



РЕФОРМА ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Аналітична записка

Керівник проекту: Ірина Піонтківська, старший економіст ЦЕС

Співавтор: Олександр Кашко, економіст ЦЕС

Дата: office@ces.org.ua
18 травня 2017 р.

Зміст

1	Головне	3
2	Мета дослідження	5
3	Теорія та міжнародний досвід оплати праці працівників державного сектору	5
3.1	Структура державного сектору та моделі кадрового управління в державному секторі	6
3.2	Принципи та структура оплати праці в державному секторі	8
3.3	Як зробити витрати на оплату праці раціональними: уроки реформ	11
3.4	Порівняння заробітних плат у державному та приватному секторах у різних країнах	12
4	Ситуація в Україні	14
4.1	Кількість працівників сектору загальнодержавного управління	15
4.2	Чинна система оплати праці працівників державних органів влади	17
4.3	Порівняння розмірів оплати праці в державному та приватному секторах	23
5	Висновки та рекомендації	28
	Додатки	30

Центр економічної стратегії засновано у травні 2015 року. Його засновниками є Томаш Фіала, генеральний директор найбільшої в Україні інвестиційної компанії Dragon Capital, Іван Міклош, колишній віце-прем'єр-міністр та міністр фінансів Словацької Республіки та Святослав Вакарчук, громадський діяч, музикант. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також будує суспільну підтримку реформ на основі таких принципів:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до нас за тел.: (044) 492-7970 чи office@ces.org.ua. Також запрошуємо відвідати наш www.ces.org.ua чи слідкувати за нами у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://www.facebook.com/cesukraine) чи twitter.com/ces_ukraine.



1 Головне

Якісного державного управління та якісних державних послуг неможливо досягти без ефективних і кваліфікованих службовців. Проведення структурних галузевих реформ теж вимагає якісних кадрів. Реформа державного управління є однією з нагальних структурних реформ в Україні. Реформа оплати праці в секторі державного управління є складовою всього комплексу структурних змін у секторі в цілому.

Європейський досвід реформ державної служби свідчить, що найбільш ефективними та стійкими у часі були реформи, які були частиною більш глобальних структурних змін у секторі державного управління, наприклад, коли раціоналізація витрат на оплату праці працівників сектору державного управління була частиною широкомасштабних переглядів державних видатків.

Міжнародний досвід перегляду принципів оплати праці в державному секторі передбачає встановлення уніфікованої сітки посадових окладів на ринковому рівні, визначення чітких механізмів перегляду рівнів оплати праці на періодичній основі (централізованого чи договірного за участі профспілок), зменшення кількості або монетизацію негрошових винагород та пільг, особливо якщо вони складають велику частку від загального рівня винагороди за роботу. Це дозволило зменшити видатки із збереженням обсягу державних послуг, які надаються громадянам.

Досвід реформ оплати праці в державних секторах різних країн засвідчив, що (1) кращі показники бюджетного планування мають країни, в яких не існує систем автоматичної індексації заробітних плат до інфляції (до цієї категорії належить більше половини країн ЄС); (2) регулярний перегляд рівнів оплати праці в державному секторі шляхом переговорів або централізовано (на щорічній чи щопіврічній основі) справляє менший негативний вплив на дефіцит бюджету; (3) більш ефективне бюджетне планування спостерігається в країнах, де запроваджена конкурентна модель кадрового управління (position-based employment system) та елементи оплати праці, які враховують результати діяльності працівника (performance-related pay); (4) різниця в оплаті праці у державному та приватному секторах менша у країнах, які використовують конкурентну модель кадрового управління, оскільки вона створює кращі умови для обміну інформацією щодо ситуації на ринку праці та ринкових рівнів оплати між двома секторами економіки; (5) використання конкурентної моделі кадрового управління збільшує гнучкість в коригуванні чисельності працівників в органах державного управління (через більш поширене використання строкових контрактів на відміну від країн з кар'єрною моделлю, яка передбачає безстрокову зайнятість працівників).

Нині в українському суспільстві є досить поширеною думка про те, що заробітні плати працівників державних установ є вкрай низькими і це є однією з причин існування корупції, низької якості державних послуг та марнування державних ресурсів. Утім, наразі є мало розуміння, який рівень оплати праці вважається справедливим і гідним для державних службовців та інших працівників сектору, як з точки зору самих працівників, так і з точки зору громадськості. Для побудови професійного і якісного корпусу державної служби потрібно мати таку систему оплати праці, яка буде стимулювати службовців до ефективної роботи і не призводитиме до значних фінансових витрат на оплату праці в секторі державного управління. Просте підвищення оплати праці державним службовцям та іншим працівникам сектору державного управління не можна розглядати як достатню умову для підвищення ефективності їх роботи та запобігання корупції.

Після введення в дію нового закону про державну службу та двократного підвищення мінімальної заробітної плати, сукупні видатки на оплату праці в секторі загального державного управління можуть перевищити 10% ВВП у 2017 році, що є вищим за комфортні показники і потребуватиме зниження у майбутньому з огляду на високе боргове навантаження країни. Тому питання чисельності працівників сектору та рівнів оплати залишатиметься на порядку денному державної влади.

Система оплати праці працівників сектору державного управління в Україні є досить жорсткою в аспекті гарантованих компонентів оплати праці і є важливим чинником утримання кар'єрних службовців в системі державної служби. Утім, широкий набір додаткових стимулюючих виплат та



премій, а також децентралізований механізм їх призначення загалом залишає простір для вибіркового стимулювання кваліфікованого та ефективного персоналу керівництвом шляхом преміювання, проте обсяги таких стимулюючих виплат залежать від розмірів фонду оплати праці конкретної установи і впливовості керівника у межах організації. Умови оплати праці в Україні є подібними до систем оплати, прийнятих в інших країнах з кар'єрною моделлю державної служби.

Спостерігаються непрямі ознаки того, що в секторі існують великі диспропорції в індивідуальних розмірах оплати праці в межах сектору державного управління України, які залежать більшою мірою не від результатів діяльності працівників, а від загального фонду оплати праці відомства (зокрема, наявності «економії фонду оплати праці»). Це є загалом демотивуючим фактором для працівників і порушує загальний принцип справедливості оплати праці, на якому базуються системи оплати праці у європейських країнах.

Результати діагностичного порівняння рівнів оплати праці для приблизно еквівалентних посад у державному та приватному секторі засвідчили, що рівень оплати праці в секторі центрального державного управління є значно нижчим порівняно з приватним сектором для середньої та вищої керівної ланки, але досить конкурентним для рівня спеціалістів та нижчої керівної ланки. Загалом чинна система оплати праці в державному секторі залишає простір для вибіркового стимулювання кваліфікованого та ефективного персоналу керівництвом шляхом преміювання, але її не можна вважати справедливою, оскільки на практиці це може вилитися у преміювання відносно невеликої кількості службовців, яке мало залежить від результатів роботи.

Щоб удосконалити чинну систему оплати праці державних службовців та працівників державних органів, рекомендовано розглянути такі заходи:

Створити систему інтегрованого кадрового та зарплатного обліку державних службовців.

Така система потрібна для якісного середньострокового бюджетування витрат на оплату праці (можливий перехід до бюджетування витрат на оплату праці на основі фактичної чисельності працівників, а не на основі штатного розпису). Наразі відсутність точної інформації не дає можливості аналізувати та адекватно оцінювати вплив задекларованих державою зобов'язань перед працівниками сектору.

Підвищити прозорість механізму формування небазових компонентів грошової винагороди державних службовців. Для країни з обмеженими бюджетними ресурсами та корупційним підґрунтям важливо спростити механізм нарахування надбавок до зарплати та інших матеріальних стимулів (можна розглянути варіант заміни частини виплат, кратних посадовому окладу, на фіксовані суми, які не залежать від посади працівника). Хоча з введенням в дію нового закону про державну службу структура заробітних плат стала більш зрозумілою, донині більшу частину грошової винагороди складає не посадовий оклад, а додаткові та стимулюючі виплати (надбавки, премії), і ситуація не зміниться навіть за умов ефективного впровадження чинного закону.

Зменшити диспропорції в оплаті праці в різних відомствах в межах сектору державного управління та уникати політичних рішень, які спотворюють рівні компресії заробітних плат.

Розглянути введення окремої системи оплати праці для вищого корпусу державної служби, можливий перехід до контрактної системи з окремими джерелами та принципами фінансування, оскільки рівень оплати цих посадовців значно відстає від ринкового.

Провести опитування державних службовців щодо цілей і мотивації їх роботи, щоб отримати зворотній зв'язок про зміни в умовах оплати праці та способи удосконалення чинної системи оплати праці.

Формування нової генерації державних службовців потребує якісного добору кадрів. Доцільно зменшити максимальний розмір надбавки за вислугу років (до 30%) або перекваліфікувати її у надбавку за релевантний досвід працівника (в тому числі поза межами державної служби). Введення конкурсного відбору на посади державної служби є необхідною, але недостатньою умовою. Чинні умови проведення конкурсів та якість кваліфікаційних іспитів треба



удосконалювати. Важливо тестувати не лише знання законодавства, а й проводити тести на логіку та розвиток «м'яких» навичок кандидатів (вміння працювати в команді, лідерські якості, комунікативні навички та адаптивні якості). Також проводити психологічні тести для відбору осіб, не схильних до корупції.

Поступово скорочувати чисельність працівників внаслідок перегляду функціоналу відомств, усунення дублювань, розвитку електронних сервісів, залучення зовнішніх фахівців та/або тимчасових працівників до певних видів робіт тощо. Впровадження інтегрованих інформаційних систем управління даними та розвиток в середньостроковій перспективі скоротить потребу у працівниках нижчих рівнів ієрархії.

Залучати більшу кількість працівників на умовах тимчасових контрактів. Поширеність безстрокової зайнятості на державній службі зменшує гнучкість системи державної служби та збільшує витрати на її утримання.

2 Мета дослідження

Обсяг і структура оплати праці державних службовців має бути конкурентною і порівнюваною з рівнем оплати еквівалентної праці у приватному секторі. Нині рівень оплати праці в центральних органах державної влади в Україні залишається в середньому нижчим за рівень, який пропонується для порівнюваних видів робіт у приватному секторі. Це може призводити до відтоку кваліфікованих працівників з державних органів управління до приватного сектору або створювати передумови для існування корупції. Метою нашого дослідження є вивчити міжнародний досвід реформування систем оплати праці у секторі державного управління, проаналізувати механізм формування заробітних плат у секторі державного управління та сукупні видатки на оплату праці в секторі державного управління в Україні (та інших країнах), визначити, наскільки конкурентними є заробітні плати у державному секторі порівняно з приватним. На основі проведеного аналізу запропонувати способи удосконалення чинної системи оплати праці в секторі державного управління, які не викликать значного збільшення бюджетних видатків, натомість дадуть змогу стимулювати працівників сектору до ефективнішої роботи.

3 Теорія та міжнародний досвід оплати праці працівників державного сектору

Реформування системи оплати праці у секторі державного управління у багатьох країнах відбувалося в межах масштабних структурних адміністративних реформ. Основними мотивами та рушійними силами змін у системі оплати праці працівників сектору державного управління були зменшення видатків на оплату праці та підвищення якості державного управління. Для кращого контролю за видатками на оплату праці в секторі державного управління уряди багатьох країн проводили структурні реформи системи оплати праці з метою раціоналізації видатків (на додачу до заходів з оптимізації чисельності працівників і перегляду структури та функціоналу державних установ). Європейський досвід реформ державної служби свідчить, що найбільш ефективними та стійкими у часі стали реформи, які були частиною глобальних структурних змін у секторі державного управління, наприклад, коли раціоналізація витрат на оплату праці працівників сектору державного управління була частиною широкомасштабних переглядів державних видатків¹.

Наприкінці минулого століття прокотилася хвиля реформ у секторі державного управління як спроба втілення в життя парадигми нового державного управління. Розвиток цієї парадигми в

¹ Perez J.J. et al. 2016. The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform. Occasional Paper Series #176, August 2016. European Central Bank.



останнє десятиліття призвів до формування концепції «ощадливого уряду»² – уряди багатьох країн трансформуються в пошуках способів надання більшого обсягу державних послуг меншим коштом, використовуючи технологічні новації, моделі управління та практики. Ця концепція є продовженням розвитку концепції «електронного урядування» і передбачає спрощення процедур і комунікацій між урядовими структурами і громадянами та налагодження постійного зворотного зв'язку між ними.

3.1 Структура державного сектору та моделі кадрового управління в державному секторі

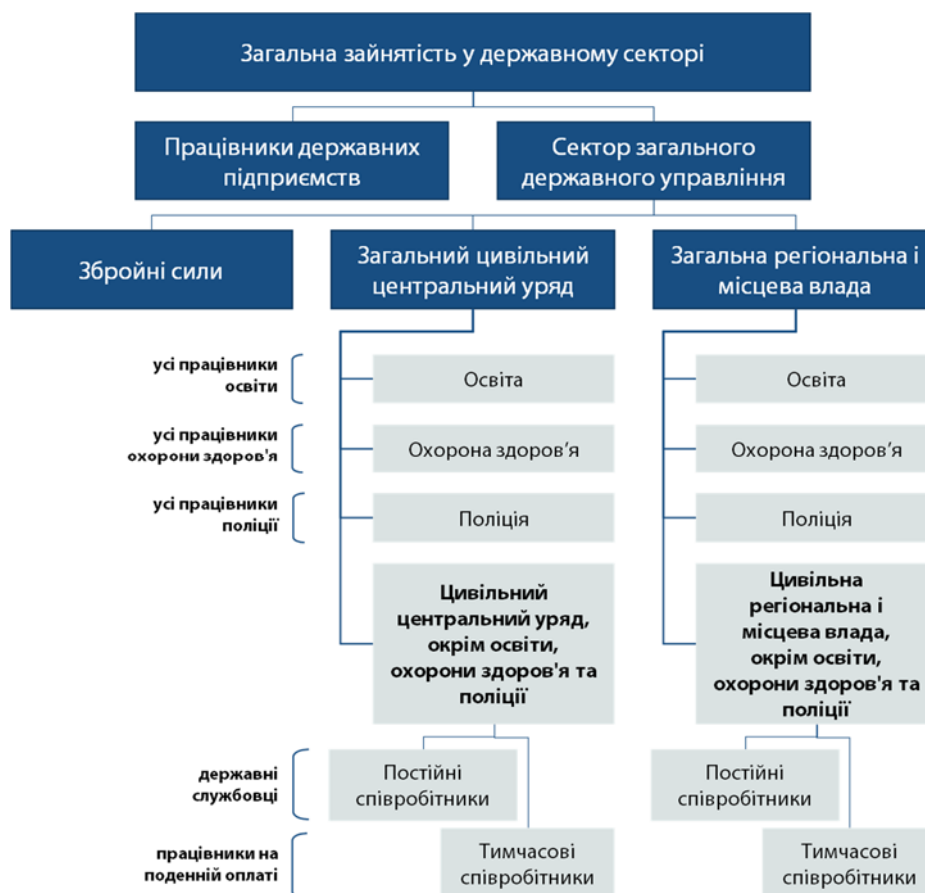
З чого складається державний сектор і які працівники в ньому працюють? Державний (публічний) сектор – це сукупність органів державної влади різних рівнів та органи місцевого самоврядування (які виконують адміністративні функції та функції правопорядку і безпеки), збройні сили, працівники державних установ, які надають послуги соціального призначення (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо), а також підприємства державної форми власності (див. Рисунок 1). Сектор загального державного управління включає всі установи, діяльність яких фінансується державним коштом (окрім державних підприємств, діяльність яких має комерційну мету). В класифікації видів економічної діяльності виділяють «Сектор державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування», до якого не входять працівники галузей освіти та охорони здоров'я. Для потреб порівнянь зайнятості в державному секторі різних країн часто використовують дані про цивільних працівників сектору державного управління (деякі країни не публікують дані про чисельність своїх збройних сил та інших силових відомств з міркувань безпеки). Державними службовцями зазвичай є постійні працівники органів державного управління (які виконують функції адміністрування), хоча в багатьох країнах визначення поняття державного службовця та межі охоплення сектору загального державного управління відрізняється (тому кількості державних службовців різних країн є мало порівнюваними, доцільно порівнювати чисельність працівників сектору за їх функціоналом).

Сукупні видатки, а також структура та механізми оплати праці в секторі державного управління залежать від прийнятої в країні моделі кадрового управління. В міжнародній практиці існує три основних моделі кадрового управління працівників сектору державного управління:

1. **кар'єрна модель:** традиційна ієрархічна модель, яка передбачає «виращування» керівного складу з нижчих щаблів ієрархії в межах державного сектору, відкрита конкуренція існує на початкових етапах відбору, далі просування відбувається за результатами внутрішньої конкуренції між працівниками державного сектору та кадрового резерву; така система є менш прозорою, але більш централізованою, пропонує більш високий ступінь захисту від безробіття;
2. **конкурентна модель:** передбачає відбір на відкритих конкурсних засадах на всі посади, строкові контракти, більший ступінь децентралізації, неможливість переходу на іншу посаду поза конкурсом;
3. **гібридна модель:** передбачає використання елементів обох вищенаведених систем – наприклад, конкурентну модель для вищого корпусу державних службовців і кар'єрну модель для нижчої та середньої управлінської ланки.

² «Ощадливий уряд» (від англ. "lean government") є втіленням підходів ощадливого менеджменту в секторі державного управління. Концепція «ощадливого менеджменту» була започаткована у виробничому секторі економіки (зокрема, таким терміном були названі управлінські методи японської автомобілебудівної компанії «Тойота» наприкінці 1980-х), в основі якої лежить максимізація цінності продукту для споживача та мінімізація втрат і використання ресурсів. Більш детально див. <https://www.lean.org/WhatsLean/> та <http://www.mwcm.org/LeanGovernment>

Рисунок 1. Структура сектору загального державного управління



Джерело: World Bank, 2015 <http://pubdocs.worldbank.org/en/379851455220883932/Size-of-the-Public-Sector-SummaryNote-120415.pdf>

У багатьох країнах ЄС існує відокремлена система управління для вищого керівництва у секторі державного управління, метою якої є відбір найбільш ефективних та досвідчених управлінських кадрів. У таких країнах персонал на посади вищого керівництва у державному секторі (неполітичний рівень посад) зазвичай наймають за окремою процедурою, на певний законодавчо обмежений строк за контрактом, який передбачає досягнення певних результатів, від яких залежить і винагорода за працю, або існує окрема система оплати праці таких працівників; критеріями добору персоналу на такі позиції є лідерські якості, кваліфікація, управлінський досвід та стратегічне мислення. Вищий корпус державної служби³ має формалізований статус та централізований орган управління державною службою у Бельгії, Великобританії, Італії, Нідерландах, Польщі, Португалії та Румунії, тимчасом як у 16 країнах (в тому числі Естонії, Ірландії, Німеччині, Словаччині, Швеції, Фінляндії) вище керівництво державної служби не має окремого статусу. У Чехії, Угорщині та Латвії вище керівництво державної служби не має ані окремого статусу, ані особливих умов робочого контракту чи процедури прийому на роботу.

³ Вищий корпус державної служби – це особи вищої керівної ланки в структурі державної служби (неполітичні посади), в різних країнах організаційна структура державних органів відрізняється, відрізняються і назви посад, які входять в це поняття. Зазвичай до вищого корпусу державної служби входять керівники державних органів (державні секретарі) та їх заступники, а також керівники департаментів (найбільших структурних одиниць в межах державного органу) та їх заступники.

Таблиця 1. Використання моделей кадрового управління у країнах ЄС

Тип моделі		
Кар'єрна	Гібридна	Конкурентна
Німеччина, Австрія, Бельгія, Кіпр, Іспанія, Франція, Греція, Угорщина, Ірландія, Люксембург, Португалія, Румунія	Болгарія, Словаччина, Словенія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща	Данія, Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Великобританія, Чехія, Швеція

Джерело: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Civil_servants_in_the_EU_member_states

3.2 Принципи та структура оплати праці в державному секторі

3.2.1 Базові принципи

У сучасній міжнародній практиці при визначенні справедливих рівнів компенсацій за роботу у секторі державного управління керуються такими принципами⁴, які, втім, рідко повністю втілюються в життя:

- однакова оплата за однакову роботу в однакових умовах;
- різниця в оплаті залежить від різниці у навантаженні, відповідальності та кваліфікації;
- оплата у державному секторі співставна (не обов'язково еквівалентна) з оплатою відповідних видів робіт у приватному секторі;
- рівні оплати праці періодично переглядаються на адекватність економічним умовам
- прозорість та зрозумілість для громадськості.

Класична проблема при визначенні рівнів оплати праці у секторі державного управління – знайти грошовий еквівалент результатів роботи державних службовців, оскільки вони не продаються на ринку і не мають формально визначеної ціни. Не існує адекватної міри для оцінки трудових досягнень державного службовця, і зазвичай якість виконання ним своєї роботи оцінюється досить суб'єктивно.

В теорії заробітна плата працівника має залежати від його кваліфікації та компетенцій, складності праці, кількості витраченого часу, якості виконаних робіт, умов праці та міри відповідальності за прийняті в процесі виконання роботи рішення. Оптимальний рівень заробітної плати має мотивувати до праці взагалі, компенсувати витрати на проживання та утримання сім'ї працівника, стимулювати його до кар'єрного просування та підвищення продуктивності праці. Але в ринкових умовах диференціація оплати праці для різного виду робіт, окрім кваліфікаційних вимог та продуктивності праці, залежить від наявності робочої сили на ринку, попиту на неї з боку інших працедавців, попиту на продукт, який виробляється. В деяких країнах мінімальний рівень оплати праці в секторі державного управління визначають на базі компенсаційної функції заробітної плати, тобто базовий рівень оплати має бути таким, щоб залучати з ринку праці достатню кількість працівників потрібної кваліфікації на найнижчий рівень. Подальша диференціація оплати залежить вже від факторів кваліфікації, відповідальності, ефективності тощо. Загалом, рівень зарплат у державному секторі – це завжди балансування між необхідною кількістю потрібних спеціалістів, спроможних виконувати покладені на них державні функції, та фінансовими можливостями держави.

⁴ Schiavo-Campo S. and Sundaram P. 2001. To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Asian Development Bank, Manila, Phillipines.



3.2.2 Структура та диференціація оплати праці

Структура оплати праці в секторі державного управління поступово еволюціонувала від фіксованих схем посадових окладів та нематеріальних пільг до монетизації пільг та введення гнучких елементів оплати залежно від результатів роботи працівника чи державного відомства загалом. Досвід впровадження мотиваційних елементів оплати праці показав, що їх вплив на діяльність працівників сектору не завжди був позитивним, особливо у тих випадках, коли результати роботи важко визначити кількісними показниками, а методи якісної оцінки результатів діяльності були недостатньо об'єктивними (принаймні, сприймалися значною часткою службовців як суб'єктивні).

У структурі оплати праці в секторі державного управління є як монетарні, так і немонетарні компоненти (які важко оцінити у грошовому еквіваленті, особливо для цілей міжнародних порівнянь) (див Таблицю 2). Існування немонетарних компонентів значно ускладнює порівняння умов оплати праці з приватним сектором, а також порівняння оплати праці працівників державного сектору в різних країнах.

У сучасній міжнародній практиці структура грошової винагороди за працю на благо держави містить три основних компоненти:

1. базова оплата, що залежить від рівня відповідальності та особливостей роботи на конкретній посаді;
2. надбавки за кваліфікацію, навички, досвід тощо;
3. елементи винагороди, залежні від результатів роботи (так звані performance-related pay)⁵ – премії, бонуси.

Таблиця 2. Компоненти винагороди за роботу в державному секторі

	Контрактні		Мотиваційні
	Грошові	Немонетарні	
Винагорода у поточному періоді	Базовий компонент	Базова заробітна плата (фіксована) Надбавки (постійні та тимчасові) Премії за результатами діяльності (варіативно)	Медичне страхування/обслуговування
	Пільговий компонент	Оплата транспорту, житла, відпочинку, телефонних послуг та подорожей	Оплата транспортних витрат, житла, харчування, подорожей
Очікувана винагорода в майбутньому		Пенсійне забезпечення	Житло, земля тощо
			Престижність, стабільність зайнятості, соціальні гарантії
			Підвищення кваліфікації, навчання, поїздки за кордон
			Репутація, можливість працевлаштування після виходу на пенсію

Джерело: адаптовано з World Bank (2007) The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website.

Базова оплата та надбавки складають основну частину сукупної винагороди за працю в секторі державного управління. В багатьох країнах існує єдина тарифна система залежно від розрядів/категорій працівників. Щоб визначити тарифи на виконання робіт, передбачених

⁵ OECD.2005. Performance-related pay policies for government employees. <http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf>



посадами різного рівня в умовах ринкової економіки, їх порівнюють з приватним сектором або визначають їх умовну ціну аналітичним шляхом. Рівні та структура заробітних плат є або предметом переговорів з профспілками у країнах, де профспілкові організації є потужним інструментом захисту інтересів працівників сектору (Ірландія, Швеція, Данія), або визначаються централізовано урядовими структурами (зазвичай, це спеціалізовані установи, які займаються кадровим управлінням).

Рівні компресії заробітних плат (співвідношення між найнижчим та найвищим рівнями оплати) в межах державного сектору є нижчими, ніж у приватному секторі. Середній показник компресії заробітних плат у державному секторі 1:7 (за таким принципом побудована, наприклад, схема посадових окладів у Німеччині). У міжнародній практиці варіації у рівнях компресії в різних країнах можуть бути дуже високими – від 1:30 до 1:2⁶. Слід зауважити, що дані про рівні компресії базуються на окремих компонентах грошових винагород, передбачених нормативними документами відповідних країн (як правило, базових компонентах грошової винагороди), а не на фактичних виплатах посадовим особам, оскільки агрегованих даних для подібного міжкраїнного порівняння бракує.

З метою підвищення ефективності державних працівників у структуру заробітної плати були введені елементи винагороди, які залежали від оцінки результатів роботи працівника (performance-related pay). Спершу такі елементи мотивації з'явилися в економічно розвинутих країнах у 1980-х роках на хвилі реформ державного управління, згодом така практика поширилася на інші групи країн. Окрім цього, багато країн зменшили частку варіативних та пільгових компонентів оплати в структурі грошових винагород та збільшили частку гарантованої виплати. Також реформи призвели до ширшого вжитку мотиваційних винагород залежно від результатів роботи та інтегрованих систем оцінки роботи персоналу. Наприклад, у Португалії ввели таке правило щодо розподілення преміального фонду: в межах всієї системи премії за належний рівень виконання своїх обов'язків отримують чверть працівників, з яких 5% отримують вищі премії, якщо результати їх роботи визнані зразковими. Якщо зразковими були визнані результати роботи всієї установи – то її преміальний фонд розподіляється між 35% всіх працівників, з яких за зразкові результати преміюють 10% (включно з керівниками). У Німеччині елементи винагород, залежно від результатів роботи, ввели у 1997 році. Вони передбачають або одноразовий річний бонус на рівні базової заробітної плати початкового рівня, або щомісячну премію до 7% початкового базового окладу⁷. Деякі країни встановили ліміт на частку преміальних та бонусних виплат у сукупній грошовій виплаті працівнику державної установи. Наприклад, у Латвії та Словенії кумулятивний обсяг всіх бонусних виплат не може перевищувати 40% та 55% сукупної оплати, відповідно. У Литві після реформи середній рівень преміальних виплат зменшився до 20% сукупної заробітної плати, а максимальний розмір надбавок та премій був обмежений 70%⁸.

Результати впровадження мотиваційних схем далеко не скрізь призвели до підвищення ефективності роботи працівників. Згідно з опитуваннями, тільки 31% литовських державних службовців вважають, що хороша продуктивність призводить до більш високої заробітної плати (наприклад, в Естонії так вважають 50%, у Латвії – 30%, у Польщі – 18%)⁹. Частково це пояснювали недосконалістю систем оцінки результатів роботи, а частково тим, що, як виявилось, працівників сектору державного управління грошові компоненти оплати мотивували значно менше, ніж тих, хто

⁶ Світовий Банк – Public Expenditure Reviews, International Comparison Program.

⁷ Kai-Andreas Otto. 2007. Civil Service Salary System in Germany And Recent Reform Trends. Conference on Civil Service Salary Systems in Europe Bucharest, 25 April 2007. <http://www.oecd.org/countries/romania/38655690.pdf>

⁸ OECD. 2009. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. SIGMA paper #44, May 2009.

⁹ OECD. 2009. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. SIGMA paper #44, May 2009.



працював у приватному секторі¹⁰. Результати опитувань щодо мотивації державних працівників у різних країнах показали, що важливими мотиваційними факторами є відчуття значущості роботи службовця та його вплив на прийняття рішень, кар'єрне просування, соціальний захист, пенсійне забезпечення та престиж державної служби¹¹.

Дані бюджетної звітності щодо видатків на оплату праці в секторі державного управління можуть занижувати реальні видатки на утримання працівників через немонетарні компоненти в оплаті та «креативну» класифікацію видатків на оплату праці, які надходять з непостійних джерел фінансування. Немонетарні компоненти оплати праці працівників державних установ/державних службовців включають в себе різноманітні пільги щодо користування послугами (проїзд у транспорті, лікування у спеціалізованих закладах, надання службового житла), а також краще пенсійне забезпечення. Також частина видатків на утримання державних службовців може класифікуватися як капітальні трансферти, особливо коли кошти надходять від донорських організацій, або коли використання роботи тимчасових працівників класифікується як купівля товарів та послуг. До того ж, у випадках (поширених, зокрема, у країнах, що розвиваються, у тому числі в Україні), коли значну роль у виконанні державних функцій відіграють консультанти та радники, діяльність яких фінансується з недержавних джерел, задокументовані видатки на оплату праці в державному секторі не відображатимуть реального стану справ¹².

3.3 Як зробити витрати на оплату праці раціональними: уроки реформ

Міжнародний досвід перегляду принципів оплати праці в державному секторі передбачав встановлення уніфікованої сітки посадових окладів на ринковому рівні, визначення чітких механізмів перегляду рівнів оплати праці на періодичній основі (централізованого чи договірного за участі профспілок), зменшення кількості або монетизацію негрошових винагород та пільг, особливо якщо вони складають велику частку від загального рівня винагороди за роботу. Це дозволило зменшити видатки із збереженням обсягу державних послуг, які надаються громадянам.

Основні аспекти, які потрібно враховувати при розробці стратегії реформування видатків на оплату праці в державному секторі¹³:

1. **Бюджетне планування** (середньострокове планування видатків бюджету, принципи індексації заробітних плат, фіскальні правила, система перегляду заробітних плат, в т.ч. з урахуванням потужності профспілкових організацій).
2. **Конкурентність винагород** (принципи встановлення рівня оплати праці, системи індивідуалізації винагород та механізми порівняння винагород у приватному та державному секторах).
3. **Гнучкість та ефективність видатків на оплату праці** (гнучкість у регулюванні чисельності штатних працівників, інтегровані системи кадрового обліку, ефективні системи найму та звільнення працівників, використання системи винагород залежно від результатів діяльності).

МВФ провів опитування серед 42 країн-членів організації щодо підходів до управління видатками на оплату праці в секторі державного управління за вищезгаданими трьома основними категоріями і на основі аналізу бюджетних та економічних характеристик цих країн та їх підходів до перегляду видатків на оплату праці зробив такі висновки:

¹⁰ OECD. 2005. Performance-related pay for government employees. <http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf>

¹¹ Сатаров Г. А. и др., 2002. Зарплаты и коррупция: как платит российским чиновникам. Аналитический доклад. Москва, Фонд ИНДЕМ.

¹² Clemens B., Gupta S., Karpowitz I. and Shamsuddin T. 2010. Evaluating Government Employment and Compensation. IMF Technical Notes and Manuals, September 2010.

¹³ IMF. 2016. Managing government compensation and employment – Institutions, policies, and Reform Challenges. IMF Policy Paper. June 2016.



- Країни, які не мають систем автоматичної індексації заробітних плат до інфляції, мають кращі показники бюджетного планування. Зокрема, більше половини країн ЄС не мають автоматичної індексації заробітних плат для працівників державних органів.
- Систематичні перегляди рівнів оплати праці в державному секторі шляхом переговорів (на щорічній чи щопіврічній основі) мають менший негативний вплив на фінансовий дефіцит. Нерегулярні перегляди рівнів оплати праці призводять до періодичних масштабних підвищень заробітних плат, що ускладнює бюджетне планування і прогнозування.
- У країнах з перехідною економікою централізовані підходи до перегляду рівнів оплати праці асоціюються з меншими розмірами фінансових дефіцитів.
- Конкурентна модель кадрового управління (position-based employment system)¹⁴ та системи оплати праці, які враховують результати діяльності працівника (performance-related pay), теж сприяють більш ефективному бюджетному плануванню.
- За умов використання конкурентної моделі кадрового управління різниця між еквівалентними рівнями оплати праці у державному та приватному секторах менша, ніж у країнах, які використовують кар'єрну модель. Конкурентна модель створює кращі умови для обміну інформацією щодо ситуації на ринку праці та ринкових рівнів оплати між двома секторами економіки.
- Використання конкурентної моделі кадрового управління збільшує гнучкість коригування чисельності працівників в органах державного управління (через більш поширене використання строкових контрактів).

3.4 Порівняння заробітних плат у державному та приватному секторах у різних країнах

На агрегованих даних рівень оплати праці в державному секторі у багатьох випадках вищий, ніж у приватному секторі. За роботу в державному секторі зазвичай доплачують 10% у країнах з високим рівнем доходу та 12-13% у країнах, що розвиваються¹⁵. Величина перевищення рівня оплати праці у державному секторі порівняно з приватним називається премією. Варто зауважити, що в країнах із високою часткою тіньової економіки та заниженням офіційних заробітних плат у приватному секторі статистика може завищувати рівень такої премії. Поза тим, поширеність немонетарних компонентів винагороди для працівників державного сектору порівняно з приватним може, навпаки, занижувати величину премій за роботу в державному секторі.

Величина премії за роботу в державному секторі залежить від багатьох факторів. Зокрема, сильні профспілки державних службовців можуть домагатися перегляду заробітних плат (higher bargaining power); існує фактор негнучкості розмірів заробітних плат щодо циклічних змін у економічних процесах (зменшення заробітних плат відбувається рідко, зазвичай шляхом «заморожування» рівнів оплати, коли виникають фінансові проблеми, як-от зростання боргового навантаження чи зменшення доходів бюджету); великий вплив на зарплати мають політичні процеси, державні службовці перерозподіляють, а не створюють блага, тому важче застосовувати поняття граничної продуктивності праці, на відміну від приватного сектору; також у державному секторі існує агентська проблема (principal-agent problem – немає чітко визначеного і дієвого механізму моніторингу якості роботи працівника державного сектору з боку «замовника послуг» – громадян та платників податків).

З іншого боку, є багато прикладів, коли заробітні плати в державному секторі є нижчими, ніж у приватному секторі, через те, що існують гарантії зайнятості (особливо у країнах, де діє кар'єрна система найму і поширені безстрокові контракти) або положення державних структур на локальних

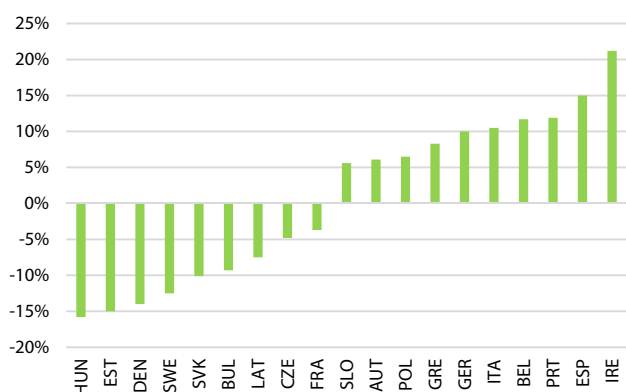
¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Civil_servants_in_the_EU_member_states

¹⁵ IMF (2015) Результати порівняння грошових компонентів винагороди після оподаткування для 86 країн за період 1991-2014 рр.



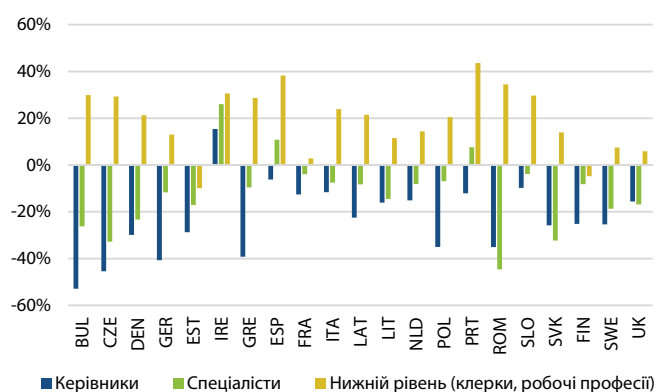
ринках праці є моносоністичним (немає інших можливостей постійної зайнятості в регіоні, і державний сектор в таких випадках може залучати до роботи кваліфікованих працівників за меншу оплату, ніж у інших регіонах). Наприклад, у країнах Скандинавії та Центральної й Східної Європи заробітні плати у державному секторі зазвичай нижчі порівняно з приватним (див. Рисунок 2), причому різниця стає більш відчутною із підвищенням рівня посади службовця¹⁶. Вважається, що престижність роботи та вищі гарантії зайнятості у державному секторі пояснюють 20-30% дисконт у грошовій винагороді порівняно з еквівалентним видом роботи у приватному секторі¹⁷.

Рисунок 2. Різниця у оплаті праці в державному секторі порівняно з приватним у країнах ЄС, середнє значення, 2010



Джерело: De Castro F., Salto M. and Steiner H. 2013. The gap between public and private wages: new evidence for the EU. Economic Papers 508, October 2013

Рисунок 3. Різниця у оплаті праці в державному секторі порівняно з приватним залежно від професійного рівня у країнах ЄС, 2010



Джерело: De Castro F., Salto M. and Steiner H. 2013. The gap between public and private wages: new evidence for the EU. Economic Papers 508, October 2013

Нещодавні дослідження різниці в оплаті праці в державному та приватному секторах на мікрорівні показали, що вищі заробітні плати у державному секторі порівняно з приватним спостерігаються для менш кваліфікованих працівників, а для більш кваліфікованих працівників та високопосадовців різниця у заробітних платах між державним та приватним сектором зменшується або змінюється на користь приватного сектору¹⁸. Така ситуація, наприклад, у деяких країнах – нових членах ЄС: Польщі, Словенії, Литві, Естонії та інших (див. Рисунок 3). Для групи молодих працівників вищих ланок державної служби, які не мають великих надбавок за стаж роботи на державній службі, середні заробітні плати на 40-60% нижчі, ніж у приватному секторі у таких країнах, як Польща, Чехія, Литва та Естонія. Вищою, порівняно з приватним сектором, є оплата праці жінок у країнах ЄС (за винятком Болгарії, Греції та Угорщини)¹⁹.

¹⁶ Spanish Presidency Report. 2010. Public Employment in European Union Member States.

¹⁷ World Bank. 1997. World Development Report – Government Employment and Pay, Washington D.C., 1997.

¹⁸ Destefanis S., Naddeo P. 2015. Public-Private Wage Premium and Heterogeneity: An Analysis for Six European Countries. September 2015.

¹⁹ De Castro F., Salto M. and Steiner H. 2013. The gap between public and private wages: new evidence for the EU. Economic Papers 508, October 2013.



У країнах, де рівень оплати праці вищий у державному секторі порівняно з приватним, різниця варіює в межах від 5% до 20%, і лише у Ірландії, Люксембургу та на Кіпрі премія за роботу у державному секторі була вище 20% для порівнюваних видів робіт, кваліфікації та з урахуванням інших факторів.²⁰

4 Ситуація в Україні

За рівнем державних видатків на оплату праці в секторі загального державного управління Україна перебуває вище від середнього рівня для країн ЄС та країн з перехідною економікою. Сукупні видатки на оплату праці працівників державного сектору в середньому варіюють в діапазоні від 7,5% ВВП у країнах з низьким рівнем доходу і до 10% ВВП у економічно розвинутих країнах. У середньому по ЄС, частка державних видатків на оплату праці складала 10,2% від ВВП у 2016 році, серед сусідів України – членів ЄС – 9,6% від ВВП. В Україні сукупні видатки на оплату праці працівників сектору загального державного управління²¹ становили в середньому 11,5-10,6% ВВП у 2013-14 роках, зі зменшенням до 9,3-9,4% ВВП у 2015-16 роках. Але у 2017 році цей показник може наблизитись до 10,8% ВВП²², що є порівняно високим показником для країни з перехідною економікою.

Сектор державного управління перебуває у стадії реформування. Важливим етапом реформи було прийняття нового закону про державну службу наприкінці 2015 року та стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр. Новий закон України «Про державну службу», який набув чинності у травні 2016 року, загалом відповідає європейським принципам державного управління та спрямований на вирішення основних проблемних питань державної служби (див. Додаток 4), утім, деякі його положення унеможливають досягнення цілей стратегії реформування державного управління²³. Також одним з нововведень є впровадження офісів підтримки реформ за кошти донорських організацій, але оцінювати результати цієї ініціативи передчасно (такі офіси лише створюються).

Нове законодавство змінило багато істотних умов праці працівників державних установ, але брак точних даних про фактичну чисельність та рівні індивідуальних грошових винагород працівників сектору державного управління на різних рівнях ускладнює аналіз наслідків виконання норм нового закону²⁴. Тобто, аналіз даних про оплату праці працівників державних установ у 2016 році може дати неповне уявлення про наслідки впливу норм нового закону про державну службу та інших нормативних документів на сукупний рівень та перерозподіл витрат на оплату праці в секторі державного управління. Втім, на основі норм нового закону можна оцінити нову структуру та рівні оплати праці на різних посадах. Також можна зробити діагностичні порівняння рівнів заробітних плат державних службовців з оплатою подібних видів робіт у приватному секторі, щоб оцінити, чи є нові рівні оплати достатньо високими для залучення якісних кадрів на державну службу.

Видатки на оплату праці в державному секторі залежать від двох компонентів: кількості працюючих в секторі та рівня оплати їх праці. В Україні частка зайнятих у секторі загального державного управління та частка ВВП, що витрачається на оплату їх праці, були порівнюваними з аналогічними показниками європейських країн, але перевищували відповідні рівні для країн з перехідною

²⁰ De Castro F., Salto M. and Steiner H. 2013. The gap between public and private wages: new evidence for the EU. Economic Papers 508, October 2013.

²¹ Схематично структура сектору загального державного управління зображена на Рисунку 1.

²² За оцінками МВФ.

²³ Зокрема, ціль щодо структури грошової винагороди – цілі стратегії досягти співвідношення посадового окладу до надбавок та додаткових виплат 70:30 до 2019 року (детальніше див. Розділ 4.2.1)

²⁴ За словами координатора реформи державного управління, віце-прем'єра Іванни Климпуш-Цинцадзе, у липні 2016 року стартував пілотний проект з автоматизованого збору даних про кількість державних службовців в Україні за участі представників ЄС. Результати моніторингу наразі невідомі.



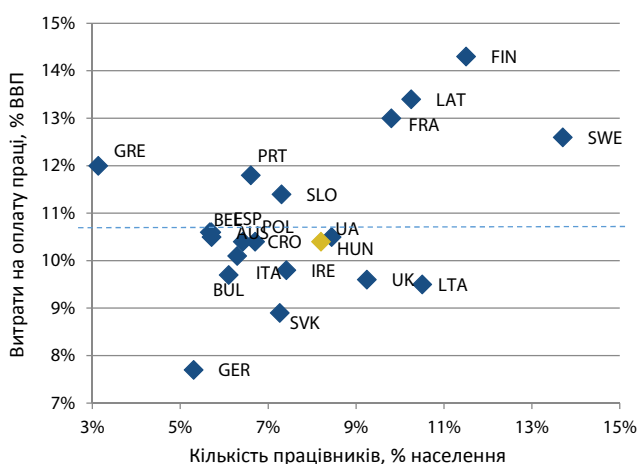
економікою. Частково це пояснюється великим розміром країни (адже частка фіксованих витрат буде відносно більшою у малих країнах та меншою – у великих) та державним устроєм (немає відокремлених земель чи інших адміністративних одиниць, як у Німеччині). Втім, якщо порівнювати зі співставними з Україною за розміром та кількістю населення унітарними державами, то в Україні на центральному рівні зайнятий більший відсоток населення.

Винагорода за працю в секторі державного управління була в середньому вищою, ніж в інших секторах економіки. В суспільстві є досить поширеною думка про те, що рівень оплати праці в секторі є дуже низьким. Це пояснюється тим, що в секторі державного управління більшість посад зосереджена в категорії так званих «білих комірців», тимчасом як в приватному секторі концентрація «білих комірців» зазвичай менша (зокрема у виробничих галузях). Таким чином, рівень оплати праці в секторі центрального державного управління може бути нижчим порівняно з приватним сектором для середньої та вищої керівної ланки, але досить конкурентним для рівня спеціалістів та нижчої керівної ланки.

4.1 Кількість працівників сектору загальнодержавного управління

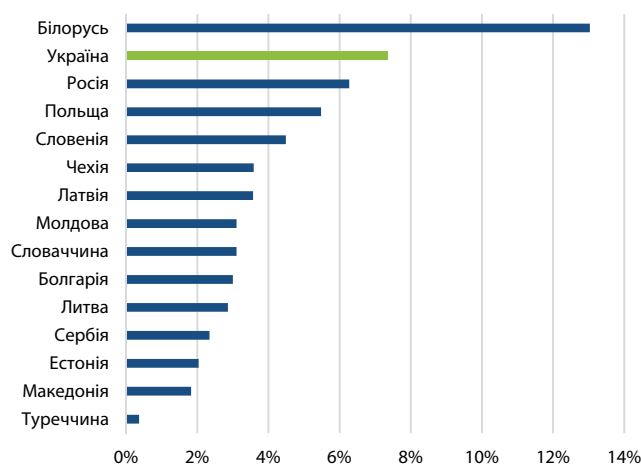
Загальний рівень зайнятості в державному секторі дуже відрізняється в різних країнах – він залежить від відносного розміру державного сектору та особливостей обліку працівників, задіяних на державних підприємствах (наприклад, якщо останні включені в структуру галузевих міністерств). Найбільша кількість працівників, задіяних у державному секторі, – у країнах Скандинавії (20-25% від працездатного населення), тимчасом як в інших розвинутих країнах цей показник не перевищує 10%. У країнах з низьким рівнем доходу кількість зайнятих у секторі державного управління порівняно низька (не перевищує 2%), що здебільшого пояснюється обмеженими можливостями урядів цих країн генерувати доходи для утримання більшої кількості працівників. Водночас країни з низьким рівнем доходу мають велику частку державних підприємств і порівняно високий відсоток зайнятих на них.

Рисунок 4. Сукупні видатки на оплату праці та зайнятість у секторі загального державного управління у країнах ЄС та Україні, 2014-15



Джерело: Евростат, Укрстат, МОП.

Рисунок 5. Частка зайнятих на державних підприємствах, середнє 2000-2010, % населення



Джерело: МОП.

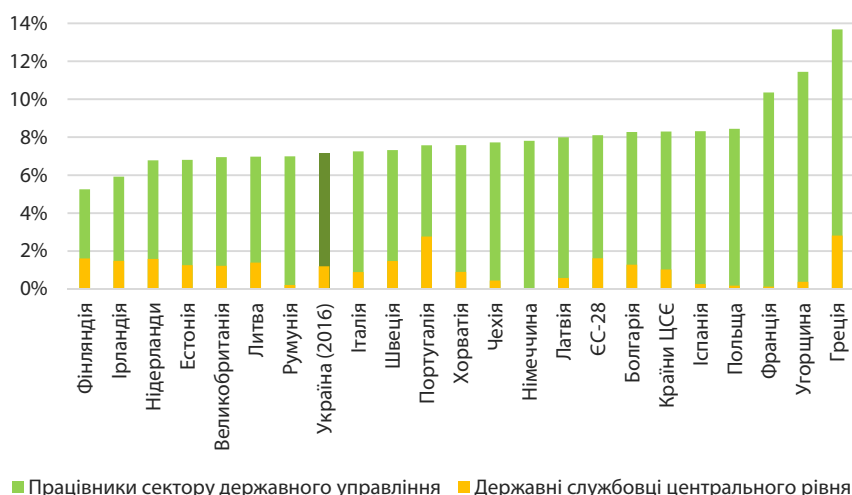
При цьому, видатки на оплату праці працівників органів центральної влади в Україні (включно з силовиками та сферою загальнообов'язкового соціального страхування) були на рівні 4,4-4,6% ВВП у 2015-16 роках, нижчими за відповідні середні видатки інших країн регіону (5,7% ВВП) та країн ЄС (5,1% ВВП). Але у 2017 році цей показник може зрости до 5,2-5,3% ВВП. В Україні частка зайнятих у



секторі загального державного управління,²⁵ та частка ВВП, що витрачається на оплату праці, були порівнюваними з аналогічними показниками європейських країн (див. Рисунок 4). При цьому низка країн – нових членів ЄС (Польща, Словаччина, Хорватія), при подібних до українського рівня видатках на оплату праці до ВВП, мають приблизно на 25% меншу частку населення, зайнятого в секторі державного управління. Водночас за зайнятістю на державних підприємствах Україна поступалась лише Білорусі (див. Рисунок 5).

Якщо звузити сектор огляду лише до сектору державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування та працівників, які мають статус державного службовця, – то відносна чисельність працівників²⁶ в Україні є нижчою за середньоєвропейський рівень (див. Рисунок 6). Слід зауважити, що ступінь охоплення даних, представлених на Рисунку 6, не можна вважати цілком тотожним для різних країн через відмінності адміністративного устрою та особливості визначення статусу держслужбовця (наприклад, є країни, у яких такий статус мають і деякі категорії учителів та лікарів державних установ загальнонаціонального значення). Наприклад, у Німеччині статус держслужбовців федерального рівня мають лише трохи більше 15 тис. осіб (0,04% зайнятого населення).

Рисунок 6. Відносна кількість працівників сектору державного управління* та державних службовців центрального рівня державного управління у країнах ЄС та Україні, % зайнятого населення, 2015



*Сектор державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування

Джерело: Eurostat, Ukrstat, НАДС, розрахунки ЦЕС.

Порівняно зі співставними з Україною за розміром, кількістю населення та адміністративним устроєм держав, то в Україні відносна чисельність державних службовців центрального рівня державного управління більша.²⁷ Зокрема, Польща, Румунія, Італія, Угорщина (в середньому 0,4%

²⁵ Окрім працівників органів державної влади, сюди входять працівники державних закладів освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

²⁶ Гранична штатна чисельність станом на кінець 2015 року, тобто до набуття чинності нового закону про державну службу.

²⁷ Це теоретично може свідчити про надмірну кількість працівників сектору державного управління, проте висновок про надмірність чи недостатність працівників можна робити, лише проаналізувавши кількість працівників певних функціональних груп (збирання податків, надання соціальних послуг тощо).

зайнятого населення) мають значно меншу частку зайнятих на цьому рівні державного управління, ніж у нашій країні (1,2%). Країни, що мають більшу частку державних службовців центрального рівня, переважно менші за розміром від України. Це може пояснюватися тим, що кількість держслужбовців центрального рівня не має прямо пропорційної залежності від розміру країни (як за територією, так і за населенням), адже як і великій, так і малій країні потрібно утримувати, наприклад, армію та дипломатичний корпус. У країнах, де поширена контрактна модель кадрового управління (Фінляндія, Нідерланди, Швеція), відсоток зайнятого населення, задіяного на центральному рівні державного управління (1,6%), більший, ніж в Україні.

4.2 Чинна система оплати праці працівників державних органів влади

В Україні прийнята централізована система оплати праці працівників публічного сектору на базі тарифної сітки з законодавчими особливостями для окремих органів державного управління²⁸. Умови оплати праці державних службовців визначені Законом України «Про Державну службу» (див. Додаток 4), для інших працівників центральних органів державної влади умови праці прописані в окремих законах та підзаконних актах. У цьому розділі ми проведемо аналіз системи оплати праці державних службовців, що дасть уявлення про складові заробітної плати для решти працівників сфери державного управління (хоча існують значні диспропорції у рівнях заробітних плат працівників державних органів, на яких не розповсюджується дія закону про державну службу).

Структура та умови оплати праці в різних відомствах сектору державного управління мають бути подібними для посад з подібним функціоналом (принаймні, для цивільних працівників) і внутрішньо узгодженими. Однак нерівномірний темп реформ впродовж останніх двох років і певна неузгодженість підходів до оплати праці працівників різних державних установ призвели до значних диспропорцій у заробітних платах у межах сектору. Наприклад, найвищі заробітні плати нині встановлені для посадових осіб новостворених антикорупційних органів (НАБУ та НАЗК), які в разі перевищують посадові оклади, наприклад, найвищого рівня виконавчої влади (прем'єр-міністра). Посадовий оклад прокурора Генеральної прокуратури співставний з окладом державного секретаря міністерства. Такі диспропорції рано чи пізно потрібно буде виправляти.

4.2.1 Структура та умови оплати праці державних службовців

Грошовий компонент винагороди складається з посадового окладу, надбавок постійного та тимчасового характеру, премій та матеріальної допомоги, розмір та умови виплати яких визначено законодавством (див. Додаток 4). Структура винагороди за працю державних службовців схематично представлена у Таблиці 3. Базовими компонентами заробітної плати державного службовця в Україні є посадовий оклад та надбавки за вислугу років та ранг державного службовця (постійні надбавки). Премії та надбавки тимчасового характеру є додатковими стимулюючими виплатами, які залежать від умов, складності та результатів роботи. Також державні службовці мають право на два види матеріальної допомоги, які, по суті, мають характер «постійних надбавок» – на вирішення соціально-побутових питань та «на оздоровлення» на час щорічної відпустки. Власне, ці два види матеріальної допомоги можна розглядати як гарантований компонент грошової винагороди (дві середньомісячні заробітні плати на рік).

Чинна система оплати праці державних службовців характерна для систем кар'єрного типу з середнім коефіцієнтом компресії (співвідношення мінімального посадового окладу до максимального). В Україні коефіцієнт компресії заробітних плат від спеціаліста районного рівня до керівника державної установи центрального рівня становить 1:7,0, а в межах однієї юрисдикції від

²⁸ Існує єдина тарифна сітка посадових окладів для працівників бюджетної сфери та схеми посадових окладів для працівників окремих органів державного управління (державних службовців, посадових осіб державних адміністрацій, судових органів та органів правопорядку, посад центральних органів влади політичного рівня, оплата праці яких регламентується окремими законодавчими актами).



спеціаліста районного, обласного/міського чи центрального рівня – відповідно, 1:5,0, 1:4,3 та 1:3,3. Механізм надбавок за вислугу років є фактично системою автоматичного підвищення заробітної плати з кожним роком роботи на державній службі (3% на рік до 50% максимально), який не залежить від результатів роботи та щорічного перегляду посадових окладів.

Таблиця 3. Складові винагороди за працю в секторі державного управління в Україні

	Контрактні		Мотиваційні
	Грошові	Немонетарні	
Винагорода у поточному періоді	Базовий компонент	Посадовий оклад Надбавки: <u>постійні</u> : за вислугу років, за ранг <u>тимчасові</u> : за додаткове навантаження (виконання обов'язків тимчасово відсутнього/виконання обов'язків за вакантною посадою), за особливо важливу роботу; за інтенсивність праці Премії за результатами діяльності (варіативно): місячна/квартальна/щорічна	стабільність зайнятості, соціальні гарантії, довша тривалість оплачуваної відпустки (30 днів порівняно з 24 днями за загальним трудовим законодавством)
	Пільговий компонент	Матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань Матеріальна допомога на оздоровлення	Медичне обслуговування (на центральному рівні), службове житло Підвищення кваліфікації, навчання
Очікувана винагорода в майбутньому		Пенсійне забезпечення*	Приватизація службового житла Репутація, можливість працевлаштування після виходу на пенсію (для окремих категорій службовців)

*З травня 2016 року пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється на загальних підставах.

Джерело: законодавство України.

В середньому посадовий оклад та надбавки за вислугу та ранг складають 30-40% від загальної грошової винагороди державного службовця, а додаткові стимулюючі надбавки та премії становлять переважну частку грошової винагороди (60-70%). При цьому індивідуальні заробітні плати за своєю структурою можуть відрізнятися в досить широких межах (див розділ 4.3.1), що призводить до більшої диференціації заробітних плат в секторі державного управління, ніж встановлена законом диференціація посадових окладів. Закон про державну службу встановив обмеження на максимальний сукупний розмір щомісячних/щоквартальних премій на рівні 30% від фонду посадового окладу працівника за рік, але дія цієї норми відтермінована в часі до 2019 року. При цьому розмір щорічної індивідуальної премії за результатами роботи законом не обмежений, але існує обмеження загального преміального фонду організації у розмірі 20% річного фонду оплати праці. На перехідний період (на час реформи державного управління) додаткові елементи заробітної плати та премії складатимуть в середньому понад 30% від загальної винагороди. Для виконання норми закону про співвідношення базового та додаткових компонентів оплати праці державного службовця чинний механізм нарахування надбавок та додаткових стимулюючих



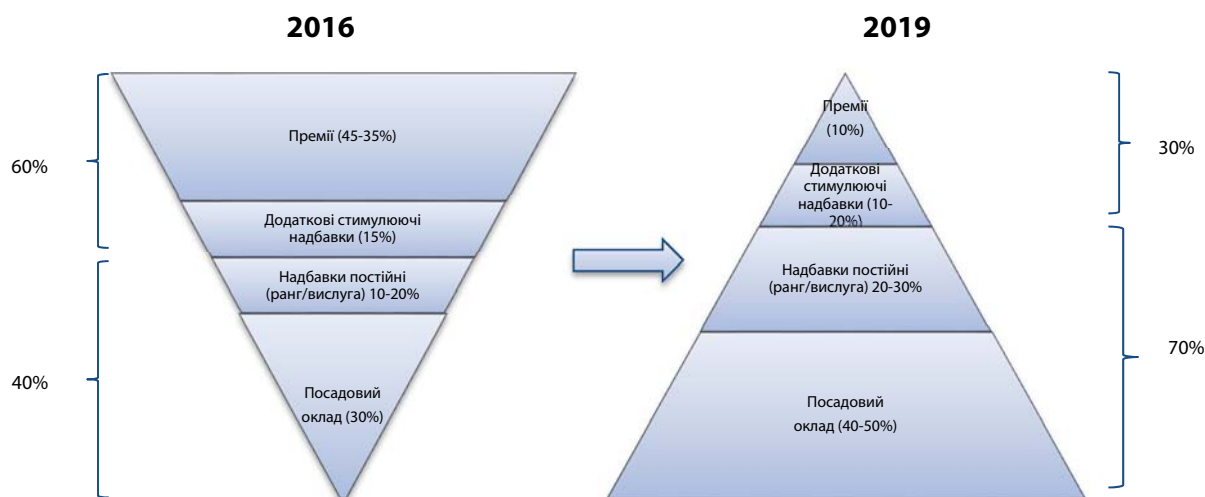
виплат²⁹ потрібно буде змінювати, оскільки майже всі виплати є кратними посадовому окладу і можуть акумулюватися.

Таблиця 4. Мультиплікатори посадових окладів державних службовців та керівництва центральних органів влади (центральный рівень юрисдикції)

Рівень посади	Співвідношення до:		
	мінімального посадового окладу на центральному рівні	мінімального посадового окладу державного службовця	прожиткового мінімуму
вище керівництво – 1 (керівник державного органу)	3,1-3,3	6,0-6,5	7,5-8,1
вище керівництво – 2	2,4-2,9	4,6-5,5	5,7-6,9
вище керівництво – 3	2,2-2,3	4,1-4,3	5,1-5,4
середня керівна ланка – 4	2,0-2,1	3,8-4,1	4,7-5,1
середня керівна ланка – 5	1,7-1,9	3,6-3,7	4,4-4,7
нижча керівна ланка – 6	1,5-1,6	3,3-3,5	4,1-4,3
вищий професійний рівень – 7	1,2-1,3	3,0-3,2	3,8-4,0
професійний рівень – 8	1,1	3,1	3,7
професійний рівень – 9	1	2,3	2,9

Джерело: розрахунки ЦЕС на основі чинних нормативно-правових актів.

Рисунок 7. Структура грошової винагороди (схема), % загальної виплати



Джерело: розрахунки ЦЕС на основі чинних нормативно-правових актів.

Впроваджена новим законом про державну службу система формування оплати праці є досить гнучкою завдяки багатоскладовості та децентралізованому механізму призначення стимулюючих

²⁹ Припиняється з 01.05.2018 року.

виплат. Наразі максимальний розмір індивідуальних щорічних премій не обмежується, основним обмежуючим фактором є загальний фонд оплати праці по організації/структурному підрозділу (джерелом фінансування стимулюючих виплат слугує так званий «фонд економії оплати праці»). Це в принципі дозволяє керівникам структурних підрозділів, які з-поміж іншого займаються кадровим управлінням, фінансово стимулювати найбільш ефективних працівників або «новоприбульців» з-поза системи державної служби, в яких вислуга мінімальна або відсутня (в останньому випадку керівник може використовувати преміальні виплати для зменшення різниці в оплаті для працівників з вислугою та без неї, які виконують однакову роботу). З іншого боку, велика частка небазових/тимчасових компонентів у заробітній платі держслужбовця змушує до лояльності керівництву. Втім, недосконала та слабо інтегрована система кадрового обліку та моніторингу індивідуальних грошових винагород не дозволяє відслідковувати, яким чином розподіляються премії та інші стимулюючі виплати, а також їх залежність від результатів діяльності (див. Додаток 6).

В умовах обмежених бюджетних ресурсів і за чинної системи бюджетування видатків на оплату праці за штатним розписом (коли фонд оплати праці формується, виходячи з обов'язкових виплат та з мінімальним преміальним фондом) керівники структурних підрозділів мають стимули тримати певну кількість вакантних посад для того, щоб збільшити обсяг ресурсів (або так званий фонд економії оплати праці) для стимулюючих виплат своїм підлеглим. Так, Голова Нацдержслужби Костянтин Ващенко визнав, що серед керівників державних органів поширена практика утримувати у штатному розписі 10-15% вакансій, «щоб мати можливість економити фонд заробітної плати».³⁰

Окрім грошової компенсації та статусних заохочень за бездоганну роботу (подяки, грамоти, почесні нагороди і звання), мотиваційну роль при працевлаштуванні та роботі на державній службі відіграють інші фактори, як-от: (1) кращі гарантії зайнятості (нижчий ризик безробіття порівняно з приватним сектором), (2) тривалість оплачуваної відпустки (30 днів для державного службовця (проти 24 днів за загальним трудовим законодавством) та можливості для додаткової відпустки, в тому числі на навчання), (3) можливість підвищення кваліфікації (навчання, тренінги), (4) доступ до медичного обслуговування у відомчих закладах охорони здоров'я, (5) дотримання вимог трудового законодавства у випадку тимчасової непрацездатності (зокрема, для жінок важливим фактором є збереження гарантій зайнятості на час перерви у роботі у зв'язку з вагітністю та пологами). Також, серед немонетарних компонентів слід виділити норму про право державного службовця на службове житло (хоч таким правом може скористатися невелика частка працівників). Через недосконалість вітчизняного законодавства виселити людину з займаного житла, навіть службового, практично неможливо. Зазвичай муніципалітети, щоб не утримувати на власному балансі такий житловий фонд, погоджуються на приватизацію службового житла.

4.2.2 Розрахунок індивідуальної щомісячної грошової винагороди державного службовця ЦОВВ

Для того, щоб мати уявлення про сукупні розміри заробітних плат державних службовців центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), ми зробили умовний розрахунок середньомісячної грошової винагороди за припущення мінімальних та максимальних надбавок, визначених законом для працівників ЦОВВ центрального рівня (див. Таблиця 4). Мінімальний рівень надбавок за вислугу може мати працівник, який прийшов на державну службу з приватного сектору чи після навчання. Максимальні надбавки може мати досвідчений державний службовець, який має додаткове навантаження, високу інтенсивність праці та залучений до виконання особливо важливих і секретних завдань, хоча треба зауважити, що додаткові надбавки є тимчасовими за своїм характером і теоретично не можуть надаватися працівникові на постійній основі. Розмір регулярної премії для умовного розрахунку ми обмежили законодавчою нормою (30% фонду посадового

³⁰ <http://glavcom.ua/interviews/127927-kostjantin-vashchenko-vsi-priznachennja-na-derzhsluzhbu-provoditimutsja-vikljuchno-cherez-konkurs.html>



окладу на рік), хоча це обмеження відтерміноване в часі до 2019 року. Тому максимальний розмір премії нині може бути більшим за посадовий оклад (а за наявності забюджетованих коштів в організації – і перевищувати посадовий оклад працівника).

Для спеціаліста заробітна плата теоретично може варіювати в межах від 5280 грн до 15234 грн на місяць (до оподаткування) при додаванні до посадового окладу мінімальних та максимальних надбавок та преміальних виплат (на основі схеми посадових окладів на 2017 рік, див. Таблицю 5). У такому разі співвідношення надбавок та інших стимулюючих виплат до базового посадового окладу буде за умови їх мінімального розміру на рівні 25%, а за умови їх максимального розміру – на рівні 360%. Таким чином, в останньому випадку структура сукупної грошової винагороди матиме більше 52% варіативної складової (додаткові надбавки і преміальні виплати). Для вищої керівної ланки в структурі ЦОВ (рівень керівника державного органу) з мінімальною вислугою частка посадового окладу у сукупній грошовій виплаті може бути домінуючою (77%), і сукупна середньомісячна виплата буде співставною з максимальним розрахунковим рівнем для керівника управління у складі департаменту з великим стажем та надбавками. За умови максимальних надбавок та преміальних виплат, посадовий оклад складатиме лише 27% грошової винагороди керівника державної установи центрального рівня і сягатиме 48 898 грн на місяць. Для рівня державного секретаря міністерства середньомісячна грошова винагорода може варіювати в межах від 28 589 грн до 60 699 грн на місяць.

Таблиця 5. Умовний розрахунок щомісячної грошової винагороди державного службовця центрального органу державної влади центрального рівня на основі схеми посадових окладів на 2017 рік, грн. на місяць до оподаткування

Посада	Посадовий оклад, грн (1)	Гарантовані надбавки та виплати, % посадового окладу (2)				Додаткові надбавки та виплати**, % посадового окладу(3)	Премія, % посадового окладу (4)	Середньомісячна грошова винагорода, грн	
		Вислуга min	max	Ранг	Матеріальна допомога та інші виплати*			мінімум (1+2)	максимум (1+2+3+4)
Державний секретар	13 000	3%	50%	8%	109%	170%	30%	28 589	60 699
Керівник державного органу	13 000	3%	50%	8%	18%	170%	30%	16 788	48 898
Керівник департаменту, служби	9 115	3%	50%	8%	18%	160%	30%	11 770	33 372
Керівник самостійного управління, служби	8 670	3%	50%	8%	19%	160%	30%	11 235	31 783
Керівник самостійного відділу, служби	8 200	3%	50%	9%	19%	160%	30%	10 670	30 104
Керівник управління	7 300	3%	50%	7%	18%	160%	30%	9 356	26 657
Керівник відділу	6 900	3%	50%	7%	18%	160%	30%	8 875	25 228
Завідувач сектору	6 400	3%	50%	8%	18%	160%	30%	8 274	23 442
Головний спеціаліст державного органу	5 900	3%	50%	7%	18%	160%	30%	7 557	21 540
Провідний спеціаліст державного органу	4 600	3%	50%	5%	18%	160%	30%	5 878	16 780
Спеціаліст державного органу	4 200	3%	50%	4%	18%	160%	30%	5 280	15 234

* Сукупно два види матеріальних допомог – на оздоровлення при наданні щорічної оплачуваної відпустки та на вирішення соціально-побутових питань. Для рівня державного секретаря гарантованими виплатами є дві надбавки: за інтенсивність праці та виконання особливо важливої роботи у обсязі не менш 50% посадового окладу за кожен.

** Враховано всі можливі додаткові надбавки та стимулюючі виплати тимчасового характеру, передбачені чинним законодавством: за додаткове навантаження, за інтенсивність праці, за виконання особливо важливої роботи, за участь у підготовці законодавчих актів, за доступ до секретної інформації тощо.

Джерело: розрахунки ЦЕС на основі чинних нормативно-правових актів.



Загалом чинний механізм формування заробітної плати державного службовця дискримінує в оплаті молодих спеціалістів та фахівців з-поза меж системи державної служби, оскільки надбавка за вислугу років може сягати 50%. Хоча така надбавка є характерною для систем кар'єрного типу з безстроковою зайнятістю, для оновлення і осучаснення державної служби максимальний розмір надбавки за вислугу можна зменшити, а для вищого корпусу державної служби взагалі замінити іншими стимулюючими виплатами, залежними від результатів роботи. За даними Укрстату, у 2015 році частка керівників на державній службі з вислугою від 15 років і більше (тобто мала надбавку за вислугу на рівні 45-50%) складала 46%, і ще 26% керівних працівників мали стаж державної служби від 10-15 років (і відповідно, надбавку до посадового окладу 30-42%).

В оплаті праці працівників центральних органів влади (ЦОВ) існують значні диспропорції навіть на усереднених показниках. Наприклад, у 2016 році розрахункова середньомісячна заробітна плата у міністерствах варіювала в діапазоні від 2882 до 9377 грн на місяць за середнього показника по всіх міністерствах 6374 грн на місяць, хоча, за умови дотримання принципу рівнозначності оплати за однаково роботу, такого не повинно бути. Найнижчі середні виплати на одну штатну одиницю в ЦОВ, які мають територіальні відділення (наприклад, Міністерство юстиції, Фонд державного майна, Державна казначейська служба тощо), що пояснюється великою кількістю штатних працівників у територіальних відділеннях (але якщо припустити, що в центральному апараті цих відомств заробітні плати були на середньому рівні для ЦОВ, які не мають територіальних відділень, то працівники територіальних відділень отримували в середньому близько 2700 грн на місяць у 2016 році, тобто на рівні посадових окладів найнижчих груп оплати праці (спеціаліста обласного та районних рівнів з мінімальними надбавками). Це свідчить про те, що розрахунок фінансових потреб державних органів для втілення змін у системі оплати праці, введених у 2016 році, був неточним. Найвищі середньомісячні заробітні плати у працівників МЕРТ та Міністерства фінансів можна пояснити тим, що в цих міністерствах відбулася структурна перебудова та перегляд функціоналу із скороченням чисельності штатних працівників (при цьому фонд оплати праці залишився на попередньому рівні, за рахунок чого зросли виплати на кожну штатну одиницю, що залишилася).

Великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок в межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, агенції, служби) в секторі державного управління є загалом демотивуючим фактором, особливо якщо персонал не розуміє причин таких диспропорцій. Оптимальна різниця у посадових окладах сусідніх рівнів службової ієрархії складає 15-20% (мінімально 5%)³¹, в чинній схемі посадових окладів є різниці між сусідніми ланками, які є меншими за мінімально рекомендовані (від 0,5% до 3%), а в деяких випадках перевищують оптимальні рівні (28-32%). Якщо врахувати додаткові виплати, які наразі встановлюються безпосередніми керівниками структурних підрозділів за погодженням з керівником вищої ланки і становлять значну частку сукупної грошової винагороди на державній службі, то чиний механізм формування винагород виглядає непрозорим і малозрозумілим, а також створює передумови для диспропорцій в індивідуальних розмірах заробітних плат. Втім, за браком інтегрованих даних про індивідуальні виплати важко відслідкувати такі диспропорції.

Одним з можливих джерел інформації про сукупні розміри індивідуальних заробітних плат може бути реєстр декларацій державних службовців та посадових осіб органів державної влади. Але наразі для систематичного аналізу і висновків у реєстрі порівняно мало декларацій, поданих за 2016 рік, коли були змінені посадові оклади та набув чинності закон про державну службу. Втім, на базі вибіркового аналізу наявних декларацій³² можна попередньо зауважити таке: (1) заробітні плати для спеціалістів однієї групи оплати праці і в межах однакової юрисдикції можуть різнитися вдвічі; (2) розмір середньомісячних виплат свідчить про те, що значна частина працівників отримують

³¹ Світовий Банк. 2014. <http://blogs.worldbank.org/governance/pay-differentials-public-sector-pay-reform-insights-hr-professional-practice>

³² Кількість проаналізованих декларацій за 2016 рік – 40 од.



фактично мінімальні гарантовані за посадою виплати (посадовий оклад та надбавки за вислугу і ранг), особливо на районному рівні мережі територіальних відділень центральних органів; (3) у нещодавно реформованих установах (як, наприклад, органах прокуратури, судовій системі, національній поліції) рівень заробітних плат працівників³³ близький до максимально можливих розрахункових заробітних плат для еквівалентного рівня посад на державній службі. Можливим поясненням такого стану справ є недостатність забюджетованого фонду оплати праці багатьох відомств у 2016 році для здійснення всіх гарантованих виплат за новою схемою посадових окладів.

4.3 Порівняння розмірів оплати праці в державному та приватному секторах

4.3.1 Порівняння середньостатистичних заробітних плат на макрорівні

Заробітні плати у секторі державного управління України, в основному, не відставали від темпів росту економіки – кумулятивно витрати на оплату праці в секторі державного управління та оборони за 2001-2015 роки на 35% перевищили ріст номінального ВВП (див. Рисунок 8). Заробітні плати у секторі змінювалися у доволі широких межах, власне, як і номінальні темпи росту економіки загалом, утім, за останні 15 років витрати на оплату праці частіше перевищували темпи росту ВВП, аніж відставали чи були на рівні з ним.

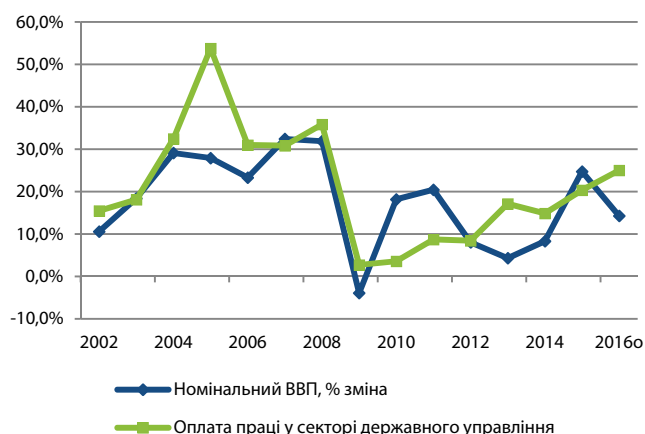
У 2017 році, після введення в дію нового закону про державну службу та двократного підвищення мінімальної заробітної плати, витрати на оплату праці працівників бюджетної сфери можуть перевищити 10% ВВП, що вже буде високим показником порівняно з іншими країнами.

Рисунок 8. Кумулятивна зміна номінального ВВП та витратів на оплату праці працівників сектору державного управління у 2001-2016 рр.



Джерело: Укрстат.

Рисунок 9. Динаміка темпів росту номінального ВВП та витратів на оплату праці працівників сектору державного управління у 2001-2016 рр.



Джерело: Укрстат.

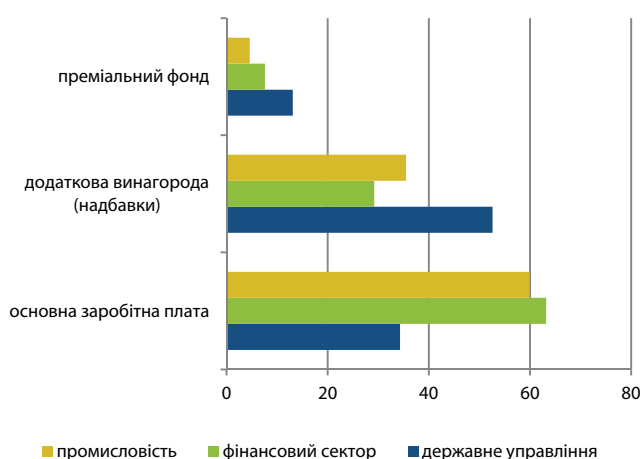
У суспільстві є досить поширеною думка про те, що рівень оплати праці в секторі державного управління є дуже низьким, проте усереднені статистичні дані не підтримують цю гіпотезу. Середні рівні оплати праці у державному секторі виглядають доволі конкурентними порівняно з виробничими галузями економіки, але є нижчими за рівні заробітних плат у секторах технологічних

³³ Не всі працівники згаданих державних органів є державними службовцями, їх умови праці регулюються окремими законами, зокрема такими, як закон про судоустрій, про прокуратуру, про Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань тощо.

та фінансових послуг. Середня заробітна плата працівників центральних апаратів органів державної влади у 2016 році була на 11,4% вищою за середню заробітну плату у промисловості, але на 31% нижчою за заробітні плати у секторах фінансових послуг та інформаційних технологій³⁴. В секторі державного управління більшість посад зосереджена в категорії так званих «білих комерційців», в той час як в приватному секторі концентрація «білих комерційців» зазвичай менша (зокрема у виробничих галузях). Тому для визначення конкурентності заробітних плат у секторі державного управління і приватному секторі коректніше порівнювати із секторами послуг (де більша частка кваліфікованих працівників, які виконують офісну роботу та функції управління). Втім, потрібно мати на увазі, що поширення практики «сірих» заробітних плат у приватному секторі знижує рівні заробітних плат у приватному секторі, тому порівняння середніх показників у державному та приватному секторах може не відобразити реальний стан справ.

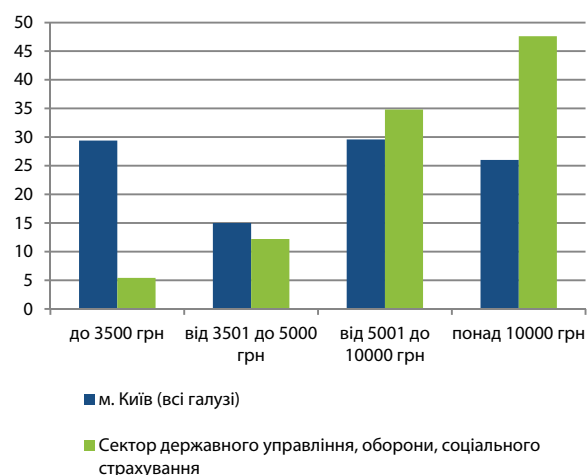
Структура заробітної плати в державному та приватному секторах має значні відмінності. Так, в структурі фонду оплати праці працівників сектору державного управління посадовий оклад складає 34%, надбавки та додаткові виплати – 53%, а премії – 13%. В той час, як у фінансовому секторі та промисловості основна заробітна плата становить 60% сукупної винагороди, а 30-35% – додаткові виплати (див. Рисунок 10).

Рисунок 10. Структура фонду оплати праці в приватному та державному секторах (м. Київ), %, середнє, 2016 рік



Джерело: Укрстат.

Рисунок 11. Розподіл штатних працівників за розміром оплати праці, м. Київ, грудень 2016 року



Джерело: Укрстат.

Розподіл працівників сектору державного управління за розмірами заробітної плати свідчить про те, що у Києві у грудні 2016 року близько 35% отримали заробітну плату від 5000 до 10000 тис. грн на місяць, а в межах всієї України таких працівників – 30% (див. Рисунок 11-12). Ще 47,6% працівників державних органів у Києві отримували у грудні 2016 року понад 10000 грн на місяць, а по всій території України лише 25,4% працівників потрапили в цю групу.

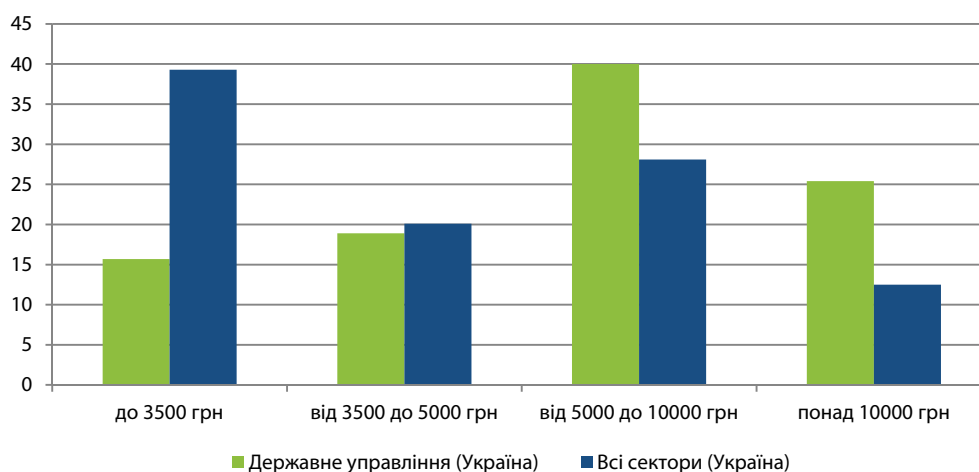
По всій території України перші три групи працівників за розміром їх заробітної плати у жовтні 2016 року (до 3500 грн, до 5000 грн та до 10000 грн) були приблизно однаковими, а вже в грудні 2016

³⁴ Для порівняння усереднених показників заробітних плат, їх структури та розподілу за розмірами оплати для штатних працівників центральних органів державного управління та працівників формального сектору економіки інших галузей економіки ми взяли статистику оплати праці у м. Києві, де зосереджені центральні апарати всіх державних органів влади, що можна вважати близьким еквівалентом необхідного показника.



року (місяць коли виплачуються премії) частка працівників, які отримали заробітну плату від 5000 до 10000 грн зросла до 40%. Це свідчить про значні розбіжності в оплаті праці на центральному рівні (ймовірно, за рахунок більшої концентрації більш високооплачуваних службовців та керівних кадрів) і більш-менш рівномірні рівні оплати в регіонах. Прикметно, що у Києві лише 5,4% у грудні 2016 року працівників у секторі державного управління отримували заробітну плату меншу за 3500 грн, тимчасом як серед усіх штатних працівників столиці ця частка сягала майже 30%, що свідчить про значний відсоток тінювих заробітних плат (більшість з них у 2017 році мають отримати підвищення заробітної плати до офіційно встановленого мінімуму 3200 грн).

Рисунок 12. Розподіл штатних працівників за розміром оплати праці*, Україна, грудень 2016 року



* Фонд оплати праці поділений на кількість штатних працівників.

Джерело: розрахунки ЦЕС на основі даних Укрстат.

4.3.2 Порівняння розмірів заробітних плат на мікрорівні

Щоб зрозуміти, чи є достатнім для залучення та утримання якісних кадрів рівень оплати праці на різних рівнях посад державної служби, потрібно порівняти заробітні плати державних службовців із заробітними платами працівників на приблизних за змістом та обсягом функціональних обов'язків посадах у приватному секторі. Якщо заробітні плати у державних установах значно нижчі за їх приблизні еквіваленти у приватному секторі, тоді державний сектор матиме або велику плінність кадрів і велику кількість вакансій, або/та недостатньо кваліфікованих працівників.

Скориставшись даними дослідження заробітних плат за 1-е півріччя 2016 року, яке здійснює Ernst&Young на основі опитувань різних компаній приватного сектору у Києві, та розрахунковими заробітними платами державних службовців центрального рівня з урахуванням надбавок та виплат (з припущеннями щодо їх мінімального та максимального розміру), ми порівняли заробітні плати для приблизно еквівалентних посад, згрупувавши їх у 9 груп (від нижчого професійного рівня до вищої керівної ланки (рівень керівника державної установи)³⁵.

Для діагностичного порівняння ми взяли усереднені показники гарантованих заробітних плат у приватному секторі для різного рівня посад з різних секторів послуг (фінансових, юридичних,

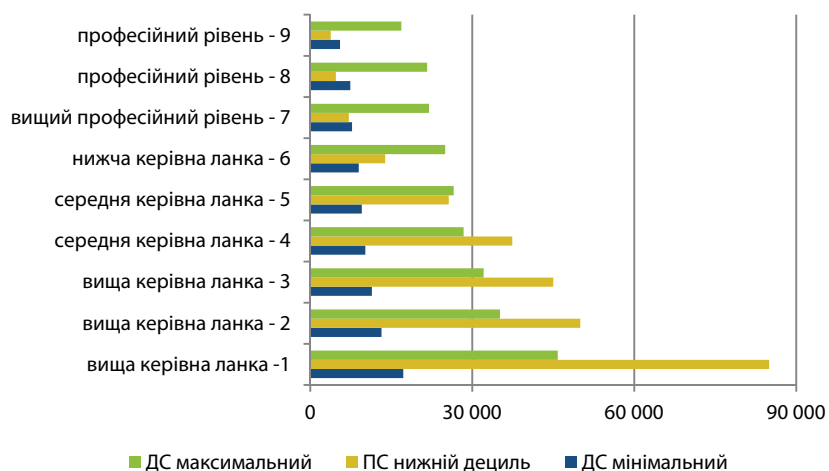
³⁵ Наприклад, для вищих керівних посад державної служби (група 1) еквівалентами у приватному секторі були член правління та віце-президент компанії. Для рівня головного спеціаліста державної установи приблизним еквівалентом заробітної плати у приватному секторі ми взяли середнє значення заробітних плат для старшого юриста, фінансового аналітика, економіста та старшого інспектора з охорони праці.

кадрового управління) як такі, що наближено відповідають характеру роботи працівників державного сектору, та середні показники для кожного рівня посад (від спеціаліста по роботі з клієнтами, молодшого юриста та аналітика до члена правління/віце-президента компанії). Хоча отримані результати не можна вважати повноцінним дослідженням конкурентності заробітних плат у секторі державного управління, бо пошук еквівалентів для посад та рівнів відповідальності державних службовців різного рівня у приватному секторі потребує більш масштабного дослідження та більш повних даних про індивідуальні виплати в державному секторі, результати такого діагностичного порівняння можуть дати уявлення про загальні співвідношення заробітних плат між державним та приватним сектором. За браком даних про медіанні рівні заробітних плат державних службовців різного рівня, ми порівнювали розрахункові мінімальні та максимальні заробітні плати у державному секторі із заробітними платами у приватних компаніях, розподіленими на три рівні для кожної з дев'яти груп посад: нижній дециль (10% найнижчих виплат із сукупної вибірки), медіанний, верхній дециль (10% найвищих заробітних плат).

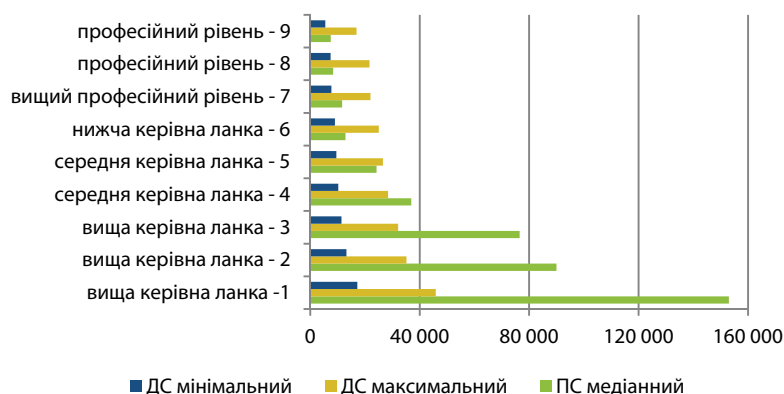
Результати порівняння свідчать про те, що винагорода за роботу у державному секторі є вищою за заробітну плату працівників приватного сектору на професійному рівні та рівні нижчої керівної ланки, але значно поступається виплатам, які отримують керівники середньої та вищої керівної ланки у приватному секторі (див Рисунок 13).

Рисунок 13. Заробітні плати у приватному секторі* та секторі центрального рівня державного управління

Порівняння з нижнім децилем заробітних плат у приватному секторі



Порівняння з медіанним рівнем заробітних плат у приватному секторі



Порівняння з верхнім децилем заробітних плат у приватному секторі



*Для компаній, які базуються в Києві.

Джерело: розрахунки ЦЕС.

Так, для рівня спеціаліста (нижчий професійний рівень) заробітні плати є на 25-30% вищими, ніж у приватному секторі, до рівня завідувача сектору та начальника відділу у складі структурного підрозділу (нижча керівна ланка) ця позитивна різниця у оплаті праці в секторі державного управління зникає. Починаючи з середньої керівної ланки, приватний сектор пропонує заробітну плату вищу на 70 - 250%, ніж державний. Заробітні плати вищої керівної ланки державної служби у 3-6 разів нижчі, ніж у приватному секторі.

До результатів нашого діагностичного порівняння потрібно ставитись з обережністю, оскільки можливі похибки як у вибірці, класифікації робіт, так і у розмірах заробітних плат. Для більш об'єктивних порівнянь потрібно здійснити більш ретельний відбір професій приватного сектору для порівняння, які б точніше відображали функціональні обов'язки працівників обох секторів, а також дані про фактичні, а не розрахункові заробітні плати у державному секторі.

Для того, щоб відповісти на питання, чи відчуває сектор державного управління брак кадрів для заповнення вакантних посад для керівників вищої ланки, бракує інформації про вакансії, кількість кандидатів та тривалість пошуку працівників для заповнення відкритих вакансій.



5 Висновки та рекомендації

Після введення в дію нового закону про державну службу та двократного підвищення мінімальної заробітної плати, сукупні видатки на оплату праці в секторі загального державного управління можуть перевищити 10% ВВП у 2017 році, що є вищим за комфортні показники і потребуватиме зниження у майбутньому з огляду на високе боргове навантаження країни. Тому питання чисельності працівників сектору та рівнів оплати залишатиметься на порядку денному державної влади.

Система оплати праці працівників сектору державного управління в Україні є досить жорсткою в аспекті гарантованих компонентів оплати праці, і завдяки цьому є важливим чинником утримання кар'єрних службовців у системі державної служби. Широкий набір додаткових стимулюючих виплат та премій, а також децентралізований механізм їх призначення залишає простір для вибіркового стимулювання кваліфікованого та ефективного персоналу керівництвом шляхом преміювання, проте обсяги таких стимулюючих виплат залежать від розмірів фонду оплати праці конкретної установи і впливовості керівника у межах організації. Умови оплати праці в Україні є схожими з системами оплати, прийнятими в інших країнах з кар'єрною системою зайнятості.

Про справедливість диференціації заробітних плат у межах сектору державного управління важко судити за браком інтегрованих даних. Утім, є непрямі ознаки того, що в секторі існують великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок у межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, агенції, служби). Це є загалом демотивуючим фактором для працівників. Диспропорції виникають внаслідок додаткових надбавок та преміювання відносно невеликої кількості посадовців високого рангу, при цьому величина винагороди залежить від наявності фінансових ресурсів (в основному за рахунок так званої «економії фонду оплати праці»), а не від результатів роботи.

Проведений аналіз показав, що рівень оплати праці в секторі центрального державного управління є значно нижчим порівняно з приватним сектором для середньої та вищої керівної ланки, але досить конкурентним для рівня спеціалістів та нижчої керівної ланки.

Реформа системи оплати праці в секторі державного управління є політичним процесом і має супроводжуватися комплексом структурних змін, як-от дерегуляція, усунення дублювання функцій та реструктуризація відомств, реорганізація територіальних відділень ЦОБВ, впровадження електронних послуг тощо. Підвищення посадових окладів всіх держслужбовців до «ринкового» рівня не є панацеєю від корупції і не гарантує підвищення ефективності та якості державних послуг.

Щоб удосконалити чинну систему оплати праці державних службовців та працівників державних органів, можна розглянути такі заходи:

Створити систему інтегрованого кадрового та зарплатного обліку державних службовців. На основі даних щодо фактичної чисельності персоналу, індивідуальних заробітних плат, займаних посад та характеристик персоналу провести детальний аналіз диференціації оплати праці та оцінити наслідки різних варіантів змін у структурі заробітних плат для сукупних витрат на оплату праці в секторі. Така система потрібна також для якісного середньострокового бюджетування витрат на оплату праці (можливий перехід до бюджетування витрат на оплату праці на основі фактичної чисельності працюючих, а не на основі штатного розпису). Наразі відсутність точної інформації не дає можливості аналізувати та адекватно оцінювати вплив задекларованих державою зобов'язань перед працівниками сектору.

Підвищити прозорість механізму формування грошової винагороди для державних службовців. Для країни з обмеженими бюджетними ресурсами та корупційним підґрунтям важливо спростити надбавки до зарплати та інші матеріальні стимули. Хоча з введенням в дію нового закону про державну службу структура заробітних плат стала більш зрозумілою, все ще більшу частину грошової винагороди складає не посадовий оклад, а додаткові виплати (надбавки, премії), і ситуація не зміниться навіть за умов ефективного впровадження чинного закону. Розглянути варіант заміни



частини виплат, кратних посадовому окладу, на фіксовані суми, які не залежать від посади працівника (наприклад, виплата на оздоровлення чи вирішення соціально-побутових питань).

Зменшити диспропорції в оплаті праці в різних відомствах у межах сектору державного управління та уникати політичних рішень, які спотворюють рівні компресії заробітних плат. Наразі найбільш високооплачуваними працівниками в системі державного управління є працівники НАБУ: 40-50 прожиткових мінімумів порівняно з 8 для держсекретаря.

Розглянути введення окремої системи оплати праці для вищого корпусу державної служби, можливий перехід до контрактної системи з окремими джерелами та принципами фінансування, оскільки їх рівень оплати значно відстає від ринкового. Можна взяти за основу підходи до оплати праці вищого керівництва державної служби, характерні для конкурентної моделі державної служби. Наприклад, у Новій Зеландії з очільниками державних установ уклалися контракти, в яких були прописані цілі і результати діяльності керівника за певний строк контракту, і оплата праці великою мірою залежала від результатів роботи і досягнення чи недосягнення контрактних цілей (за невиконання поставлених завдань – нульовий бонус або звільнення).

Провести опитування державних службовців щодо цілей і мотивації їх роботи, щоб отримати зворотний зв'язок про зміни в умовах оплати праці та способи удосконалення чинної системи оплати праці.

Формування нової генерації державних службовців потребує якісного добору кадрів. Доцільно зменшити максимальний розмір надбавки за вислугу років (до 30%) або перекваліфікувати її у надбавку за релевантний досвід працівника (в тому числі поза межами державної служби). Введення конкурсного відбору на посади державної служби є необхідною, але недостатньою умовою. Чинні умови проведення конкурсів та якість кваліфікаційних іспитів треба удосконалювати. Важливо тестувати не лише знання законодавства, а й проводити тести на логіку та розвиток «м'яких» навичок кандидатів (вміння працювати в команді, лідерські якості, комунікативні навички та адаптивні якості). Також проводити психологічні тести для відбору осіб, не схильних до корупції.

Поступово скорочувати чисельність службовців внаслідок перегляду функціоналу відомств, усунення дублювань, розвитку електронних сервісів тощо. Впровадження інтегрованих інформаційних систем управління даними та розвиток у середньостроковій перспективі дозволить скоротити потребу у працівниках нижчих рівнів ієрархії (зокрема за рахунок територіальних відділень ЦОБВ). Наприклад, великий потенціал скорочення чисельності працівників потенційно є в системі фондів соціального страхування – нарахування соціальних виплат та пенсій у ручному режимі можна замінити інформаційною системою (коли отримувач соціальних виплат сам заповнює анкету та подає документи в електронному вигляді, і призначення допомоги відбувається автоматично), залишити спеціалістів на місцях лише для вирішення нетривіальних випадків. Утім, впровадження електронних послуг допомагає скоротити кількість менш кваліфікованих робітників, проте створює попит на більш кваліфіковані кадри.

Залучати більшу кількість працівників на умовах тимчасових контрактів, зменшити кількість працівників з безстроковою зайнятістю. Поширеність безстрокової зайнятості на державній службі зменшує гнучкість системи державної служби та збільшує витрати на її утримання. В Україні, принаймні на центральному рівні державного управління, частину роботи державних службовців виконують працівники громадських організацій, які фінансуються коштом міжнародних донорів. Наприклад, одна з таких ініціатив – це впровадження офісів просування реформ у різних державних відомствах, джерелом фінансування оплати праці будуть кошти ЄС та ЄБРР.



Додаток 1. Досвід реформування оплати праці в державному секторі Польщі

За останні 20 років польська державна служба пережила принаймні чотири хвилі реформ, що було наслідком економічної та політичної трансформації країни, в тому числі євроінтеграції.³⁶ Перша хвиля реформ державної служби відбулася у середині 1990-х, проте більш масштабною була наступна хвиля реформи державної служби у 1998-99 роках. До 1999 року польська державна служба ще не була структурована – посади мали подібні назви, проте належали до різних рівнів державної служби та регулювалися різними законами. У 1999 році у Польщі класифікували посади державної служби, змінили правила оплати праці і набору працівників до роботи в державних органах, запровадивши принципи конкурентності та відкритості, наближені до європейської практики³⁷. Третя хвиля змін державної служби відбулася у 2006 році, але вони збільшили рівень політизації державної служби. Тому після зміни політичної влади в країні була здійснена остання хвиля реформи державної служби, проведена у 2009 році після затвердження нового закону про державну службу від 21 листопада 2008 року³⁸. Цей закон визначає засади функціонування державної служби та систему оплати праці Польщі дотепер. У польській системі державної служби, яка є гібридною моделлю державної служби з домінуючими компонентами моделі кар'єрного типу, існує розмежування на посади політичного рівня та посади державної служби. При цьому на посадах державної служби можуть працювати особи, які мають статус або працівника державної служби (civil service employee), або державного службовця (civil servant)³⁹.

Чинна система оплати праці є досить складною⁴⁰ і містить багато компонентів. Так, заробітна плата на державній службі складається з:

1. базової еталонної заробітної плати, яка поширюється на всіх державних службовців і щорічно переглядається;
2. так званого мультиплікатора, що є індивідуальним для кожної окремої особи з персоналу і застосовується до базової еталонної заробітної плати, щоб отримати базову щомісячну заробітну плату. В межах міністерства чи державного органу керівник кожного підрозділу має право пропонувати зміну цих коефіцієнтів для окремих працівників, за умови погодження з керівником державного органу (director general of offices)⁴¹.

³⁶ Itrich-Drabarek I., Mroccka K. and Swietlikowski L. 2012. Civil Service in Poland. Faculty of Journalism and Political Science, University of Warsaw, Warsaw, 2012.

³⁷ Зокрема, одним з важливих кроків була деполітизація системи державної служби та зниження бар'єрів для входу людей з-поза системи державної служби на посади вищої керівної ланки. Lechtenberg D. 2015. The Organizational Spaces of the Ministerial Reorganization in Poland. Administrative Culture 16(2), 141-160.

³⁸ Постанова Уряду №211 від грудня 2009 року.

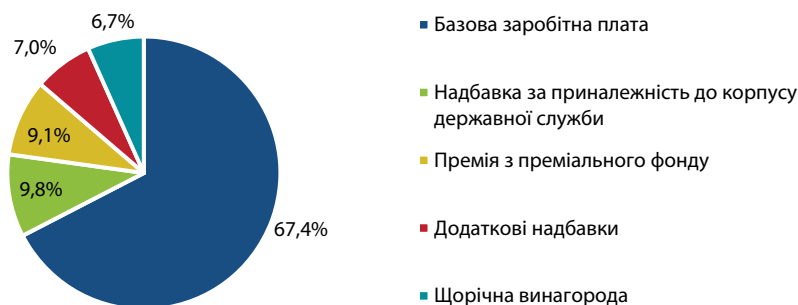
³⁹ Державні службовці мають відмінні від працівників державної служби типи трудових контрактів, процедуру рекрутингу, кваліфікаційні вимоги тощо. Окремі посади вищої керівної ланки можуть посідати лише особи зі статусом державного службовця.

⁴⁰ Базується на складній системі мультиплікаторів, які залежать як від займаної посади, так і індивідуальних характеристик працівника (іноді мультиплікатори варіюють у доволі широких межах, що зменшує диференціацію оплати праці залежно від характеру та складності роботи).

⁴¹ По суті, еквівалент «державного секретаря» в українській системі державної служби.



Рисунок 1. Структура винагороди за працю на державній службі, 2010



Джерело: Civil Service Department of Poland.

На додаток до базової заробітної плати, працівники державної служби отримують додаткові виплати:

1. надбавку за вислугу років (процентне збільшення заробітної плати за кожен рік служби до 20 років);
2. бонус за вислугу років (одноразовий бонус надається співробітникам після досягнення 20 і 30 років служби);
3. тринадцяту зарплату (щорічна винагорода).

Працівники також можуть отримувати такі виплати:

1. нагороду за особливі досягнення у професійній діяльності (премія);
2. бонус за приналежність до корпусу державної служби⁴²;
3. бонус за завдання (для тих, хто тимчасово бере додаткову роботу зазвичай за співробітників, які перебувають у відпустці);
4. оплату за небезпечні умови праці (серед державних службовців застосовується до податківців, що відповідають за прострочені платежі, та до працівників, що працюють в несприятливих умовах, як-от шахти).

Рівень оплати праці працівників державних органів загалом є досить конкурентним порівняно з приватним сектором (див. Таблицю 1). Середній рівень оплати праці в державному секторі був на 10% вищим за оплату у приватному секторі у 2014 році. Для більшості позицій (за винятком посад вищої керівної ланки) винагорода за роботу в державному секторі зазвичай незначно відрізняється від відповідних рівнів у приватному секторі⁴³. Проте на управлінських позиціях високого рівня здебільшого недоплачують порівняно з еквівалентними посадами у приватному секторі⁴⁴. Однак державний сектор не відчуває жодних труднощів у залученні та утриманні таких співробітників. Відносна кількість звільнень з посад державної служби в Польщі є порівняно невисокою (5,1% у 2013 році), і цей показник поступово зменшувався після 2008 року, коли відбулися останні масштабні зміни у системі державної служби (частка звільнень зменшилась з 12,8% у 2008 році до 7,4% у 2009 році). Заповнення вакантних посад відбувається на конкурентних засадах – в середньому у 2013

⁴² Корпус державних службовців – це група осіб, які мають статус державного службовця. Членом корпусу можуть стати працівники державної служби, які відповідають певним кваліфікаційним вимогам (пройти атестацію, мати досвід роботи, магістерський ступінь (або еквівалент), знати дві іноземні мови), та випускники Національної Школи Державного Управління, які в подальшому можуть претендувати на посади вищої керівної ланки державної служби. (https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/basic_info_on_civil_service.pdf).

⁴³ World Bank. 2013. Poland: Reforming Government Pay Setting Practices. PREM ECA Region, July, 2013.

⁴⁴ Дослідження з порівняння заробітних плат у державному та приватному секторах з урахуванням особливостей роботи та рівнів відповідальності, здійснене HRM Partners у 2010 на замовлення польського уряду.

році на одне вакантне місце претендувало 35 кандидатів. У 2012 році лише 12% керівників державних установ вважали, що рівні оплати праці в секторі державного управління є низькими та малоконкурентними порівняно з приватним сектором і це створює проблеми для ефективної роботи їх відомств.⁴⁵

Таблиця 1. Середньомісячна заробітна плата постійних працівників за професійними групами в публічному та приватному секторах** (жовтень 2014)

Професійні групи	Середньомісячна заробітна плата (брутто, польських злотих*)			
	Загалом (1)	Державний сектор (2)	Приватний сектор (3)	Премія за роботу в державному секторі, % (2)/(3)
Загалом по всіх групах	4108	4357	3981	1,09
Керівники	8379	7453	8728	0,85
в т.ч. генеральні та виконавчі директори	13102	11759	13353	0,88
Спеціалісти	5068	4741	5537	0,86
в т.ч. у сфері:				
охорони здоров'я	4222	4201	4296	0,98
освіти	4473	4564	3512	1,30
економіки та фінансів	5335	4976	5493	0,91
інформаційних технологій	6994	5694	7202	0,79
правознавства	8302	8739	6908	1,27
Середній та технічний персонал	4146	3947	4283	0,92
Офісні працівники (функції обслуговування)	3278	3476	3157	1,10

* Курс злотого станом на жовтень 2014 рік 3,35 PLN/USD

**Заробітні плати працівників у еквіваленті повної зайнятості

Джерело: GUS (Служба статистики Польщі), Structure of wages and salaries in October 2014

Результатом реформування сектору державного управління Польщі стало скорочення чисельності працівників загалом та зменшення витрат на оплату праці в державному секторі. Від 2008-го року до 2015-го загальні видатки на оплату праці працівників сектору загального державного управління скоротилися на 0,8% ВВП – до 10,3% ВВП, що є дещо нижчим показником за середній рівень країн ЄС (10,6% ВВП) і близьким до відповідного показника для країн з розвинутою економікою (10,2% ВВП). Варто зауважити, що більш стабільного зниження видатків на оплату праці вдалося досягти лише після 2008 року (внаслідок останньої хвилі реформ державної служби), ймовірно, через бюджетні обмеження, викликані глобальною фінансовою кризою. Кількість працівників, зайнятих у секторі державного управління (не враховуючи вчителів, медичних працівників та суддів), становить близько 28 на 1000 жителів в Польщі (на 10% нижче від середнього рівня країн ЄС). Станом на кінець 2013 року в органах державного управління та регіональних адміністраціях Польщі працювало 730,5 тис. осіб (1,9% населення), з яких статусні державні службовці складають лише 7,5 тис. осіб (дані 2013 року). Загалом за період з 2008 по 2014 рік частка зайнятих у державному секторі (включно з працівниками державних компаній та органів місцевого самоврядування) зменшилась на 11,1% – до 3,4 млн осіб.

⁴⁵ Звіт Голови Державної Служби Республіки Польща за 2012 рік.

https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/report_of_the_head_of_civil_service_2012_selected_issues.pdf



Додаток 2. Система оплати праці в Литві⁴⁶

Реформувати сектор державного управління у Литві почали з початку незалежності, активізувався цей процес на етапі інтеграції до ЄС, але більш комплексно та зважено до адміністративної реформи підійшли лише у 2009-2010 рр. Литовський уряд розробив стратегію адміністративної реформи, прийняту у 2010 році, але до 2012 її не було реалізовано в повному обсязі, і терміни виконання перенесено на майбутні періоди.

Литовська системи оплати праці вважається⁴⁷ прозорою, але недостатньо конкурентоспроможною і результатоорієнтованою. Згідно з опитуваннями, лише 31% литовських державних службовців вважали, що висока продуктивність призводить до більш високої заробітної плати (хоча в інших країнах ситуація не набагато краща: в Естонії – 50%, в Латвії – 30%, у Польщі – 18%). Тому уряд прагнув до створення такої системи оплати праці, за якої державні службовці відчуватимуть, що зарплата відображає їх зусилля та результати діяльності.

З цією метою у Литві керівнику державного органу надали певну гнучкість у формуванні штатного розкладу за умови дотримання граничного обсягу витрат на оплату праці: уряд встановлював лише загальний граничний обсяг видатків на оплату праці для кожного органу влади на основі штатного розпису (загальна кількість посад у кожному органі, незалежно від категорії посади, помножена на середню зарплату в межах організації). Усі позиції класифікуються за зарплатною сіткою з 20 категорій, з кроками по роках вислуги. Керівник державного органу має певну свободу у розподілі коштів між працівниками різних позицій в межах організації, але у межах затвердженого граничного обсягу видатків. Тобто, керівник не може збільшити загальну кількість штатних одиниць в межах штатного розкладу, але може додати позиції в одній категорії і прибрати відповідне число позицій з іншого класу. Таким чином, керівник може регулювати як профіль позицій в своїй організації, так і рівень індивідуальних зарплат, поки дотримується обмежень на загальну кількість штатних одиниць, коефіцієнтів та діапазонів допустимих коефіцієнтів в кожному класі і бюджетного ліміту видатків на оплату праці своєї організації.

Хоча в Литві в межах стратегії реформування державного управління декларується рух в бік базованої на результатах оплати праці в державній службі, тим не менше вона все ще традиційна, централізована, базована на категоріях і рангу посад, а збільшення заробітної плати в більшості випадків залежить від вислуги років. Такі правила достатні для реалізації прозорої та зрозумілої системи оплати праці.

Система оплати праці державних службовців складається з трьох основних компонентів: базовий оклад, бонуси і додаткові виплати⁴⁸ (див. Рисунок 1).

Посадовий оклад. Для визначення основного окладу використовують каталог з 20 категорій посад. Кожній категорії присвоюється коефіцієнт, який множиться на «мінімальну заробітну плату», котра щорічно затверджується урядом⁴⁹. Категорія посади затверджується відповідно до уніфікованої методології сеймом, кабінетом міністрів або апаратом президента, залежно від підпорядкування відповідного органу. Коефіцієнт варіюється від 2,35 до 4,4 МЗП для нижчих категорій державної служби (категорія 1-9) та досягає максимального значення 10,8-13 для найвищих посад державної служби (категорії 18-20 – керівники державних установ).

⁴⁶ Інформація станом на 2013 рік.

⁴⁷ Станом на 2013 рік. World Bank report on government pay reform, 2013.

⁴⁸ Базовий закон про державну службу від 2002 року.

⁴⁹ Закон про державну службу, 2002.



Рисунок 1. Склад оплати праці державних службовців у Литві

Базовий оклад	Залежить від рівня посади, розраховується від мінімальної зарплати
Бонуси та надбавки	За строк служби
	За роботу у вихідні, святкові дні та вночі
	За офіційний ранг
	За дипломатичний ранг
	За кваліфікаційну категорію
Додаткові виплати	Одноразовий бонус в розмірі базової зарплатні
	За виконання понаднормових або позаурочних завдань
	За роботу під час відпустки
	За шкідливі, дуже шкідливі та небезпечні умови праці

Джерело: Закон про державну службу (2002).

Бонуси та надбавки. Бонуси – це одноразові платежі, що не консолідуються в основний оклад і визначаються керівниками державних і муніципальних установ на основі правових норм, наприклад, бонуси за кваліфікаційну категорію ґрунтуються на оцінці продуктивності працівника.

Надбавка за стаж роботи становить 3% від базового окладу за кожні три роки служби, і загальна сума цього бонусу не може перевищувати 30% від основної заробітної плати. Під час складної економічної ситуації бонуси за кваліфікаційний клас можуть бути знижені, зокрема таке рішення було прийняте на період з 01.08.2009 до 31.12.2010. Бонус за кваліфікаційну категорію складає від 15% до 50% окладу відповідного службовця та не може перевищувати 50% від базового окладу.

Додаткові виплати. Додаткові виплати за понаднормову роботу не можуть призначатися протягом наступного року після надання таких виплат. Вважається, що якщо такі умови не зникли за рік, вони стають звичайними для даної позиції. Загалом розмір додаткових виплат не повинен перевищувати 60% базового окладу.

Важливо відзначити, що загалом розмір бонусів і додаткових виплат не може перевищувати 70% від базового окладу. Суму додаткових виплат визначає безпосередній керівник державного службовця.

В середньому у 2008 році в структурі оплати праці основний оклад склав 77,5%, бонуси – 18,7%, додаткові виплати – 3,8% фонду оплати праці державних службовців. У тому ж 2008 році близько 80% державних службовців отримували бонус за стаж роботи, близько 59% з них також отримували бонус за кваліфікаційну категорію, 45,8% – додаткову оплату за діяльність, яка перевищує звичайне робоче навантаження, або за виконання додаткових завдань в позаурочний час. За результатами обстеження мотивації литовських державних службовців, більш висока винагорода (79%) та соціальні гарантії (45%) є основними факторами, які мотивували державних службовців залишитися на державній службі.

Литовські правила розподілу бонусів вважаються найбільш чіткими серед держав – нових членів ЄС⁵⁰. Серед державних службовців Литви 46% згодні, що ці правила чіткі; тимчасом як у Латвії так думають тільки 31%, Естонії – 38%, Польщі – 13%, Угорщині – 20%, Словаччині – 25%, Словенії – 40%. Проте уряд Литви продовжує реформу цієї сфери, намагаючись зробити правила більш гнучкими та орієнтованими на результат.

⁵⁰ Станом на 2009-2012 рік. Звіт SIGMA OECD, 2009 та World Bank, 2013.



Додаток 3. Досвід реформи оплати праці в державному секторі у Сінгапурі

Державна служба Сінгапуру зазнавала низки реформ з початку 1980-х. Цілями реформ було покращити стан публічних фінансів, підвищити якість державних послуг та збільшити децентралізацію фінансування держслужби.

До структури Державної служби Сінгапуру не входять наглядові (статутні) ради, працівники державних підприємств та збройні сили Сінгапуру⁵¹. З початку 2000-х рр. у державній службі працювало близько 63,3 тис. співробітників, або 55% від працевлаштованих в державному секторі⁵². Переважна більшість державних службовців Сінгапуру працювали на постійній основі. Контракти на фіксований період широко не використовуються – тільки для проектів, які потребують дуже специфічних навичок. Серед співробітників державної служби близько 0,5% (270 осіб) належать до елітної адміністративної служби і займають ключові керівні посади в міністерствах і основних наглядових радах. Деяких з них також відряджають на керівні посади в компаніях, пов'язаних з урядом.

Від 2000 року у Сінгапурі запроваджувалася програма PS21 (державної служби XXI століття), метою якої була трансформація світогляду державної служби і запровадження внутрішньої культури безперервного підвищення ефективності та дієвості.

Основні реформаторські заходи, здійснені у системі оплати праці працівників державної служби Сінгапуру:

- **Впровадження гнучкої системи оплати праці** (з 1988 року). В оплату праці держслужбовців було дозволено включати річний або піврічний гнучкий бонус. Таким чином, уряд отримав інструменти швидкого регулювання видатків на оплату праці в держсекторі на випадок кризових ситуацій.

- **Перехід до більш конкурентоспроможної заробітної плати для керівників вищої керівної ланки державної служби.** В 1994 році у відповідь на велику кількість звільнень з державної служби та труднощі з наймом нових працівників рівень оплати праці держслужбовців вищої категорії був прив'язаний до рівня оплати праці в приватному секторі шляхом встановлення формальних критеріїв. Використовуються дві прив'язки: Superscale G – для державних службовців вищого рівня і Staff Grade I – для міністрів. Інші зарплати в державній службі розраховуються шляхом інтерполяції або екстраполяції від цих двох точок.

Для державних службовців вищого рівня була встановлена прив'язка заробітної плати до середньої заробітної плати найбільш високооплачуваних спеціалістів з шести видів діяльності, які найкраще відображають уміння і навички, потрібні державному службовцю. До фахівців з таких видів діяльності входять, наприклад, банкіри, бухгалтери, інженери, юристи, які працюють як у міжнародних багатонаціональних, так і місцевих компаніях. Відправною точкою для порівняння є середній основний дохід 15-го у списку найбільш високооплачуваних платників податків з кожної з шести професій та віком 32 роки.

- **Введення системи оплати праці, прив'язаної до особистої ефективності, для всіх державних службовців.**

- **Монетизація медичних пільг і поступове скорочення пенсійних виплат у рамках курсу уряду на скорочення зобов'язань для майбутніх поколінь.**

⁵¹ Станом на 2000-2001 рр.

⁵² Yearbook of Statistics - Singapore 2001", Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore; <http://www.gov.sg>



- **Введення зарплатного діапазону для вищих державних службовців з метою підвищення гнучкості в управлінні персоналом.**

Загалом, оплата праці в державній службі Сінгапуру ґрунтується на таких принципах:

- **Порівнюваність з приватним сектором.** В останні роки спостерігається підвищений акцент на конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців порівняно з приватним сектором. Існуюча політика прив'язки до оплати праці в приватному секторі не дозволяє випереджати ринок.
- **Щорічні перегляди заробітної плати.** Для того, щоб державна служба залишалася конкурентоспроможною на ринку праці, проводяться щорічні перегляди з метою виявлення зарплат, які потребують перегляду. Для цього існує спеціальний орган – Національна рада з оплати праці.
- **Гнучкість у структурі заробітної плати державних службовців.** Структура заробітної плати для державних службовців складається з ряду компонентів, які можуть бути скориговані відносно продуктивності економіки. В результаті реформ була додана також компонента у вигляді бонусу продуктивності, прив'язаного до індивідуальної продуктивності.
- **Політика «чистої заробітної плати».** Всі пільги для державних службовців монетизовані і виплачуються разом із заробітною платнею або на особливі рахунки (як-от медична пільга). В рамках цієї ініціативи держслужбовці були переведені на загальну пенсійну систему.
- **Рівень освіти визначений як найважливіший фактор** при встановленні окладу на початковому рівні державної служби.
- **Стратегічне бачення.** Державна служба приймає довгострокове стратегічне бачення щодо управління оплатою праці в секторі. Це має деякі важливі наслідки для розробки структури оплати праці та системи загалом.



Додаток 4. Особливості нового закону про Державну службу

Новий закон про державну службу від 10 грудня 2015 року є важливим кроком вперед для формування професійної державної служби в Україні. Даний закон набув чинності 1 травня 2016 року. Ухвалення нового закону про державну службу було передбачено Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і його положення значною мірою відображають європейські підходи до формування державної служби.

Зокрема, новий закон передбачає такі зміни:

- **Розмежування політичних і адміністративних посад.** Запроваджено розподіл держслужбовців, на яких поширюється дія даного закону, політичних посад, обслуговуючого персоналу та інших категорій зайнятих в державному секторі, що не підпадають під дію закону. В рамках цього підходу запроваджено також посади державних секретарів, які керують апаратами міністерств (тобто забезпечують виконання завдань міністра). Раніше цю функцію виконувала політична постать: заступник міністра – керівник апарату. Дія закону розповсюджується на працівників Секретаріату КМУ, Адміністрації Президента, працівників ЦОБВ, апаратів прокуратури, державних колегіальних органів, апаратів судів (але не суддів), працівників дипломатичних представництв та інших органів державної влади.
- **Конкурсний відбір на посади державної служби.** Вступ на усі посади державної служби відбувається виключно за конкурсом на основі особистісних якостей та досягнень кандидатів на посади. Вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, скорочуються.
- **Більш прозорий та меритократичний підхід до найму вищої керівної ланки.** Запровадження Комісії з питань вищого корпусу державної служби (службовці категорії А). Підвищення кваліфікаційних вимог та окрема конкурсна процедура. Обмеження строку перебування на керівній посаді десятима роками (два терміни по п'ять років), заборона членства у політичних партіях.
- **Більш прозора модель оплати праці, з урахуванням європейського досвіду.** Упорядковано види грошової винагороди та їх структуру в оплаті праці, підвищено роль посадового окладу у загальній структурі заробітної плати.
- **Ліквідація системи спеціальних пенсій для державних службовців.** Норма стосується лише державних службовців, які були прийняті на посаду державної служби після набуття чинності законом або до цього моменту перебували на посаді менше 10 років⁵³.
- **Зменшення чисельності державних службовців.** Розмежування працівників державних органів на державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування та працюють у патронатних службах. Це призведе до скорочення чисельності працівників, що мають статус державного службовця.
- **Сучасний підхід до управління кадрами** (людським капіталом). Запровадження окремих підрозділів з управління кадрами, системи оцінювання результатів роботи держслужбовців, формування їх кар'єрної мотивації та підвищення їх кваліфікації.

Законом встановлено три категорії держслужбовців та дев'ять рангів (див. Таблицю 1). Службовці категорії «А» (вища керівна ланка) повинні бути безпартійними, а належні до категорій «Б» і «В» – не мають права обіймати керівні посади у політичних партіях. Службовці категорії «А» призначаються на посаду терміном на п'ять років, їх перебування на такій посаді не може перевищувати двох

⁵³ Тобто для тих службовців, які мали 10 і більше років стажу державної служби, зберігається право на спеціальне пенсійне забезпечення, передбачене законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, № 52. Пенсія державного службовця зі стажем 10 років і більше становить 60% від заробітної плати, з якої сплачено ЄСВ (для тих, хто на момент призначення пенсії не перебуває на посаді державної служби, застосовується заробітна плата чинного службовця відповідного рангу та категорії).



термінів. Також кількість державних службовців категорії «А» та «Б» сумарно обмежується 1/3 (третиною) від загальної чисельності держслужбовців.

Таблиця 1. Категоризація державних службовців

Категорія А	Ранги 1-3 : Керівники секретаріатів та їх заступники в міністерствах та інших ЦОБВ, Конституційному суді, Верховному суді, вищих спеціалізованих судах, керівники держорганів, що не входять в Кабмін, голови місцевих адміністрацій
Категорія Б	Ранги 3-6: Керівники підрозділів у всіх держорганах, керівники апаратів місцевих та апеляційних судів, заступники керівників місцевих адміністрацій
Категорія В	Ранги 6-9: Інші посади в системі державної служби

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше, ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу.

Схема посадових окладів державних службовців ділиться на три рівні (центральний, обласний, районний/міський, залежно від юрисдикції⁵⁴) та на дев'ять груп оплати праці (залежно від рівня посади: від спеціаліста до керівника державної установи (на центральному рівні – держсекретаря)). Щорічний перегляд посадових окладів здійснюється централізовано (уряд приймає відповідну постанову один раз на рік⁵⁵). Мінімальний розмір посадового окладу державного службовця – тобто спеціаліста районного рівня – встановлений на рівні 1,25 прожиткового мінімуму працездатних осіб з 1 січня 2017 року (тобто 2000 грн на місяць), і він є відправною точкою для обрахунку шкали оплати праці службовців вищих рівнів. До середини 2018-го року мінімальний посадовий оклад має зрости до 1,5 та 1,75 прожиткового мінімуму працездатних осіб, тобто за припущення індексації прожиткового мінімуму на прогнозовану інфляцію, відповідно, до 2800 та 3250 грн на місяць.⁵⁶ Таким чином, мінімальний посадовий оклад на державній службі теоретично досягне теперішнього мінімального рівня заробітної плати лише у другій половині 2018 року. На базі посадового окладу розраховується розмір надбавок, премій та інших стимулюючих виплат (див. Таблиця 2).

Окрім монетарної винагороди до державних службовців можуть застосовуватися різноманітні заохочення: оголошення подяки; нагородження грамотою, іншими відомчими відзнаками; дострокове присвоєння рангу; нагородження урядовими відзнаками, нагородами або державними нагородами. В пакет соціально-побутового забезпечення державного службовця може входити службове житло та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. Така матеріальна допомога може надаватися один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви, але в межах затвердженого фонду оплати праці.

Державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. Також, за кожний рік державної служби

⁵⁴ Всі державні органи розмежовуються за юрисдикцією, яка поширюється: на всю територію України; на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя; на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

⁵⁵ Урядове рішення про посадові оклади працівників державної служби має узгоджуватися з бюджетним процесом і прийматися до закінчення календарного року. У 2017 році відповідну постанову прийняли у другій половині січня.

⁵⁶ До урядового рішення про підвищення мінімальної заробітної плати до 3200 грн у листопаді 2016 року мінімальний посадовий оклад державного службовця відрозраховувався від мінімальної заробітної плати, але в грудні 2016 року в закон внесли зміни і прив'язали мінімальний оклад до прожиткового мінімуму.



після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

До державних службовців застосовується дисциплінарні стягнення, як-от: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби.

Таблиця 2 Складові грошової винагороди державного службовця

Компонент винагороди	Мінімально	Максимально
Посадовий оклад	2000 грн/міс	13000 грн/міс
Надбавки:		
Постійні:		
за ранг	200 грн/міс	1000 грн/міс
за вислугу років	3% за кожний рік стажу державної служби	50% посадового окладу
Тимчасові:		
за додаткове навантаження (тимчасово відсутній працівник)	50% посадового окладу	
за додаткове навантаження за вакантною посадою	100% посадового окладу	
за інтенсивність праці/особливо важливої роботи	в межах економії фонду оплати праці	
За секретність:		
«особливо важливо»	20% посадового окладу	
«цілком таємно»	15% посадового окладу	
«таємно»	10% посадового окладу	
Премії:		
Сукупний фонд: 20% ФОП посадових окладів по організації та економія ФОП		
місячна/квартальна		30% річного посадового окладу (з 01.01.2019)
премія щорічна	без обмежень	
Матеріальна допомога на час відпустки (1 раз на рік)	1 середньомісячна заробітна плата	
Матеріальна допомога на вирішення соціально-побутових питань (1 раз на рік)	1 середньомісячна заробітна плата	
Державним експертам:		
за таємність	20% посадового окладу	
залучення до підготовки рішень	20% посадового окладу	

Джерело: Закон України «Про Державну службу» від 10 грудня 2015 року.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який заподіяв шкоду.



Державна служба припиняється за умов, передбачених трудовим кодексом, а також: у разі втрати права на державну службу або його обмеження, наприклад через судовий вирок, у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

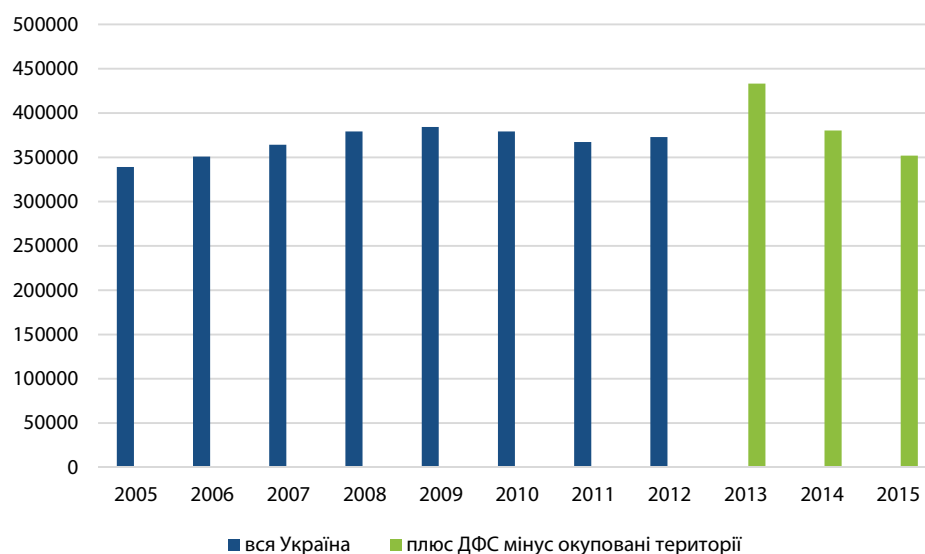


Додаток 5. Структура зайнятості в секторі державного управління України

Сектор загального державного управління в Україні представлений державними установами центрального рівня та їхніми територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, державними установами соціального призначення (неприбуткові організації, що утримуються державним коштом), а також державними підприємствами. У відкритих джерелах точної інформації в агрегованому вигляді про фактичну чисельність працівників у секторі державного управління немає, тому предметом для аналізу є лише штатна чисельність працівників органів державного управління.

Інформація про чисельність працівників державних органів різного рівня не є інтегрованою, дані з різних джерел відрізняються, оскільки мають різне охоплення. За даними Укрстату, на кінець 2015 року в Україні налічувалось 352 тис. державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (це так звана «середньооблікова кількість»⁵⁷), тимчасом як за даними Міністерства фінансів, станом на початок вересня 2015 року гранична штатна чисельність складала 317,8 тис. осіб.⁵⁸ Методологічно різниця у цих двох показниках – це кількість тих, хто тимчасово не працює в секторі, але має гарантію зайнятості (близько 40 тис. осіб). Загалом штат державних службовців – це близько 6% від загальної кількості штатних працівників сектору загального державного управління.

Рисунок 1. Динаміка чисельності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування



Джерело: Укрстат.

За 2014-2015 роки облікова кількість держслужбовців зменшилась на 18,8% (за даними Укрстату). Це значно вищий рівень, ніж скорочення зайнятості в економіці загалом за відповідний період і

⁵⁷ Методологія Укрстату враховує жінок, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; людей, що працюють на тимчасово вакантних посадах, та тих, хто перебуває у відпустках у зв'язку із навчанням, і не враховує військовослужбовців, працівників дипломатичної служби, окремі категорії працівників юридичних установ, трудові відносини яких регулюються іншими законодавчими актами.

⁵⁸ Об'єднання загальнодержавних та місцевих службовців дозволяє порівнювати країни з різним ступенем централізації влади.



свідчить про істотні зміни в секторі. Втім, велика частка скорочень відображає організаційні зміни та скорочення вакантних посад у державних структурах⁵⁹. Порівняння з періодом до 2013 року є більш складним, бо існує проблема врахування окупованих територій – АР Крим, м. Севастополь та окупованих районів Донецької та Луганської областей, а також переведення у статус держслужбовців працівників центрального апарату і територіальних органів ДФС у 2013 році. Проте загальна динаміка у 2005-2012 роках свідчила про зростання кількості держслужбовців, незважаючи на скорочення населення.

Концепція розвитку державної служби до 2020 року передбачає подальше скорочення кількості державних службовців (орієнтовно на 10%).⁶⁰ Важко сказати, чи це відбудеться більшою мірою за рахунок скорочення вакансій та змін статусу працівників державних установ (частина працівників втратили статус державного службовця після набуття чинності нового закону про державну службу – за оцінками голови Нацдержслужби, таких працівників близько 10% від загальної чисельності державних службовців), чи внаслідок більш раціонального перерозподілу функціоналу державних установ, наслідком чого буде скорочення фактичної чисельності працівників.

⁵⁹ За словами Голови Нацдержслужби Костянтина Ващенка, оціночна кількість державних службовців «з конкретним ім'ям і прізвищем», яких скоротили, становила 14-15 тис., тобто близько 7,5% від загальної кількості.

⁶⁰ Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>



Додаток 6. Кадровий облік та механізм контролю фонду оплати праці в Україні⁶¹

Для створення ефективної та справедливої системи оплати праці в секторі державного управління в Україні потрібна точна інформація про чисельність працівників різних державних установ, їхні посади, кваліфікацію та індивідуальні заробітні плати. Фонд заробітної плати зазвичай є найбільшою статтею державних видатків і може бути вразливим через слабкі механізми контролю та корупцію за чинної децентралізованої системи призначення премій та стимулюючих виплат. Нині для прийняття виважених рішень Україні бракує інтегрованих даних щодо заробітної плати та кадрового обліку в центральних органах державного управління. Частина інформації про персонал, заробітну плату та виплати обслуговується вручну. Більшість бюджетних установ зберігають усі дані в окремих ІТ-системах. Лише ДФС, Міністерство фінансів та Міністерство соціальної політики мають інтегрований модуль програмного забезпечення для обліку заробітних плат, але кадровий облік не є автоматизованим. Попередній аналіз виявив, що оновлення фонду зарплати для відображення зміни даних про персонал триває від трьох до п'яти місяців, внаслідок чого мають місце часті ретроспективні коригування фонду оплати праці. Тим не менше, децентралізований характер управління фондом оплати праці означає, що результати діяльності різних міністерств можуть відрізнятися.

Бюджетні установи мають чіткі та докладні правила і процедури щодо внесення змін в інформацію про персонал та фонд заробітної плати, які передбачають наявність підписів уповноважених осіб та забезпечення ясного аудиторського сліду. Зміни до даних щодо персоналу та фонду заробітної плати відбуваються на рівні вищого керівництва кожної бюджетної установи. При цьому всі бюджетні установи зберігають дані на паперових носіях, які можна перевірити.

⁶¹ Адаптовано зі Звіту про ефективність управління державними фінансами України за 2015 рік, Світовий Банк/USAID. 2016.

