаграждения. Обратите, пожалуйста, внимание на то, что примеры в каждой ячейке таблицы не являются исчерпывающими. Относительная значимость каждой ячейки для общего вознаграждения государственного служащего может варьироваться (и варьируется) в значительных пределах в разных странах. Также учтите, что надбавки могут выплачиваться по усмотрению руководства даже в тех случаях, когда они оговариваются в контрактах.

		Договорные		Недоговорные/ неосязаемые
		Денежные	Неденежные	
Общее вознаграждение	Базовое вознаграждение	1. Базовый оклад/зарплата	2. медицинское страхование	3. Гарантии занятости, престиж, социальные привилегии 6. Зарубежные поездки, обучение
	Надбавки	4. Транспорт, жилье, питание, телефон, поездки, компенсация опред. Необходимых расходов	5. 4. Транспорт, жилье, питание, поездки	
Будущие ожидания		7. Пенсия	8. Жилье, земельный участок и т.д.	9. Репутация, новая работа после отставки

В данной таблице используются следующие обозначения:

- Индивидуальное вознаграждение = строки 1 и 4 (текущее денежное вознаграждение и надбавки)
- Личный доход получаемый «на руки» = индивидуальное вознаграждение минус производимые работодателем вычеты подоходного налога, отчисления в страховой и пенсионный фонды и т.д.
- Общая компенсация = строки 1, 2, 4 и 5 (договорное текущее вознаграждение и надбавки)
- Общее вознаграждение = строки 1 и 9 включительно (договорное и недоговорное, текущее и ожидаемое вознаграждение и надбавки)

Проблемы политики в сфере оплаты труда

Нередко значительная доля реальных доходов государственных служащих не монетизируется; многие льготы не включены в строку «индивидуальное вознаграждение» бюджета. Например, в Замбии постоянные заместители министра, казалось бы, зарабатывают лишь в 5-6 раз больше, чем самые низкооплачиваемые государственные служащие. Однако если учитывать неденежные льготы, в том числе жилье, автотранспорт, телефоны и т.д., они получают в 50 раз больше, чем самые низкооплачиваемые сотрудники. Проблема с точки зрения замминистра состоит в том, что лишь небольшая часть его (ее) общей компенсации представляет собой доход, выданный в личное распоряжение.

Обобщая, можно сказать, что ряд развивающихся стран продолжают решать дилемму сокращения общего фонда заработной платы в госсекторе и одновременного усовершенствования системы вознаграждения с тем, чтобы привлечь и удержать квалифицированный персонал. Проблема состоит в том, что оплата труда в госсекторе подвержена многим разнообразным видам политического давления. В 1960-е годы политика многих развивающихся стран в области оплаты труда в госсекторе отражала мнение, что государство должно играть ведущую роль, устанавливая уровни оплаты труда, которые были бы моделью для современного частного сектора. Нижние уровни оплаты труда устанавливались в национальных масштабах независимыми комиссиями и советами по заработной плате как реакция на серьезные озабоченности вопросами минимальной оплаты труда. Дополнительные искажения вносились политическими решениями по трудоустройству выпускников школ и распределению выпускников ВУЗов в госсектор на определенный минимальный период. По мере того, как начало сказываться избыточное политическое давление, и занятость продолжала увеличиваться, хотя доходы не возрастали, те незначительные повышения заработной платы для компенсации инфляции, которые были возможны, начали проводиться в основном в пользу низкооплачиваемых категорий служащих, во многом в силу политических соображений. Компенсации высокопоставленным сотрудникам предоставлялись в виде дополнительных надбавок и намеренно менее заметных выплат помимо заработной платы.

Последние изменения в политике в сфере оплаты труда

В рамках ОЭСР многие правительства приняли решение установить более высокие заработные платы и стимулировать эффективность труда. Их основная задача состояла в стимулировании инноваций и обеспечении более высокой концентрации внимания на результатах со стороны в целом высококвалифицированных работников государственного сектора. Это привело к внедрению определенной гибкости в оплате труда в странах ОЭСР. Тем не менее, в большинстве этих стран базовая заработная плата по-прежнему составляет в среднем более 90% общей оплаты труда государственных служащих, и имеется крайне мало свидетельств того, что формы оплаты труда по результатам способствуют повышению эффективности.

Перед развивающимися странами стоят совершенно иные задачи. Например, согласно имеющимся сведениям, в Торонто работает гораздо больше врачей из Ганы, архитекторов и инженеров, чем в Аккре. Какая компенсация будет достаточна для того, чтобы вернуть их на родину и предотвратить отъезд новых специалистов? Это означает уровень оплаты труда, достаточный для того, чтобы государство могло нанимать, стимулировать и закреплять технические, профессиональные и управленческие кадры в стране в конкуренции с современным местным частным сектором и международными работодателями. С политической точки зрения это представляет серьезную проблему, поскольку подразумевает радикальную декомпрессию официальных тарифных сеток.

Последовательность реформирования систем контроля над штатным расписанием и оплаты труда

Важно четко определить характер проблемы эффективности, которую необходимо решать. Как отмечалось выше, реформируя ведомственный контроль и переходя к схемам переменных затрат, страны ОЭСР решали вопросы эффективности, а не избыточной занятости. Если первоочередной целью реформирования является избыточная занятость и чрезмерные фонды оплаты труда, тогда в первую очередь необходимо умерить политические амбиции государства. Это означает реформирование механизмов политического управления в рамках правительства с тем, чтобы стоимость новых политических предложений можно было сопоставить с затратами на проведение существующей политики.

В той мере, в какой наряду с чрезмерным политическим влиянием озабоченность вызывает эффективность деятельности, в целом ряде развивающихся стран информационные системы и системы управления эффективностью недостаточно развиты для того, чтобы пытаться проводить радикальные эксперименты с внедрением децентрализованных систем контроля на основе переменных затрат. Во многих случаях руководители государственных учреждений не располагают актуальной информацией о том, кто у них работает и чем занимается. Это – благоприятная почва для схем фиктивного трудоустройства. Ведомства также могут не соблюдать установленные лимиты на наем, и в отсутствие эффективного взаимодействия между кадровыми службами и министерствами финансов в разработке и утверждении бюджета последние нередко выделяют средства на привлечение сверхнормативной рабочей силы. В таких системах зачастую

необходимо в качестве первого шага реформирования восстановить традиционную систему контроля над штатным расписанием.

Когда традиционные системы контроля работают более эффективно, а формальные и неформальные правила лучше согласованы, можно попытаться сделать первый осторожный шаг в сторону более «менеджеристского» ведомственного контроля. Проверочными тестами для таких децентрализованных систем являются следующие:

1. Могут ли бюджетные ограничения быть действительно жесткими?

Если мы стремимся обеспечить соответствие исполненного бюджета принятому, необходимы формальные процедуры внесения поправок в бюджет в течение года. Соответствующие заявки должны ограничиваться теми, которые подаются в надежде получить средства на финансирование будущих расходов, а не на покрытие задним числом уже сделанных затрат. В случаях разночтений между действующим законом (напр., наем дополнительно X учителей в Y финансовом году) и бюджетом (бюджет на Y финансовый год предусматривает финансирование только $\frac{1}{2} X$ учителей), в практическом найме следует руководствоваться бюджетом.

2. Имеются ли достаточные операционные механизмы контроля расходов?

Должны существовать административные механизмы (в центральном аппарате и каждом ведомстве) для мониторинга и контролирования расходов на протяжении года и корректировки диспропорций в расходах. В случае найма сотрудников такой контроль может быть опережающим в форме подтверждения финансовым директором того факта, что для приема на работу конкретного сотрудника имеются достаточные средства. Такие механизмы могут действовать и по факту, путем проведения внешнего и (или) внутреннего аудита для выявления перерасхода, определения его причин и принятия соответствующих дисциплинарных мер. Кроме того, системы бюджетной и бухгалтерской отчетности должны быть достаточно детализированы с тем, чтобы можно было отделять текущие расходы от затрат на реализацию программ и выявлять случаи неправомерного использования программных средств на покрытие текущих расходов.

3. Можно ли обеспечить полное совмещение полномочий и ответственности?

Центральным вопросом построения организационной или системной структуры является совмещение полномочий и финансовой подотчетности. Те, кто принимают решения о расходовании средств, также должны отвечать за их последствия; те, кто отвечают за финансирование, должны иметь полномочия по контролированию расходов или возможности влияния на соответствующие решения. Рассогласование ответственности и полномочий в рамках децентрализованных систем создает риски моральных издержек и перерасхода средств.

В том, что касается усовершенствования систем контроля над штатным расписанием и политики в сфере оплаты труда, стоящая перед многими развивающимися странами проблема

состоит в объединении двух разных моделей. Одна из них исходит во многом из стремления доноров обеспечить реализацию своих проектов и влечет за собой обособление сфер деятельности, надбавки к заработной плате и ограждение наиболее важных участков деятельности от воздействия неэффективных схем оплаты труда в государственном секторе. Другая модель отражает заинтересованность в более системной реформе государственного сектора, включая усовершенствованный контроль над фондом оплаты труда, монетизацию надбавок и льгот и ликвидацию фиктивной занятости.

Монетизация всех материальных выплат и льгот нередко рассматривается как один из первых шагов в реформировании систем оплаты труда. Безусловно, с точки зрения планирования есть все основания для прояснения общего вознаграждения различных категорий государственных служащих. Однако монетизация сопряжена с определенными рисками. Хотя существующая практика неэффективна и несправедлива, поспешное повышение прозрачности скорее всего повлечет за собой неконтролируемое и нежелательное давление в пользу выравнивания льгот и всеобъемлющего повышения оплаты труда. Кроме того, возможны возражения против системы оплаты труда по результатам или, по крайней мере, сомнения по ее поводу.

Первый шаг в реализации стратегии реформирования оплаты труда заключается в определении среднесрочной ресурсной базы. Это покажет, какова свобода маневра для проведения реформы или, напротив, насколько у правительства связаны руки с точки зрения поддержания уровней занятости. Поскольку такая арифметика, как правило, показывает недостаточность доходов для повышения стимулов для всех, повышение заработной платы зачастую приходится ограничивать ключевыми категориями сотрудников, как правило, теми, чья оплата труда значительно отстает от рыночного уровня (напр., это может касаться управленцев и технических и профессиональных специалистов). Однако перед принятием таких решений важно проанализировать общий компенсационный пакет. Некоторые сотрудники зарабатывают больше (или получают больше выгод), чем кажется на первый взгляд.

Рекомендуемая литература:

Colclough, C. 1997. "Theories, Policies and Outcomes." In C. Colclough, ed., *Public Sector Pay and Adjustment: Lessons from Five Countries*. London: Routledge.

- Dar, Amit, and Intermit S. Gill. 1994. "Labor Market Policies and Interventions for Sustainable Employment Growth." Education and Social Policy Department, World Bank, Washington, D.C.
- Ehrenberg, Ronald G., and Joshua L. Schwarz. 1986. "Public-Sector Labor Markets." In Orley Ashenfelter and P.R.G. Layard, eds. *Handbook of Labor Economics* (Vol. 2). New York: North-Holland.
- Fay, Charles H. and Howard Risher, eds. 1997. *New Strategies for Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Glascott, Frank, and Noelle Bowden. 1993. "The Development of Pay Flexibility in the English National Health Service." *In Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- Maguire, Maria. 1993. "Pay Flexibility in the Public Sector: An Overview." *In Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- Nunberg, Barbara. 1995. "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries." World Bank Discussion Paper No. 204. World Bank, Washington, D.C.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 1999. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). "Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries." Public Management Occasional Papers No. 2, OECD/PUMA, Paris.
- OECD/PUMA. 1994. *Senior Civil Service Pay: A Study of Eleven OECD Countries 1980-1991*. Occasional Papers No. 4, OECD/PUMA, Paris.
- Peters, B. Guy, and Christopher Hood. 1995. "Erosion and Variety in Pay for High Public Office." *Governance* 8(April): 171-194.