

Оплата праці в бюджетній сфері: проблеми та шляхи їх вирішення

У статті проведено аналіз діючого механізму оплати праці в бюджетній сфері, виявлено притаманні йому недоліки та протиріччя, розроблено рекомендації, реалізація яких покликана вдосконалити оплату праці в бюджетній сфері у напрямку підвищення її стимулюючої ролі.

оплата праці, бюджетна сфера, стимулювання, тарифна система, прожитковий мінімум

Складні процеси ринкових перетворень в Україні супроводжуються економічною нестабільністю, невпорядкованістю системи розподілу створюваного сукупного продукту, суперечностями в оплаті праці і доходах населення, що негативно відбивається на ефективності праці, її мотивації. Особливо недосконалою залишається оплата праці в установах та організаціях бюджетної сфери, оскільки тут поряд із висококваліфікованою суспільно необхідною працею має місце низький рівень її оплати, спостерігаються істотні порушення у співвідношеннях між рівнями оплати праці залежно від кваліфікації, складності, відповідальності за виконану роботу. Складність та гострота, недостатня вивченість та практична значущість цієї проблеми вимагають нагального пошуку ефективних шляхів її розв'язання.

Питанню оплати праці в бюджетній сфері присвячені наукові праці Д. Богині, М. Бондаренко, Н. Волгіна, Г. Гендлера, Н. Горелова, Л. Єловікова, М. Карліна, А. Колота, В. Новикова, М. Семикіної, Л. Фільштейна та інших авторів.

Вивчення джерел літератури з окресленої теми показує, що в Україні проблема оплати праці в бюджетній сфері розглядалася лише частково, основна увага науковців зосереджувалася на інструментах державного регулювання оплати праці і їх відображенні на розмірах заробітної плати бюджетників, значні дискусії велися з приводу доцільності введення в дію єдиної тарифної сітки з оплати праці працівників окремих галузей бюджетної сфери.

На сьогодні існує низка питань, які потрібно розв'язати. Так, переважна більшість науковців досліджує проблему оплати праці в бюджетній сфері загалом, не вдаючись до розгляду її специфіки в окремих галузях; існуючі протиріччя у нормативно-законодавчій базі ускладнюють розробку нових підходів до побудови ефективної системи оплати праці у цій сфері; діючий механізм оплати праці бюджетників ґрунтується на старих неринкових засадах, що ускладнює впровадження нових методів стимулювання праці і, таким чином, не забезпечує належної зацікавленості працівників у досягненні високих результатів праці.

Метою дослідження є розробка рекомендацій щодо вдосконалення оплати праці в бюджетній сфері у напрямку підвищення її стимулюючої ролі. З окресленої мети випливають завдання: проведення аналізу стану, проблем та можливих шляхів їх вирішення у сфері оплати праці бюджетників за розрізом України та Кіровоградської області.

В умовах науково-технічної революції ріст результативності праці у суспільному виробництві починає дедалі більше залежати від ефективності роботи закладів бюджетної сфери, за допомогою яких проходить формування як особистих потенціалів працівників, так і трудового потенціалу суспільства в цілому. Однак, поряд

із безцінним для держави та її громадян значенням праці вчителів, лікарів, вчених, працівників культури, саме вони сьогодні опинилися у найбільш важкому соціальному становищі, яке спричинене низьким рівнем їх заробітної плати.

Оплата праці працівників бюджетної сфери має істотні особливості порівняно з оплатою праці осіб, зайнятих у недержавному секторі економіки: її організацією займається насамперед держава, регулювання якої по відношенню до бюджетних установ та організацій носить прямий характер. Саме держава, виступаючи власником майна бюджетних організацій і підприємств, визначає масштаби та структуру виробництва їх послуг, ціну реалізації вироблених продуктів, їх фінансові витрати, кількість персоналу, величину фонду заробітної плати. Недостатнє фінансування, що має місце за умов перехідної економіки з боку державних органів, досить часто призводить до зниження ефективності діяльності бюджетних установ та викликає низьку оплату праці їх персоналу.

Загалом система оплати праці в організаціях, які знаходяться на бюджетному фінансуванні, регулюється тими ж законами і принципами, що і оплата праці у не бюджетній сфері. У той же час вона має свої специфічні особливості, обумовлені функціональним змістом праці, кваліфікаційним і професійним складом, характером виконуваних завдань. Так, наприклад, для всіх організацій бюджетної сфери обов'язковим є застосування тарифної системи, сутність якої полягає у тому, що оплата праці різних категорій працівників диференціюється на основі встановлених нормативів.

На даний момент головним документом, що визначає засади організації оплати праці бюджетників, виступає Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2001 р. №134 "Про впорядкування умов оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери" із внесеними до неї змінами та доповненнями, що визначає схему посадових окладів.

Посадовий оклад як основна частина заробітної плати регулюється державою і встановлюється кожному працівнику у межахвилки посадових окладів залежно від рівня його кваліфікації і зовнішніх факторів, непов'язаних безпосередньо із працею. Однак, виступаючи гарантованою частиною заробітку посадовий оклад пов'язаний з результатами праці частково, тому що у ньому знаходять відображення лише сталі характеристики працівника, такі як рівень освіти та наявність відповідної кваліфікації. Не забезпечується належна зацікавленість працівників у досягненні високих результатів праці, оскільки відсутнім є взаємозв'язок між оплатою праці і її реальними результатами, недостатнім – врахування особистого внеску працівника у результат праці. Вузький діапазонвилки посадових окладів унеможливорює ріст заробітної плати працівника без підвищення його у посаді. Таким чином, стимулююча роль окладу припиняється одразу після його призначення.

Згідно даної Постанови підвищувати матеріальну зацікавленість у праці покликані елементи додаткової заробітної плати (доплати, надбавки та премії).

Теоретично обумовлено, що доплати являють собою виплати компенсаційного характеру, вони безпосередньо пов'язані з режимом роботи та умовами праці, а надбавки – це виплати стимулюючого характеру, які мають заохочувати працівників до високоякісної та високоефективної праці. Поряд з цим, зазначені у Постанові № 134 надбавки пов'язані переважно із певними досягненнями працівників у минулому (наявністю у них почесних або спортивних звань та наукових ступенів), що вже знайшли своє відображення під час надання працівнику посади і встановлення посадового окладу. Такі надбавки не дозволяють об'єктивно враховувати індивідуальні здібності працівника, а також не здатні виступати стимулом до підвищення якості його праці. За таких умов зводиться нанівець головне призначення надбавок – заохочення

працівників до високорезультативної праці, їх стимулююча роль (як і у випадку із затвердженням посадового окладу) припиняється одразу після їх призначення.

Посадовий оклад з окремими видами надбавок та доплат являє собою оцінку особистих якостей працівника і особливостей його праці у цілому, без врахування результатів діяльності за певний проміжок часу. Особистий внесок працівника у кінцеві результати праці можна оцінити на основі його матеріального нагородження у вигляді преміювання. Однак, система преміювання працівників бюджетних галузей має істотні недоліки, найсуттєвішими з яких є незначні порівняно з розмірами заробітної плати розміри премій та відсутність системи критеріїв, яка б дозволяла ефективно оцінювати результати праці окремих працівників.

Недосконалість діючого механізму оплати праці в бюджетній сфері України демонструє не лише наявність низки протиріч у його теоретичних засадах, а й результат його функціонування на практиці. Проведений аналіз засвідчує, що в бюджетній сфері спостерігається значно нижчий рівень оплати праці порівняно із галузями недержавного сектору економіки. Так, за даними Державного комітету статистики у 2003 р. розмір середньої заробітної плати загалом по Україні склав: у галузі освіти – 340,45 грн; у галузі охорони здоров'я – 278,98 грн; у галузі культури та спорту – 277,39 грн, що становить відповідно 73,65; 60,35; 60,01 % від середнього по економіці. Виключенням слугує лише галузь державного управління, середня заробітна плата працівників якої у 2003 р. склала 576,91 грн, або 124,8% від середнього по економіці рівня. Подібного відставання бюджетних галузей за рівнем оплати праці в країнах з ринковою економікою немає. Так, наприклад, у КНР заробітна плата в освіті, культурі і мистецтві майже дорівнює середній в економіці; в Чехії у зайнятих в охороні здоров'я і освіті вона складає 95% її рівня; Латвії – 76-78%; Великій Британії – 95-115%; Словенії – 111-115%; Італії – 98-103%, Мексиці – 140-155% [4, С.2].

Занадто низький рівень оплати праці бюджетників підтверджується відношенням величини їх середньої заробітної плати до діючого у відповідному періоді розміру прожиткового мінімуму, обчисленого на одну працездатну особу (таблиця 1). Розрахунки, показують, що протягом 2001 – 2003 рр. середня заробітна плата працівників бюджетної сфери України поступово наближалася до встановленого прожиткового мінімуму. Проте, навіть на кінець 2003 р. вона могла задовольнити лише 93,3% мінімальних потреб освітянина, 76,4% – працюючого у галузі охорони здоров'я і соціальної допомоги і 76% мінімальних потреб працівника культури чи спорту. Для порівняння, в середньому по економіці рівень заробітної плати на кінець 2003 р. перевищував прожитковий мінімум на 26,6%.

Таблиця 1 – Співвідношення середньої заробітної плати із встановленим у відповідному періоді прожитковим мінімумом на одну працездатну особу

Галузі	Середня заробітна плата			Розмір прожиткового мінімуму (ПМ)			Співвідношення середньої заробітної плати і ПМ		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Державне управління	395,00	495,00	576,90	331,05	365,00	365,00	1,193	1,356	1,581
Освіта	224,00	267,00	340,50	331,05	365,00	365,00	0,677	0,731	0,933
Охорона здоров'я та соціальна допомога	183,00	223,00	278,90	331,05	365,00	365,00	0,552	0,611	0,764
Культура та спорт	199,00	219,10	277,40	331,05	365,00	365,00	0,6	0,6	0,76
Всього по економіці	311,00	376,00	462,30	331,05	365,00	365,00	0,939	1,03	1,266

ПРИМІТКА: Розрахунки автора за даними Державного комітету статистики України [9, С. 96]

Дослідження проблеми оплати праці у більш детальному розрізі бюджетних галузей, яке проводилося на прикладі Кіровоградської області за даними Головного управління статистики, показало, що у 2003 р. середня заробітна плата складала від встановленого на одну працездатну особу прожиткового мінімуму: у галузі державного управління – 138%; у галузі освіти – 82% (у т.ч. початкова освіта – 60%, середня освіта – 84%, вища освіта – 99%); у галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги – 74% (діяльність з охорони здоров'я людини – 74% ветеринарна діяльність – 76%, соціальна допомога – 70%); у галузі культури та спорту – 61%. Таким чином, протягом 2003 р. середню заробітну плату, що перевищувала розмір прожиткового мінімуму, в Кіровоградській області отримувало лише 20% від всієї кількості зайнятих у бюджетних галузях.

Досить наглядно у ході аналізу простежується і недосконалість структури фонду оплати праці працівників, зайнятих у бюджетній сфері. Так, виконані розрахунки у розрізі бюджетних галузей показали, що за умов мізерного розміру посадових окладів виплата надбавок, доплат та премій покликана перш за все підвищувати розмір заробітної плати працівників і наближати її рівень до рівня прожиткового мінімуму (таблиця 2). Згідно розрахунків, найбільш вагомою частка додаткової заробітної плати у фонді оплати праці бюджетників є у галузі державного управління, де у 2003 р. на основну заробітну плату припадало лише 39,62% загального фонду оплати праці, тоді як на додаткову – 52,85%. Оскільки середній рівень оплати праці в галузі державного управління є найвищим серед галузей бюджетної сфери, очевидно, що він досягає такого розміру переважно за рахунок підвищення змінної частини заробітної плати (у даному випадку мова йде про надбавки за ранг та вислугу років).

Загалом, розрахунки в таблиці 2 підтверджують той факт, що стимулююча функція додаткової заробітної плати не спрацьовує, оскільки навіть за умов високої її частки у структурі фонду оплати праці більша частина бюджетників є неспроможною задовольнити свої першочергові потреби.

Таблиця 2 – Структура фонду оплати праці у розрізі бюджетних галузей Кіровоградської області у 2003 р.

Галузі	Фонд заробітної плати	Фонд основної заробітної плати		Фонд додаткової заробітної плати				Заохочувальні та компенсаційні виплати	
		Сума	% до загальної кількості	Всього		З нього у %		Сума	У % до загальної кількості
				Сума	У % до загальної кількості	Надбавки і доплати	Премії		
Всього	1078585,4	711316,7	65,94	313194,4	29,04	45,1	20,5	54074,3	5,02
Державне управління	112582,1	44610,5	39,62	59499,5	52,85	64,5	21,0	8472,1	7,53
Освіта	135378,3	87755,8	64,82	41298,4	30,51	39,2	12,1	6324,1	4,67
Охорона здоров'я та соціальна допомога	94765,9	65686,6	69,31	25888,8	27,32	59,8	6,7	3190,5	3,37
Сфера відпочинку, розваг, культури та спорту	17936,0	13929,9	77,66	3415,5	19,04	43,9	16,2	590,6	3,3

ПРИМІТКА: Розрахунки автора за даними Державного комітету статистики України [8, С. 121]

Актуальною складовою проблеми оплати праці бюджетників виступає майже повна відсутність міжпосадової диференціації окладів, що ускладнює об'єктивне

врахування кваліфікаційного рівня працюючих. Відповідно до діючої системи посадових окладів на даний момент лікар-стоматолог вищої категорії отримує заробітну плату лише на 10% вищу, ніж медична сестра відповідної категорії; головний лікар – на 8,76% вищу, ніж лікар-хірург, що має вищу кваліфікаційну категорію; соціальні працівники вищої категорії отримують на 14,54% більше, ніж відповідні працівники без категорії взагалі. За таких умов мотиваційний аспект заробітної плати до підвищення її результативності втрачається повністю. Відбувається повернення в часи “зрівнялівки”, про негативні риси якої велася і продовжує вестися значна кількість дискусій в наукових колах.

Отримані результати засвідчують, що біля 80% бюджетників на сьогоднішній день знаходиться за межею бідності. Розмір їх середньої заробітної плати не лише не забезпечує розширеного відтворення робочої сили, а і її відтворення на мінімальному рівні. Це за умови, що в бюджетних галузях працює великий відсоток працівників з освітою, здобутою у вищих навчальних закладах. У свою чергу, низька оплата праці працівників освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва знижує якість обслуговування населення, породжує поширення тіньових відносин у соціально-культурних установах і закладах охорони здоров'я. Для того, щоб вижити самим і утримати свої родини, бюджетники вдаються до хабарництва, що обмежує доступність їх послуг для малозабезпеченої частини населення. Незадовільний стан оплати праці в бюджетних галузях робить їх мало привабливими для економічно активного населення і в подальшому, при підтриманні такої динаміки, може призвести до вивільнення з них робочої сили.

З метою ліквідації зазначених недоліків в механізмі оплати праці бюджетників, Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 1298 від 30 серпня 2002 р. “Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери”. Даною Постановою базовими умовами оплати праці визначаються: ставка першого розряду, яка фіксує співвідношення мінімального розміру оплати праці та прожиткового мінімуму; діапазон сітки; міжрозрядні коефіцієнти та розраховані на їх основі ставки заробітної плати за розрядами. Запропонована Постановою Єдина тарифна сітка складається із 25 розрядів при діапазоні сітки (відношення величини тарифної ставки вищого розряду до першого) 1:4,51. Розмір тарифної ставки працівника першого розряду для розрахунків посадових окладів за розрядами Єдиної тарифної сітки має визначатися на основі рішення Кабінету Міністрів України з урахуванням фінансових можливостей видаткової частини Державного бюджету України. Тарифні ставки другого і наступних розрядів визначаються шляхом множення тарифної ставки першого розряду на відповідний тарифний коефіцієнт.

Введення Постанови №1298 в дію передбачалося з 1 січня 2003 р., однак, у зв'язку з притаманними розробленій Єдиній тарифній сітці протиріччями (низький стимулюючий характер; невідповідність шкали тарифних розрядів із її коефіцієнтами принципам, на основі яких мають формуватись тарифні ставки: складності праці, всебічній оцінці потенціалу працівника, диференціації заробітної плати) її дія була призупинена до моменту вирішення наявних у ній суперечностей.

Загалом, результати проведеного дослідження засвідчили, що існуюча загальнообов'язкова “єдність” в оплаті праці працівників всієї бюджетної сфери на даний момент себе повністю вичерпала. Неможливо, наприклад, порівнювати працю і її оплату осіб, зайнятих у галузі державного управління і охорони здоров'я, освіти і культури, спорту і мистецтва, оскільки така праця є різномірною. Тому, на зміну існуючої має прийти більш ліберальна система, яка б об'єктивно враховувала всі

специфічні риси кожної галузі, кожного регіону, кожного працівника і, таким чином, була здатною забезпечити належне стимулювання праці.

Для цього, на нашу думку, доцільно на рівні галузевих міністерств розробити систему їх власних тарифних сіток, дія яких має поширюватися на працівників підвідомчих їм бюджетних організацій та установ. Такі тарифні сітки мають якомога об'єктивніше охоплювати специфіку праці відповідної галузі, встановлювати справедливую диференціацію в оплаті праці працівників в залежності від її складності, у повній мірі враховувати результати праці кожного окремого працівника.

Зауважимо, що розроблені галузеві тарифні сітки мають носити обов'язково-рекомендаційний характер, надавати своїм підвідомчим бюджетним організаціям і установам право коригувати деякі положення з врахуванням особливостей свого функціонування. Так, на галузевому рівні мають встановлюватися ключові вимоги до оплати праці (розробка системи рекомендацій щодо віднесення працівників до тих чи інших кваліфікаційних груп, встановлення мінімально допустимого розміру посадового окладу, його залежність від стажу та кваліфікації окремих працівників). Кінцеві ж механізми реалізації галузевих тарифних сіток мають визначати самі бюджетні організації та установи, враховуючи особливості свого територіального розміщення, функціонування, а також особистісного складу трудового колективу.

Крім того, з метою підвищення мотивації праці окремих працівників (насамперед керівників), слід дозволити проводити оплату їх праці за межами тарифної сітки. Встановлення індивідуальних посадових окладів дозволить найбільш повно врахувати всю сукупність особистих якостей таких працівників і підвищить їх зацікавленість у високопродуктивній праці. Як наслідок, праця набуде високого рівня мотивації, що призведе до значного підвищення результативності праці організації у цілому.

Вирішенню проблеми низької мотивації праці в бюджетному секторі економіки можна сприяти за допомогою відродження ролі елементів додаткової заробітної плати – доплат, надбавок та премій. Вони мають носити індивідуальний характер, дозволяти об'єктивно враховувати індивідуальні здібності працівника, його безпосередній творчий внесок, виступати засобом стимулювання працівників до виконання ними додаткових функцій та обсягів робіт, підвищувати інтенсивність та якість праці. Таким чином, при організації оплати праці працівників бюджетної сфери необхідно особливий акцент робити на взаємозв'язку між заробітною платою і результатами виконаної роботи. Для цього доцільно розробити в межах окремого закладу систему критеріїв, яка дозволяла б об'єктивно оцінити складність праці, її результативність, значущість для подальшого функціонування закладу, і була б покладена в основу системи преміювання працівників.

Поряд із запровадженням нових підходів до побудови в бюджетній сфері системи оплати праці стимулюючого типу необхідно здійснювати і пошук джерел їх фінансування. Так, протягом становлення ринкових відносин в Україні має відбуватись підвищення економічної самостійності організацій та установ бюджетної сфери. Передумовою такої самостійності є можливість додатково заробляти кошти на своє утримання за рахунок надання платних послуг. Платні послуги, що надаються рядом бюджетних закладів не є чимось новим для українців. Навпаки, їх кількість невпинно зростає поряд із поступовим розширенням кола самих послуг. За умови побудови ефективного механізму використання отриманих коштів, можна забезпечити залучення їх частини на оплату та стимулювання праці бюджетників. Першочерговим завданням у даному напрямку є перегляд законодавчої бази з метою розширення прав бюджетних закладів щодо надання платних послуг та розпорядження заробленими внаслідок цього коштами.

Отже, отримані результати дозволяють зробити наступні висновки:

1. В оплаті праці бюджетної сфери існує низка суперечностей і недоліків, серед яких найбільш вагомими є: невідповідність середньої заробітної плати бюджетників величині встановленого у відповідному періоді прожиткового мінімуму, що унеможливує задоволення потреб працюючих навіть на мінімальному рівні; порушення механізму диференціації розмірів заробітної плати залежно від кваліфікації працівника та складності праці, що свідчить про наявність характерної для колишньої командної економіки „зрівнялівки” в оплаті праці; відсутність мотиваційних механізмів, які б встановлювали об’єктивний зв’язок між результатами праці та її оплатою.

2. Для усунення виявлених протиріч рекомендуємо:

- на зміну існуючої запровадити більш ліберальну систему, яка має об’єктивно враховувати всі специфічні риси кожної галузі, регіону та окремого працівника і, таким чином, забезпечувати належний рівень стимулювання праці;
- відновити та посилити стимулюючу роль елементів додаткової заробітної;
- підвищити економічну самостійність організацій і установ бюджетної сфери, що виступає матеріальним підґрунтям побудови системи оплати праці стимулюючого типу у бюджетній сфері.

Вважаємо за доцільне в подальшому вивчення особливостей та методів поетапного наближення розмірів середньої заробітної плати бюджетників до прожиткового мінімуму, вдосконалення механізму стимулювання праці в залежності від результативності праці та її творчого змісту.

Список літератури

1. Волгин Н.А. Оплата труда: производство, социальная сфера, государственная служба (анализ, проблемы, решения). – М.: Изд-во: «Экзамен», 2003. – 224 с.
2. Еловиков Л.А. Экономика труда: Уч. пособие в 2 ч. – Ч. 2 «Доходы и заработная плата». – Омск: ОМГУ, 1999. – 150 с.
3. Карлін М.І. Стимулювання праці в перехідній економіці. – Луцьк: Редакційно-видавничий відділ ВДУ ім. Лесі Українки, 1997. – 170 с.
4. Новіков В. Оплата праці в бюджетних організаціях потребує вдосконалення // Праця і заробітна плата. – 2003. – № 1. – С. 2-3.
5. Оплата труда в бюджетной сфере: Уч. пособие // под ред. Н.А. Горелова, Г.Х. Гендлера. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – 86 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “ Про впорядкування умов оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери” від 7 лютого 2001 року № 134.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів та коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери” від 30 серпня 2002 року № 1298.
8. Праця Кіровоградської області 2003 (статистичний збірник). – Кіровоград: Головне управління статистики у Кіровоградській обл., 2004. – 198 с.
9. Статистичний бюлетень за січень 2004 року // відп. за вип. Забродський П.П. – К.: Держ. ком. стат. України, 2004. – 195 с.

В статті проведено аналіз діючого механізму оплати праці в бюджетній сфері, виявлено на його основі ряд недоліків і суперечностей, розроблено рекомендації, реалізація яких призвана удосконалити оплату праці в бюджетній сфері в напрямку підвищення її стимулюючої ролі.

The acting mechanism of labor's payment in the budget sphere has been analyzed, the number of its defects and contradictions has been revealed, recommendations, which realization calling to improve the payment of labor in the budget sphere, have been elaborate.