

Науковці НАН України – про фінансові проблеми вітчизняної бюджетної сфери та шляхи їх вирішення

В Україні їх понад три мільйони – кожен третій працівник. Це співробітники освітніх, медичних, соціальних, наукових, культурних й інших організацій. Їх усіх називають одним словом – бюджетники. Усі ми згадуємо про них, тією чи іншою мірою користуючись результатами їхньої праці, їхніми послугами й продуктами, постійно критикуючи рівень цих послуг та якість цих продуктів.

У передвиборний період до них звертаються партії й окремі кандидати, обіцяючи їм золоті гори. Про них часто згадує і держава, адже вона – їхній роботодавець. Зрідка, особливо перед виборами, вона підвищує їм зарплату, а в кризові періоди готує для них нововведення, придумуючи, як би на них заощадити.

Більшість з них немолоді, розчаровані та бідні. При цьому вони досить кваліфіковані й освічені: багато видів їхньої діяльності потребує високого рівня професійної підготовки й наявності фахової освіти.

Це хто взагалі – бюджетник?

В українському законодавстві відсутнє визначення поняття «бюджетник». На практиці й у побуті так називають найманих працівників будь-якої бюджетної установи, що одержують заробітну плату з держбюджету. Назва «бюджетними» умовна, у більшості країн використовується термін «працівники суспільного (державного) сектора» (public sector workers).

Це збірне поняття, що позначає дуже різних за функціями, статусом, рівнем доходів працівників. Три з кожних чотирьох бюджетників – працівники освіти й охорони здоров'я. Окремо слід виділити державних службовців, у розмові іменованих чиновниками, а також співробітників правоохоронних і силових структур. Але про них – розмова окрема, оскільки вони досить відрізняються від інших бюджетників.

Бюджетники надають громадянам суспільства соціально значущі послуги й створюють важливі продукти, без яких немислиме наше життя, навчаючи нас, підтримуючи наше здоров'я, захищаючи наші права і свободи, «несучи культуру в маси». Тому рівень розвитку будь-якого суспільства прямо залежить від їхньої праці.

Ми говоримо бюджетник, маємо на увазі – невдаха

Робота в бюджетному секторі України сьогодні неприваблива й асоціюється насамперед зі злидарською заробітною платою. Не дуже давно професії вчителя, ученого, інших бюджетників вважалися престижними, ці працівники одержували порівняно непогану зарплату й мали соціальні пільги. Сьогодні, за даними опитування (листопад 2015 р.) кадрового порталу HeadHunter, професії вчителя та держслужбовця вважаються непрестижними, а

лікарі хоч і залишаються в списку соціально значущих професій, але швидко втрачають «у ціні».

Заробітна плата в бюджетному секторі значно нижча, ніж у приватному й економіці загалом. Протягом багатьох років цей розрив коливається в межах 15–25 %. Аналіз показує, що розрив існує для більшості професій, хоча його величина варіюється. При цьому різниця в оплаті праці збільшується в міру кваліфікаційного (і, відповідно, статусного) зростання працівників.



Слід урахувати, що офіційний рівень зарплат у приватному секторі насправді занижений, тому що саме там зосереджено тіньову економіку з «чорними» і «сірими» зарплатами, прихованими від оподаткування. У бюджетному секторі широко застосовувати зарплати в «конвертах» неможливо. Тому справжній розрив зарплат у бюджетному й приватному секторах іще більший.

Однак бюджетник від бюджетника відрізняється як за рівнем доходу, так і за престижністю професії. І, судячи з рівня оплати праці, уваги та перспектив, для українського суспільства сьогодні важливіша робота органів держуправління й правоохоронної системи, ніж рівень освіти, охорони здоров'я, культури його громадян.

За дев'ять місяців 2015 р. на рівні середньої по країні (4012 грн) перебувають зарплати зайнятих у держуправлінні та обороні (4051 грн), трохи вище – у сфері наукових досліджень і розробок (4675 грн). В аутсайдерах – працівники охорони здоров'я та соціальної допомоги, де зафіксовано найнижчу в Україні середньомісячну зарплату – 2619 грн. Не набагато вищі заробітки працівників освіти і культури – 2936 і 2824 грн відповідно.

Саме працівники цих галузей становлять кістяк працюючих бідних в Україні. Це стає зрозуміло, якщо порівняти за видами діяльності частку працівників, зарплата яких менша від офіційного прожиткового мінімуму (межа абсолютної бідності) для працездатних осіб (за вересень 2015 р. – 1378 грн). Питома вага працівників культури, які одержують зарплату, що нижча за прожитковий мінімум (7,4 %), майже вдвічі вища, ніж по економіці загалом (3,9 %), а в медиків – майже втричі вища (5,9 %), ніж у промисловості (2,1 %).



Ще більш показовим є порівняння даних про розподіл зарплат на рівні фактичного прожиткового мінімуму для працездатних осіб (у цінах вересня 2015 р. – 2913 грн). Статистичні дані дають можливість згрупувати зарплати в діапазоні до 3000 грн, що практично відповідає фактичному прожитковому мінімуму. Виявляється, що більш як половина працівників

охорони здоров'я і соціальної допомоги, культури, освіти заробляють менше за ту суму, на яку сьогодні можна вижити.

Заниження зарплат може спричинити різні негативні наслідки, насамперед негативний відбір у відповідні професії. Тому в більшість галузей бюджетного сектора спостерігається мінімальний приплив (при одночасному відпливі) кваліфікованих працівників і молодих, перспективних фахівців. Як наслідок, там є нестача кадрів і їх старіння, знижується якість роботи, відсутнє накопичення людського капіталу.

Тому й живуть наші бюджетники значно гірше від своїх зарубіжних колег. Йдеться не тільки про рівень зарплат. Там пріоритети прямо протилежні. В усіх зарубіжних рейтингах робочих місць найбільш високооплачувані з них посідають лікарі різних спеціальностей. А загалом спостерігається багаторічна тенденція перевищення середньої зарплати в суспільному секторі над середньою зарплатою в приватному, і ця різниця буває досить значною. У деяких країнах з перехідною економікою й досі ще існує значний розрив на користь приватного сектора, однак чітко простежується тенденція до його подолання та виграшу «суспільних працівників». Так, у Східній Німеччині розрив було ліквідовано вже за два-три роки після об'єднання, у Польщі його також нещодавно подолано, а в Болгарії зведено до мінімуму.

При цьому працівники суспільного сектора, одержуючи вищі зарплати, мають, як правило, і кращі умови праці, і доступ до ширшого пакета соціальних благ. Значною мірою такі переваги пов'язані з відмінностями в структурі зайнятості в обох секторах. Зайнятість у суспільному секторі передбачає вищий рівень освіти, триваліший стаж роботи. Слід враховувати також вплив профспілок, які в суспільному секторі історично сильні, а також загалом значну роль суспільного сектора в західних країнах.

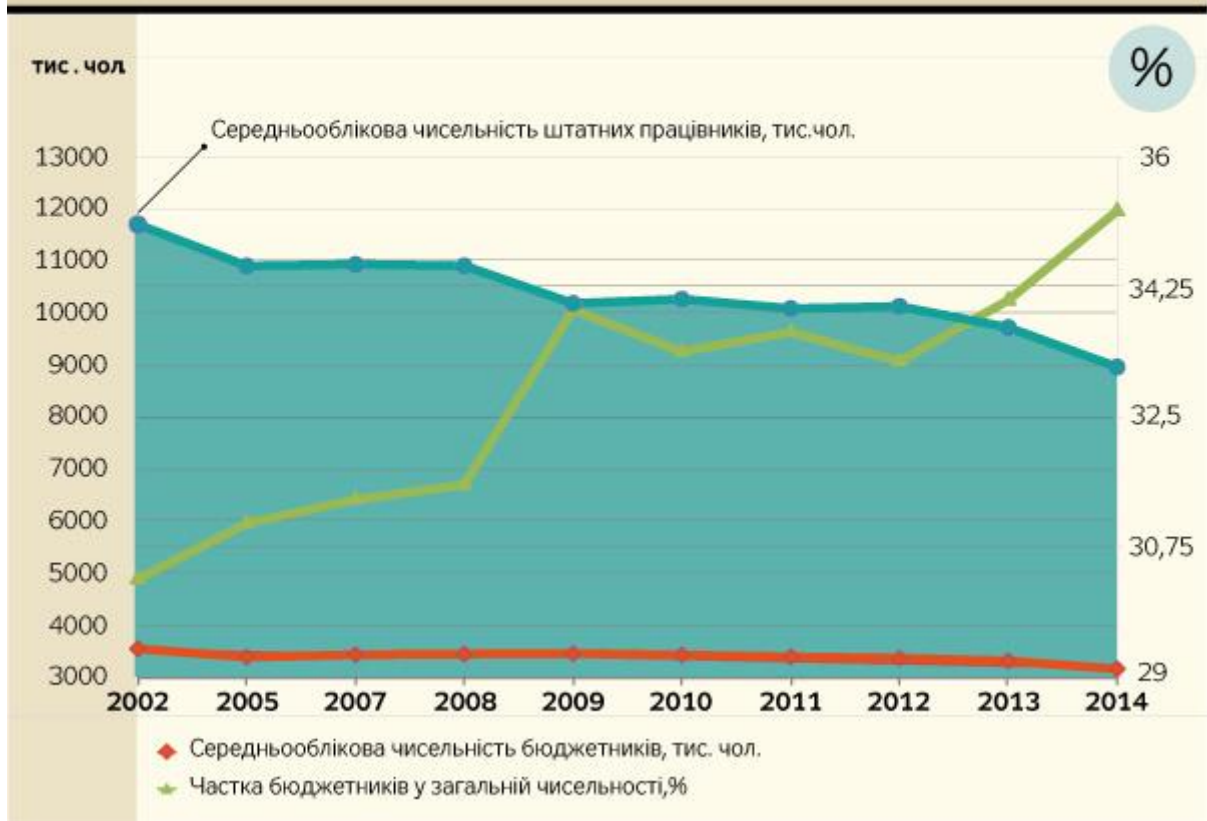
А ще зарубіжні теоретики пропонують таке пояснення цієї ситуації: держава має виступати «справедливим» роботодавцем, пропонуючи вищу зарплату, особливо для низькооплачуваних працівників.

Нас, на жаль, це не стосується: українська держава – скупий роботодавець. У нас слово «бюджетними» – синонім слова «невдахи». Та все ж таки вони залишаються...

Чому вони залишаються?

Попри весь негатив, пов'язаний з роботою в бюджетному секторі, кількість зайнятих у ньому скорочується значно меншою мірою, ніж кількість штатних працівників у приватному секторі. У результаті питома вага працівників бюджетного сектора (за винятком кількох років) постійно зростає.

Рис. 3. Скорочення чисельності штатних працівників в економіці і бюджетному секторі України



При детальнішому аналізі усередині бюджетного сектора простежуються неоднакові, навіть протилежні тенденції в динаміці чисельності працівників: прискореними темпами, особливо в останні два роки, скорочується кількість працівників науки, охорони здоров'я і соціальної допомоги. Це еміграція в основному кваліфікованих кадрів, або «відплив мізків», що завдає величезних збитків економіці. До того ж досвід свідчить про марність спроб повернути таких фахівців, які успішно адаптувалися за кордоном.

У ринковій економіці працівники як раціональні економічні агенти змінюють місце роботи, якщо їх щось не влаштовує. У наших бюджетників для цього є чимало причин, але більшість із них цього не роблять, що означає одне з двох: або існують фактори, що мотивують їх до праці на цьому робочому місці, або діють фактори, що перешкоджають зміні роботи. Саме сукупність наведених нижче факторів пояснює меншу, ніж в інших секторах економіки, мобільність бюджетників:

- складність з ряду причин знайти іншу роботу на ринку праці. Бюджетники здебільшого – люди у віці, які здобули освіту у радянський період. Крім того, багато з них – професіонали досить вузького діапазону, які звикли до специфіки своєї діяльності і до своїх колег;

– доступ до певних негрошових «бонусів», які певною мірою компенсують низькі зарплати: дотримання трудового законодавства, у тому числі відносно прав працівника, низький ризик травматизму, професійних захворювань тощо;

– мотив надійності робочого місця, який в останні роки випереджає (і не лише в бюджетному секторі) інші фактори мотивації: стабільність зайнятості, особливо в роки криз, характерна для бюджетного сектора значно більшою мірою, ніж для приватного;

– можливість для працівників цілого ряду професій бюджетного сектора одержувати додаткові доходи у вигляді хабарів, тобто корупція, завдяки якій бюджетники можуть реально (і суттєво) збільшити свої доходи. За даними соціологічної компанії TNS, найбільше хабарів українці несуть лікарям. Нещодавно оприлюднені результати досліджень заробітків київських медиків, що працюють у державних медзакладах, свідчать, що їхні скромні зарплати становлять лише відсотків 20 від їхніх реальних заробітків. Решта 80 % – це гроші, що надходять безпосередньо від хворих або їхніх родичів, а також як розрахунки за платні послуги. На жаль, це стосується не тільки медиків, та все ж таки не стосується всіх бюджетників. Для більшості з них офіційна зарплата – єдине джерело існування;

– не останню роль у мотивації бюджетників відіграють нематеріальні фактори: як показують соціологічні дослідження, для педагогів, діячів культури, науковців і бюджетників багатьох інших професій характерними мотиваторами, як і раніше, є інтерес до роботи, можливість самореалізації, визнання та інші негрошові причини.

Однак в останні роки в мотивації бюджетників дедалі більшого значення набувають саме матеріальні цінності. Коли доходів не вистачає навіть на елементарні речі, головним стимулом праці стає заробіток (згадаймо, наприклад, про нещодавній вплив співробітників вузів і наукових установ, які одержували наукові пенсії, та після прийняття відомої постанови вибрали більш-менш пристойні пенсії на шкоду навчальному процесу й науковим дослідженням). За класичною теорією Ф. Герцберга, зарплата – усього лише «гігієнічний» фактор мотивації, але якщо ця умова праці не забезпечена, то інші фактори... почекають своєї черги. І поза сумнівом, що основні проблеми бюджетників – негативний кадровий відбір, низька ефективність діяльності, незадовільна якість надаваних ними послуг і багато інших – пов'язані насамперед із системою оплати їхньої праці.

Зарплата бюджетника

Безумовно, одними з головних завдань є підвищення рівня оплати праці працівників бюджетного сектора та подолання існуючої міжсекторної диференціації зарплат. І відсутність реальних кроків у цьому напрямку в бюджетних проектах нашого уряду є помилкою. Щоправда, в умовах діючих сьогодні обмежень збільшувати швидкими темпами видатки на галузі

бюджетного сектора неможливо – для цього необхідні сотні мільярдів гривень, тому робити це доведеться поступово й поетапно. На підтвердження згадаємо нещодавній досвід Аргентини, де порахували, що великий і добре оплачуваний бюджетний сектор стимулюватиме внутрішній попит, і для підвищення зарплат бюджетникам почали друкувати гроші, а також вдаватися до позик на зовнішньому і внутрішньому ринках. У результаті інфляція, зростання боргів і фінансовий колапс у 2002 р.

Однак не лише в рівні зарплат справа. За кордоном вважають, що в суспільному секторі матеріальне стимулювання саме по собі значно менше впливає на ефективність роботи, тому особливу роль тут має відігравати дизайн стимулів, а також прив'язка оплати праці до її результатів. Тобто стимули важливі, але ще важливіший ретельний підхід до їх формування. Продумане реформування системи оплати праці, тобто обґрунтована перебудова її механізму із залученням сучасних методів стимулювання, може виявитися більш дієвим та економічно ефективним засобом, ніж просте підвищення зарплати.

Зарплата бюджетників, за деякими винятками (держслужбовців, службовців правоохоронних органів, військовослужбовців та ряду інших), сьогодні розраховується на базі Єдиної тарифної сітки (ЄТС). Вона заснована, як було заявлено її авторами, на принципах порівняння складності праці й кваліфікаційного рівня працівників різних галузей бюджетного сектора, а вихідною базою для розрахунків тарифних ставок і посадових окладів є ставка першого розряду. Тарифні розряди й відповідні коефіцієнти є головним інструментом диференціації в оплаті праці.

Так, ЄТС – зручний, уніфікований підхід до оплати праці (зручний для вищих органів і бухгалтерів). Так, спочатку ЄТС виконувала функцію наведення порядку і відновлення справедливості в оплаті праці. Але при цьому Єдина тарифна сітка:

– не забезпечує чіткого зв'язку кваліфікації та відповідальності працівника з оплатою його праці. Чому відповідно до ЄТС, наприклад, практикуючий хірург має одержувати такий самий посадовий оклад, як і диригент, скажімо, циркового оркестру (анітрохи не применшуючи ролі останнього), якщо від неправильного руху першого залежить людське життя, а від руху останнього — настрої глядача?

– слабо стимулює якість роботи, ніяк не узгоджуючи оплату праці з її результатами, а саме в залежності оплати праці від її результативності значною мірою перебуває вирішення проблеми якості медичних, освітніх та інших послуг установ бюджетного сектора. В основу системи оплати праці має бути покладено принцип *performance related pay*, тобто оплати за ефективністю і якістю надаваних послуг;

– не дає змоги врахувати особливості тих чи інших галузей бюджетного сектора, але ж кожна бюджетна галузь, підгалузь і навіть організація мають свої особливості, з урахуванням яких необхідно формувати систему винагороди їхніх працівників.

Насправді ЄТС відтворює значною мірою скориговану стару тарифну систему диференціації в оплаті праці, яка застосовувалася в СРСР (відома постанова ЦК КПРС, Ради міністрів СРСР і ВЦРПС від 17 вересня 1986 р. № 1115, яка, у свою чергу, ґрунтувалася на попередніх аналогах). Ключова проблема бюджетного сектора, як виглядає, полягає саме в неадекватній системі організації та оплати праці його працівників, яка вочевидь застаріла і яку необхідно змінювати.

У методичному плані реформа системи оплати праці бюджетників є складним і багатоплановим завданням. Спроби її вдосконалення були малорезультативними. Ще в січні 2011 р. Кабмін схвалив концепцію вдосконалення оплати праці працівників бюджетної сфери, що передбачає відповідні напрямки й заходи. Але вона так і залишилася на папері.

В останні роки нових рецептів вирішення проблеми бюджетників не з'явилося. Так, Мінсоцполітики, як і раніше, пропонує «розірвати» рівні мінімальної заробітної плати й посадового окладу (тарифної ставки) першого розряду ЄТС, надавши право ручного управління розміром останнього Кабміну та фактично узаконивши існуючу ситуацію. Це означає, що вимога відновлення першого розряду ЄТС до рівня «мінімалки», зумовлена сьогодні законом, стане неправомірною. Такий крок, наприклад, дозволить підвищувати мінімальну зарплату, не збільшуючи при цьому зарплат бюджетників.

Інша пропозиція, неодноразово висловлювана моїми колегами, полягає в розширенні прав з регулювання оплати праці самими бюджетними установами, а фактично – їхніми керівниками, яким буде довірений розподіл частини фонду оплати праці у вигляді стимулюючих виплат, значення й питома вага яких при цьому зросте. Але через відсутність систем оцінки результатів праці, обґрунтованих трудових норм і стандартів і при нашому рівні корумпованості надто великим у цьому разі є ризик суб'єктивності та зловживань. Як показує досвід, виграє в таких випадках в основному керівництво. Так, результатом застосування подібної системи – НСОП (нової системи оплати праці) у бюджетному секторі Російської Федерації стали численні трудові спори, протести і навіть страйки бюджетників, незадоволених розподілом винагороди за працю.

Сьогодні в бюджетному секторі процес реформування оплати праці практично розпочався. Згідно з новим законом про державну службу передбачено принципові зміни в організації та оплаті праці держслужбовців. Одна за іншою запроваджуються новації в зарплатах працівників української поліції. Як заявив міністр внутрішніх справ А. Аваков, у проект держбюджету

на 2016 р. закладено заробітну плату рядового поліцейського в розмірі 6100 грн, зарплату голови Національної поліції – 97 тис. грн. Міністр охорони здоров'я О. Квіташвілі як складову реформи охорони здоров'я анонсував намір переглянути умови оплати роботи медиків. Новий закон про освіту, з якого почнеться реформування української школи, передбачає зміни в оплаті праці педагогів. Ухвалено закон про впровадження контрактної основи найму працівників державних установ культури тощо.

Система оплати праці в бюджетному секторі змінюється, перетворюючись на галузеву в явочному порядку. Здавалося б, цей процес слід оцінювати позитивно. Так, перехід до галузевої побудови систем оплати праці – це позитив, адже при цьому значно обґрунтованішою можна зробити тарифікацію робіт і посад працівників, врахувати конкретні особливості й умови праці, пріоритети та завдання галузі.

Та хоч поки й не зрозуміло, які конкретно зміни очікують бюджетників окремих галузей, занепокоєння викликає сам підхід до реформування. Зміни відбуваються в односторонньому порядку, поза зв'язком із загальними правилами гри. Руйнуючи діючу систему оплати праці в бюджетному секторі (неефективну й анахронічну, але систему), замість неї не створюють нової. Окремі відомства готують свої реформи – кожне «на своїй кухні» і за своїми рецептами. Але ж для цього ні в галузях, ні в державі не створено ні методологічної, ні методичної основи. Як, на якій базі будуть розраховуватися посадові оклади, якщо стара тарифна система, заснована на ЄТС, себе вичерпала? Від чого відштовхуватися при їх розробці – від незаконного рівня посадового окладу (тарифної ставки) першого розряду ЄТС? Як здійснюватиметься передбачувана оптимізація (без неї не обійдеться жодне міністерство або відомство) за відсутності необхідних професійних стандартів і норм праці (а нам відоме лише одне міністерство, де розроблені більш-менш обґрунтовані норми праці для співробітників його бюджетних організацій)?

У результаті може скластися ситуація, коли за однакову роботу працівники тієї самої кваліфікації, які обіймають аналогічні посади в різних галузях бюджетного сектора, одержуватимуть різну основну зарплату (посадовий оклад або тарифну ставку). А намічена тенденція стимулювання окремих функцій держави, судячи з перших результатів, призведе до необґрунтованої диференціації оплати праці та ще більше посилить нерівність, але вже усередині бюджетного сектора. Порушується системний підхід до регулювання заробітної плати працівників бюджетного сектора, спотворюється один з основних принципів організації заробітної плати – рівна оплата за рівну працю, допускається дискримінація щодо оплати праці працівників інших галузей.

Віддаючи системи оплати праці на відкуп міністерствам і відомствам, держава повинна попередньо забезпечити єдині підходи, єдині принципи

формування галузевих систем оплати праці в бюджетному секторі. У результаті такої реформи ми маємо одержати скоординовану й типізовану систему оплати праці з різними моделями й механізмами.

Насамперед потрібно розробити з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду центральний елемент системи оплати праці – гнучку тарифну систему. Міжгалузева тарифна сітка для так званих наскрізних професій, передусім низько- і малокваліфікованих працівників, могла б стати базовим елементом системи оплати праці та забезпечити єдину основу при розробці галузевих систем оплати праці працівників бюджетного сектора. А вже в цих системах будуть визначені ключові співвідношення в оплаті праці інших працівників, які впливають з їхньої кваліфікації, конкретних умов праці, відмінностей у її інтенсивності й значущості виду трудової діяльності.

Варто також нагадати, що реформування системи оплати праці бюджетників – не самоціль. Розробка галузевої системи оплати праці працівників бюджетного сектора має бути орієнтована на результативність і якість надаваних ними послуг, на задоволення запитів суспільства. А без адекватної оцінки результатів праці стимулювати рівень її якості не вийде.

Чому нинішня система оплати праці бюджетників неефективна, а зарплата нікого давно не стимулює? Насамперед через те, що слабо пов'язана (а в більшості випадків ніяк не пов'язана) з результатами діяльності. Одним з інструментів, який виступає базою для організації оплати праці, є показник ефективності. Але проблема визначення ефективності праці в бюджетному секторі досить складна й дискусійна. Ефективність праці багатьох представників цього сектора важко, а іноді неможливо прямо оцінити, пов'язавши цю оцінку з оплатою праці: результати їхньої роботи часто не можуть бути виражені економічними показниками. Але в більшості випадків можна зробити це опосередковано, спираючись на галузеві норми й нормативи, задіявши соціальні індикатори та стандарти, а також поступово впроваджуючи механізм суспільних оцінок.

Головною ж умовою успішної реформи системи оплати праці в бюджетному секторі є модернізація цього сектора в цілому. Саме його модернізація, насамперед скорочення надлишкових державних функцій, оптимізація присутності держави в економіці, здійснення доцільних структурних перетворень, використання сучасних ринкових методів управління, зокрема, моделі *new public management*, зможе забезпечити фінансову й організаційну базу для реформ в організації та оплаті праці та принципово змінити ситуацію для багатостраждальних українських бюджетників.

Посилання на оригінал: Монастирська Г. Це гірке слово – бюджетник // Дзеркало тижня. Україна (http://gazeta.dt.ua/internal/ce-girke-slovo-byudzhethnik_.html). – 2015. – 4.12 (*Науковці НАН України – про фінансові проблеми вітчизняної бюджетної сфери та шляхи їх вирішення // Національна академія наук України* (<http://g.ua/DiX9>)). – 2015. – 7.12).