

Cite: Shvets, Pavlo (2023). Reformuvannya oplaty pratsi pratsivnykiv biudzhetnoi sfery v Ukraini [Reforming the Payment of Employees of the Budget Sector in Ukraine]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika - Demography and Social Economy*, 2 (52), 131-146. <https://doi.org/10.15407/dse2023.02.131>



<https://doi.org/10.15407/dse2023.02.131>

УДК 331.28:331.215

JEL Classification: J 31, J 38

ПАВЛО ШВЕЦЬ, канд. екон. наук, старш. наук. співроб., пров. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України

01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail: pavelshvets@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8676-472X

РЕФОРМУВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Соціально-економічна нестабільність в Україні супроводжується суперечностями в оплаті праці працівників, що негативно позначається на ефективності та мотивуванні праці. Питання оплати праці в бюджетній сфері є найбільш актуальним для країни, адже принципи її фінансування переважно за рахунок бюджету та недосконалість механізмів її формування призводить до відсутності взаємозв'язку між кваліфікацією працівників та рівнем оплати праці, поширення бідності серед працівників, інших негативних наслідків. Це актуалізує обґрунтування теоретико-методологічних засад реформування системи оплати праці бюджетних працівників.

Метою статті є виявлення недоліків оплати праці працівників бюджетної сфери України та удосконалення системи її механізмів оплати праці працівників, які фінансуються за рахунок бюджету. Дослідження здійснювалося за допомогою таких методів: аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, аналогії. Для формулювання висновків застосовано абстрактно-логічний підхід. Встановлено, що на даний час у країні наявні три системи фінансування оплати праці працівників, яке здійснюється за рахунок бюджетних коштів (на основі ЄТС (далі — ЄТС)), на основі положень спеціальних законів та підзаконних нормативних актів та змішана в охороні здоров'я внаслідок реформування галузі), що може призвести до ризиків стримування рівня оплати праці та зростання неофіційної зайнятості у приватному секторі. Виявлено недоліки оплати

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2023. Стаття опублікована за умовами відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

© Publisher PH «Akademperiodyka» of the NAS of Ukraine, 2023. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

праці працівників бюджетної сфери: відсутність зв'язку зарплат більшості працівників бюджетної сфери із результатами їхньої праці та якістю наданих ними послуг, заниження рівня заробітних плат, диспропорції у рівнях оплати праці працівників однакової кваліфікації, що породжує ризики відпливу висококваліфікованих кадрів в інші сектори економіки та зниження якості наданих послуг у перспективі. Для визначених ризиків у сфері оплати праці працівників бюджетної сфери запропоновано інструменти мінімізації, які полягають в оптимізації наявної мережі розпорядників одержувачів бюджетних коштів (упорядкування і раціоналізація передусім мережі освітніх та медичних бюджетних установ), переході до моделі часткової автономії (це дасть змогу бюджетним установам та організаціям самостійно залучати додаткові грошові кошти, а також витратити їх на власні потреби, що може бути стимулом для розвитку) та наданні права бюджетним установам та організаціям розміщувати тимчасово вільні кошти в комерційних банках, що стане додатковим джерелом доходів. Розроблено концептуальні засади побудови системи оплати праці за результатами, яка фінансується за рахунок бюджету, що містить інструменти й принципи її формування та її складових, визначає її функції та створює сприятливе мотиваційне середовище, що забезпечуватиме гідну винагороду трудових зусиль працівників бюджетної сфери та їх активне стимулювання до підвищення результативності праці й досягнення організаційних цілей.

Ключові слова: оплата праці, бюджетна сфера, рівень оплати праці, працівники бюджетної сфери, бюджетне фінансування оплати праці, системи оплати праці бюджетної сфери, бюджетні установи та організації.

Постановка проблеми й актуальність дослідження. Неefективна політика оплати праці, ігнорування інтересів і очікувань найманих працівників, несправедливість в оплаті праці та незадовільна диференціація негативно впливають не тільки на індивідуальні результати праці працівників, а й на фінансово-економічні результати діяльності підприємства та рівень його конкурентоспроможності. За роки незалежності в Україні постійно наголошується на тому, що рівень оплати праці в країні дуже низький і не забезпечує відтворювальну функцію більшості працівників, однак у цьому контексті найбільше занепокоєння викликає низький рівень оплати праці працівників бюджетної сфери залежно від складності та кваліфікації за виконану роботу. Гострота та значущість проблеми підсилюється ще й тим, що у майбутньому це матиме непоправні наслідки, адже в більшості випадків працівники бюджетної сфери зайняті у тих сферах діяльності, які формують людський капітал нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням оплати праці в державному секторі країн ОЕСР і ЄС та впливу її на рівень заробітних плат у приватному секторі економіки займалися А. Afonso (А. Афонсо) [1], Р. Gomes (П. Гомес) [2], С. Sinleton (К. Сінглетон) [3]. Проблематика організації оплати праці та напрямів її вдосконалення є предметом науково-практичних досліджень В. Близнюк (V. Blyzniuk) [4], Л. Васюренко (L. Vasurenko) [5], В. Данюка (V. Daniuk), О. Герасименко (O. Herasymenko), А. Колота (A. Kolot) [6, 7], Е. Лібанової (E. Libanova) [8], Л. Лісогор (L. Lisohor) [9],

І. Петрової (I. Petrova) [4], Л. Ткаченко (L. Tkachenko) [10], О. Цимбала (O. Tsymbal) [11], С. Цимбалюк (S. Tsymbaliuk) [12] та ін.

Аналіз літератури показує, що в Україні проблему оплати праці в бюджетній сфері розглянуто лише частково, основну увагу науковців зосереджено на інструментах державного регулювання оплати праці та 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. Протиріччя у нормативно-законодавчій базі ускладнюють розробку нових підходів до побудови ефективної системи оплати праці у бюджетній сфері, а чинний механізм оплати праці бюджетників ґрунтується на старих неринкових засадах, що ускладнює впровадження нових методів стимулювання праці і, отже, не забезпечує належної зацікавленості працівників у досягненні високих результатів праці.

Новизною є обґрунтування теоретико-методологічних засад реформування системи оплати праці бюджетних працівників.

Метою статті є виявлення недоліків оплати праці працівників бюджетної сфери України та обґрунтування пропозицій реформування системи оплати праці бюджетних працівників.

Матеріали і методи. Дослідження здійснювалося за допомогою таких методів: аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, аналогії. Під час аналізу залучено елементи графічного аналізу; для формулювання висновків застосовано абстрактно-логічний підхід. У роботі використано статистичні дані Державної служби статистики України і дані Державної казначейської служби України.

Дослідження охоплює два аспекти. По-перше, — теоретичний, де цілком було окреслити механізм, інструментарій та специфіку формування оплати праці працівників, які фінансуються за рахунок бюджету (державного і місцевого). Другий аспект — аналітичний, завдання якого полягало в оцінюванні рівня оплати праці працівників бюджетної сфери та виявлення недоліків механізмів бюджетного фінансування. Там, де це технічно можливо, аналітичний матеріал стосувався 2021—2022 рр. Внаслідок відсутності статистичних даних Державної служби статистики України щодо оплати праці працівників, що фінансуються за рахунок бюджету, після 2020 р. аналіз рівня оплати праці працівників бюджетної сфери у 2021—2022 рр. неможливий.

Вклад основного матеріалу. Більшість дослідників працівників бюджетної сфери відносять цю сферу до державного сектору економіки (у зарубіжних дослідженнях «*public sector*»), адже бюджетні установи й організації відповідно до Господарського Кодексу України [13] є суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Фінансування оплати праці працівників цих установ здійснюється за рахунок бюджетних коштів,

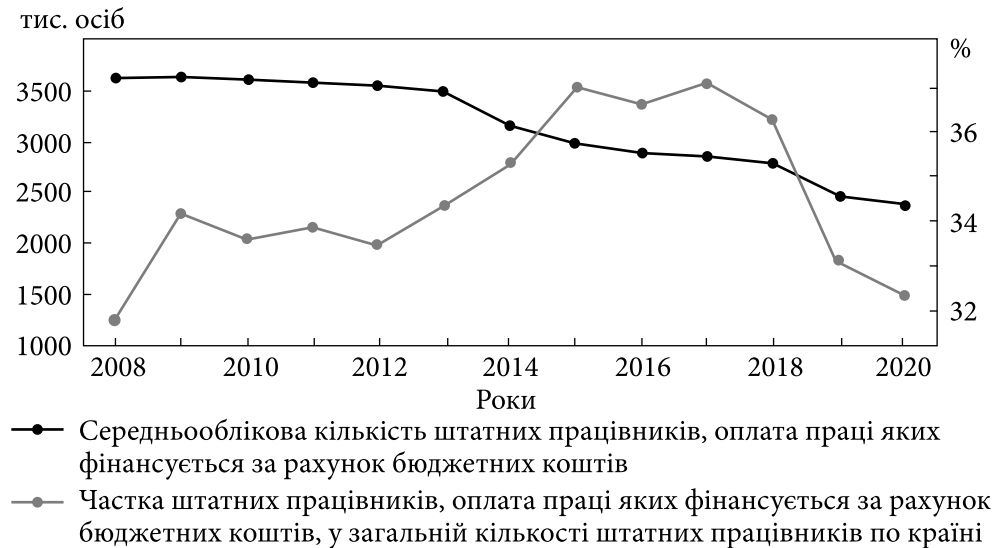


Рис. 1. Динаміка кількості штатних працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, та їх частка у загальній кількості штатних працівників по країні в 2008—2020 рр.

Джерело: розраховано на основі статистичного збірника «Праця України» [14].

однак у випадку органів державного управління, органів правопорядку, судової системи працівники виокремлені у категорію «державні службовці», а працівники науки, освіти, охорони здоров'я та соціально-культурної сфери діяльності зазвичай називають працівниками бюджетної сфери.

Середньооблікова кількість штатних працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, в Україні зменшується (із 2013 р. спостерігаються значно більші темпи зниження), однак частка бюджетних працівників у загальній кількості штатних працівників країни із 2012 р. зростала до 2015 р., а з 2018 р. простежується зниження цього показника (рис. 1).

За структурою 2020 р. найбільша кількість штатних працівників, оплата яких фінансується за рахунок бюджету, зосереджена в освіті (52,7 %), охороні здоров'я та наданні соціальної допомоги (22,9) та державному управлінні й обороні (15,7 %). Якщо аналізувати частку працівників бюджетної сфери у відповідному виді діяльності, то найбільше їх в освіті (95,0 %), державному управлінні й обороні (88,1) та сфері мистецтва, спорту, розваг та відпочинку (81,3 %) (рис. 2).

Система оплати праці в організаціях та установах, які знаходяться на бюджетному фінансуванні, регулюється тими ж законами і принципами, що і оплата праці у небюджетній сфері. Водночас вона має особливості, обумовлені функціональним змістом праці, кваліфікаційним і професійним складом, характером виконуваних завдань. Процес прикладання праці



Рис. 2. Частка штатних працівників (%), оплата яких фінансується за рахунок бюджету, у загальній їх кількості та у загальній кількості відповідного виду діяльності по країні у 2020 р.

Джерело: розраховано на основі статистичного збірника «Праця України» [14].

в бюджетній сфері має специфічні риси, насамперед — характер фінансово-економічних відносин. Наприклад, на відміну від працівників матеріального виробництва, діяльність яких спрямована на перетворення речовини природи, а процес праці становить обмін між природою і людиною, праця працівників бюджетних установ має свій предмет впливу. Він спрямований або на людину, або на суспільство загалом [15]. Контроль за мірою праці і мірою споживання здійснюється за допомогою заробітної плати. Видатки на оплату праці мають найбільшу питому вагу в кошторисах бюджетних установ та іноді сягають 70—80 % від загальних видатків. Крім того, характерною особливістю роботи бюджетних установ є те, що вони фінансуються з бюджетів різних рівнів.

На сьогодні в Україні оплата праці в бюджетній сфері здійснюється за трьома системами. Перша з них ґрунтується на використанні Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (ЄТС), що затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України (КМУ)¹. Друга

¹ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: Постанова КМУ від 30.08.2002 № 1298. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF> (дата звернення: 18.03.2022).

базується на основі схем посадових окладів, що регулюється спеціальними нормативно-правовими актами (оплата праці державних службовців, працівників правоохоронних органів, суддів, органів прокуратури тощо).

Третя — змішана система фінансування охорони здоров'я, яка розпочалася з первинної ланки у 2018 р. (створено Національну службу здоров'я України (НСЗУ), розпочато перехід до нової системи фінансування всіх закладів усіх рівнів надання медичної допомоги за принципом «гроші йдуть за пацієнтом», автономізація постачальників медичної допомоги) та з 1 квітня 2020 р. її поширено на вторинну ланку.

У 2017 р. прийнято пакет законодавчих та нормативних актів, які змінили умови фінансування та забезпечили реалізацію реформи, зокрема: закон про «автономізацію закладів охорони здоров'я» та методичні рекомендації щодо перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ на комунальні некомерційні підприємства; закон про державні фінансові гарантії, який визначає фінансові зобов'язання надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України², паралельно внесено необхідні зміни до Бюджетного кодексу, визначені вимоги до надавачів медичних послуг та порядок укладення договорів про медичне обслуговування, затверджено методика розрахунку вартості медичних послуг³.

Реформа в медичній сфері дала значну свободу медичним закладам, реорганізованим у комунальні некомерційні підприємства (КНП), у питаннях оплати праці своїм працівникам. Після реорганізації вони не належать до бюджетних установ, хоча кошти отримують від НСЗУ. Умови оплати праці визначаються з урахуванням ст. 97 КЗпП⁴ і ст. 15 Закону про оплату праці⁵. Тобто КНП самі в колективному договорі визначають умови оплати праці, водночас законодавством їм не заборонено застосовувати порядок оплати праці, встановлений *Умовами оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення*, затвердженими спільним наказом Мінпраці й МОЗ від 05.10.2005 р. № 308/519.

² Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text> (дата звернення: 12.04.2022).

³ Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування: Постанова КМУ від 27.12.2017 № 1075. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.04.2022).

⁴ Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 22.01.2022).

⁵ Закон України «Про оплату праці». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z950108> (дата звернення: 02.04.2022).

Можна виокремити 2 варіанти умов оплати праці в КНП:

1) КНП застосовує норми та гарантії з оплати праці, визначені Умовами № 308/519 (фактично орієнтуючись на ЄТС). Тоді розміри окладів, надбавок, доплат, премій та інших трудових виплат будуть такими ж, як і в бюджетних медичних закладах;

2) КНП закріплює в колективному договорі свої норми та умови з оплати праці (у цьому випадку перелік виплат може бути таким само, як і в Умовах № 308/519 (повністю або частково)), але розміри окладів, надбавок, доплат тощо, а також умови для їх виплати будуть іншими. Можуть бути передбачені свої (особливі) зарплатні виплати (наприклад, виплата, що враховує кількість чинних підписаних декларацій з урахуванням віку пацієнтів). Інакше кажучи, трудовий колектив (зокрема, в особі первинної профспілкової організації) має право впливати на питання регулювання оплати праці і безпосередньо структури оплати праці шляхом ведення соціального діалогу та укладення колективного договору (головна умова — забезпечити оплату праці не нижче мінімальної зарплати та інші соціальні гарантії, передбачені законом). Однак якщо після реорганізації бюджетного закладу в КНП новий колективний договір і Положення про оплату праці не затверджені, то діє попередній колективний договір, затверджений з урахуванням норм та гарантій, передбачених Умовами № 308/519 (тобто розміри та умови оплати праці визначаються як у бюджетних медичних закладах).

Використання тарифної сітки має на меті встановлення оптимальної диференціації тарифних ставок і посадових окладів з урахуванням складності й відповідальності виконуваних робіт. Дія механізму тарифної сітки така: ЄТС передбачає 25 тарифних розрядів і тарифні коефіцієнти від 1 до 4,51. Посадові оклади (тарифні ставки) за розрядами ЄТС визначаються шляхом множення окладу (ставки) працівника 1 тарифного розряду на відповідний тарифний коефіцієнт.

У 2017 р. КМУ постановою № 335 від 18.05.2017 р. «прив'язав» базовий оклад працівника I розряду ЄТС до прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Так, посадовий оклад (тарифна ставка) працівника 1-го розряду із 1 січня 2022 р. складає 2893 грн. Отже, робітнику бюджетної установи за умови повністю відпрацьованого місяця проводять доплату до рівня встановленої на відповідний період МЗП (наприклад, станом на 01.01.2022 р. робітнику 1-го тарифного розряду повинні доплатити 3607 грн) (рис. 3). Тобто для всіх працівників 1—12 тарифних розрядів за ЄТС, посадові оклади яких нижче рівня МЗП, необхідно здійснювати доплату. Це вказує на одну із головних проблем системи оплати праці, що ґрунтується на використанні ЄТС, і яку більшість дослідників називають «зрівнялівкою» в бюджетній сфері. Мінімальний посадовий оклад має бути на рівні МЗП, а не постійно в рази відставати від неї.

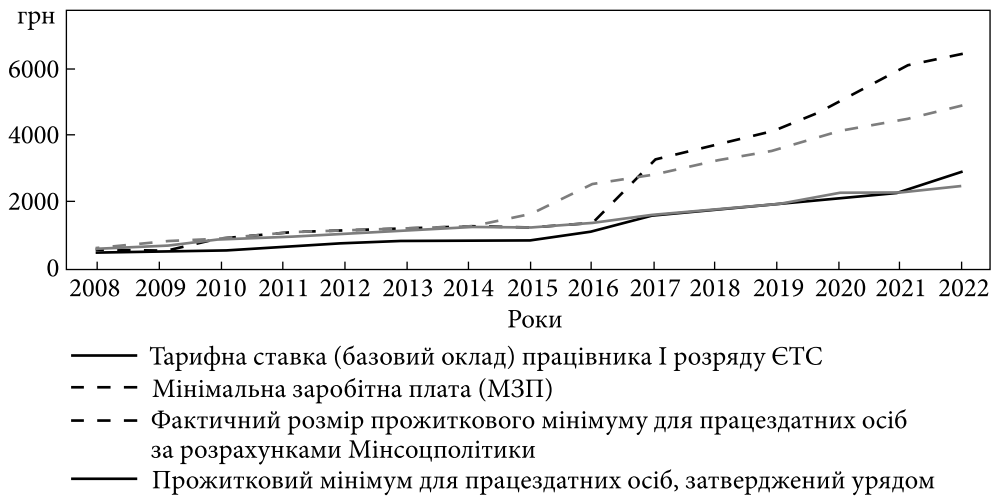


Рис. 3. Динаміка фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, МЗП та посадового окладу (тарифної ставки) працівника I розряду ЄТС у 2008—2022 рр. (на 1 січня відповідного року)

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України.

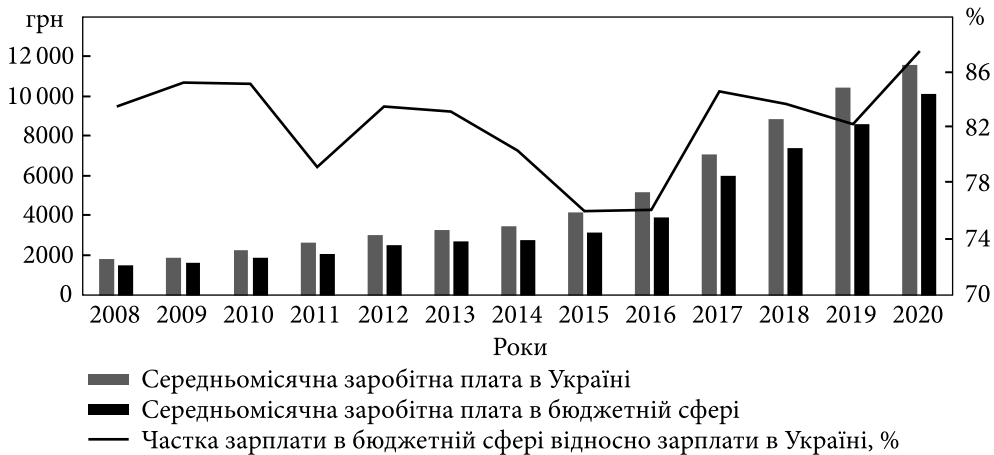


Рис. 4. Динаміка співвідношення середньомісячної зарплати в бюджетній сфері й середньомісячної зарплати в економіці України у 2008—2020 рр.

Джерело: розраховано на основі статистичного збірника «Праця України» [14].

На сьогодні характерним для України є те, що в сфері прямого і безпосереднього впливу держави (бюджетні галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, надання соціальної допомоги тощо), де зосереджено 33,1 % загальної чисельності штатних працівників, переважна більшість

яких є висококваліфікованими спеціалістами з вищою фаховою освітою, заробітна плата впродовж багатьох років є значно нижчою за середню по країні (рис. 4).

Соціально-політичні події 2013—2014 рр. та наслідки обмежень через *Covid-19* спричинили значне погіршення економічної ситуації в Україні, наслідком чого стало істотне скорочення реальних заробітних плат за всіма видами економічної діяльності. Заробітні плати працівників державного управління повернулися на рівень 2008 р., а зарплати інших працівників бюджетної сфери практично повторили загальноекономічну картину.

Занадто низький рівень оплати праці бюджетників підтверджується відношенням середньомісячних видатків Зведеного бюджету України (ЗБУ) на одного штатного працівника (без нарахувань на оплату праці) до середньомісячної номінальної заробітної плати в країні (Табл. 1). Розрахунки показують, що у 2008—2020 рр. середня заробітна плата більшості працівників бюджетної сфери України так і не наблизилась до середнього рівня. Так, у середньому в освіті та сфері духовного й фізичного розвитку співвідношення середньомісячних видатків на оплату праці штатного працівника і середньомісячної номінальної заробітної плати по економіці країни становить 0,61—0,69.

Середньомісячна заробітна плата працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, на загал та в більшості галузей була нижчою за середню заробітну плату по економіці. Так, наприклад, у 2020 р. середня заробітна плата по бюджетній сфері була нижчою на 12,4 % за середню зарплату по Україні, в освіті — на 21,2, у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги — на 26,7, мистецтва, спорту, розваги та відпочинку — на 30,3 %. І тільки в сфері державного управління й оборони та обов'язкового соціального страхування показник середньої зарплати перевищив середньостатистичний рівень по країні на 43,1 %.

Причиною такої диспропорції є відсутність системного реформування інституціонального механізму формування оплати праці у бюджетній сфері, а також встановлення штучно занижених розмірів прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, виходячи з фінансових можливостей бюджету. Вибіркове внесення змін в окремі частини загальної системи формування оплати праці не сприяли усуненню проблем, а лише посилили гостроту їх негативних наслідків. Відтак ЄТС як основа формування зарплати в бюджетній сфері базується на занижених показниках прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати, наслідком чого є систематична недоплата працівникам бюджетної сфери порівняно з оплатою праці з аналогічними характеристиками в небюджетній сфері в межах 25—35 %.

Фінансування бюджетних галузей за залишковим принципом призводить до дефіциту фондів оплати праці працівників на кінець року і, як

Таблиця 1. Співвідношення видатків Зведеного бюджету України на оплату праці штатного працівника бюджетної сфери до мінімальної й середньомісячної номінальної заробітної плати в Україні в 2010—2020 рр.

Сфера діяльності	Роки										2020 р. до 2019 р. (+/-)
	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 р. до 2010 р. (+/-)	
<i>Співвідношення середньомісячних видатків ЗБУ на оплату праці штатного працівника і мінімальної заробітної плати на кінець року</i>											
Усього по бюджетній сфері	2,308	2,446	2,624	2,817	3,326	1,976	2,103	2,245	2,153	-0,154	-0,092
Державне управління і оборона	2,848	2,723	3,480	4,331	5,939	3,744	4,053	4,573	4,242	+1,394	-0,331
Освіта	1,696	1,842	1,922	1,889	1,998	1,573	1,648	1,679	1,612	-0,085	-0,046
Охорона здоров'я*	1,616	1,970	1,772	1,943	2,151						
Духовний і фізичний розвиток	1,429	2,171	2,064	1,972	2,095	1,474	1,496	1,540	1,494	+0,065	-0,046
<i>Співвідношення середньомісячних видатків ЗБУ на оплату праці штатного працівника і середньомісячної номінальної заробітної плати по економіці країни</i>											
Усього по бюджетній сфері	0,950	0,913	0,919	0,925	1,027	0,890	0,883	0,892	0,929	-0,021	+0,036
Державне управління і оборона	1,173	1,016	1,218	1,423	1,833	1,686	1,702	1,818	1,830	+0,657	+0,012
Освіта	0,699	0,687	0,673	0,620	0,617	0,709	0,692	0,668	0,695	-0,003	+0,028
Охорона здоров'я	0,666	0,735	0,620	0,638	0,664						
Духовний і фізичний розвиток	0,588	0,810	0,722	0,648	0,647	0,664	0,628	0,612	0,644	+0,056	+0,032

* З 2017 р. неможливо розрахувати у зв'язку з відсутністю інформації щодо видатків НСЗУ на оплату праці медичних працівників.
Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України та Міністерства соціальної політики України.

наслідок, заборгованості з виплати заробітної плати працівників, зменшення її розміру шляхом скасування стимулюючих виплат тощо. Так, у результаті хронічного недофінансування галузей освіти та охорони здоров'я на початок 2021 р. склалася найкритичніша ситуація, коли заборгованість з оплати праці працівників медичної галузі склала майже 120 млн грн, а в галузі освіти — майже 180 млн гривень.

Одночасно з поширенням тенденції до «зрівнялівки» в оплаті кваліфікованої та некваліфікованої праці серйозною проблемою в Україні залишається поглиблення нерівності в оплаті праці у різних видах економічної діяльності та регіонах, між підприємствами та в межах одного підприємства. Результати аналізу деяких бюджетних установ свідчать про нерівнозначну оцінку та оплату роботи працівників бюджетної сфери схожих професійно-кваліфікаційних груп у різних регіонах попри схожу структуру зайнятості та централізоване формування умов оплати праці. Так, традиційно в Києві фіксуються найвищі розміри заробітної плати працівників бюджетної сфери, тоді як у Тернопільській, Рівненській та Івано-Франківській областях — найнижчі.

Варіанти реформування системи оплати праці у бюджетній сфері вітчизняними дослідниками можна згрупувати за двома типами: 1) удосконалення вже наявної системи оплати праці (підвищення базової ставки ЄТС та перегляд тарифних коефіцієнтів); 2) реформування системи оплати праці на основі нових підходів. Перший тип є недоцільним, адже ЄТС на сьогодні фактично зруйнована і не працює. На нашу думку, другий тип є найбільш доцільним для України, передбачає реформування інституціонального механізму формування оплати праці у бюджетній сфері за рахунок децентралізації структури управління на принципах субсидіарності та співвідношення мінімального розміру заробітної плати в бюджетній сфері із загальноприйнятим стандартом. Цим стандартом може бути мінімальний розмір оплати праці; заробітна плата кваліфікованого працівника; середня заробітна плата в країні. Зокрема, співвідношення заробітної плати із середньою заробітною платою досить поширене у світовій практиці (принцип закріплений в Конвенції МОП № 131 [16] і в Європейській Соціальній хартії [17]).

У цьому контексті можна взяти за основу й використати досвід реформування оплати праці державних службовців. По-перше, в інших галузях бюджетної сфери доцільним є запровадження оплати праці на основі класифікації посад. По-друге, здійснити чіткий поділ оплати праці на основну оплату праці (не менше 70 %) та варіативну (решта) частини з метою стимулювання продуктивності праці та запровадження трудових відносин на контрактній та грейдовій основі. Рівень заробітної плати кожного бюджетного працівника буде залежати від результатів його роботи. Крім того, заробітна плата поступово наблизатиметься до ринкової і сприятиме за-

лученню нових більш висококваліфікованих фахівців, а також мотивуватиме професійних співробітників, які уже працюють.

При встановленні оплати праці у державному секторі доцільно звернутись до досвіду інших країн, де оплату роботи за посадами різного рівня в умовах ринкової економіки порівнюють з приватним сектором або визначають їх умовну ціну аналітичним шляхом. Зарубіжний досвід показує, що крім фіксованої оплати праці та премій (які також залежать від продуктивності праці, досягнень конкретних результатів), існує ще й додаткова, опціонна система стимулювання менеджменту, широко застосовувана з кінця ХХ ст. У такому разі рівень та структура заробітних плат є або предметом переговорів з профспілками у країнах, де профспілкові організації є потужним інструментом захисту інтересів працівників (Ірландія, Швеція, Данія), або визначаються централізовано урядовими структурами (зазвичай спеціалізованими установами, 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 1:2 [18].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Будь-яка модель оплати праці може бути ефективною лише в тому разі, якщо вона забезпечує гідний рівень заробітної плати. Аналіз системи оплати праці працівників бюджетної сфери та механізмів її функціонування свідчить про відсутність системного реформування інституціонального механізму її формування, встановлення штучно занижених розмірів прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, поширення тенденцій до «зрівнялівки» в оплаті кваліфікованої та некваліфікованої праці працівників бюджетної сфери. Результати аналізу бюджетних установ підтверджує нерівнозначність оцінки та оплати роботи працівників бюджетної сфери схожих професійно-кваліфікаційних груп у різних регіонах попри схожу структуру зайнятості та централізоване формування умов оплати праці.

Реформування інституціонального механізму формування оплати праці у бюджетній сфері можливе за рахунок децентралізації структури управління на принципах субсидіарності та співвідношення мінімального розміру заробітної плати в бюджетній сфері із загальноприйнятим стандартом (мінімальний розмір оплати праці, заробітна плата кваліфікованого працівника, середня заробітна плата в країні). Чіткий поділ оплати праці на основну оплату праці (не менше 70 %) та варіативну (решта) частини, запровадження трудових відносин на контрактній та грейдовій основі стимулюватиме працівників бюджетної сфери до підвищення продуктивності

праці. Подальші дослідження мають бути направлені на розробку прозорої системи оплати праці на основі класифікації посад (із врахуванням кваліфікації та досвіду, важливості й складності роботи на посаді, ступеня відповідальності, а також результативності, ефективності й якості виконання посадових обов'язків працівником).

ЛІТЕРАТУРА

1. Afonso A., Gomes P. Interactions between private and public sector wages. 2008. *European Central Bank. Working Paper Series*. № 971. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scrwp/ ECBWP971.pdf> (дата звернення: 21.07.2002).
2. Gomes P. Optimal public sector wages. *The Economic Journal*. 2014. Vol. 125 (September). P. 1425—1451. <https://doi.org/10.1111/eoj.12155>
3. Singleton C. The public-private sector wage differential in the UK: evidence from longitudinal employer-employee data. *Economics Letters*. 2019. P. 109—113. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.11.005>
4. Петрова І. Л., Близнюк В. В. Український ринок праці: імперативи та можливості змін. НАН України, ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2018. 356 с.
5. Васюренко Л. В. Державне регулювання організацією оплати праці. Харків: СГ НТМ «Новий курс», 2018. 317 с.
6. Гідна праця: імперативи, українські реалії, механізми забезпечення / за наук. ред. д.е.н., проф. А. М. Колода. Київ: КНЕУ ім. Вадима Гетьмана, 2017. 500 с.
7. Колода А. М., Герасименко О. О. Праця XXI: філософія змін, виклики, вектори розвитку. Київ: КНЕУ ім. Вадима Гетьмана, 2021. 487 с.
8. Лібанова Е. М. Криза політики доходів в Україні. *Економіка України*. 2016. № 8 (657). С. 62—77. URL: http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=295
9. Лісогор Л. С. Трансформація ринку праці: можливості реалізації інноваційних змін в сучасних умовах. *Вісник Прикарпатського університету. Серія: Економіка*. 2015. Вип. XI. С. 177—183. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ekon_2015_11_37 (дата звернення: 05.01.2022).
10. Ткаченко Л. Г. Продуктивність та оплата праці: діалектика взаємодії. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 1(19). С. 132—141. URL: <https://dse.org.ua/archive/19/13.pdf> (дата звернення: 20.12.2021).
11. Людський розвиток в Україні. Пріоритети національної політики мінімізації асиметрії українського ринку праці / кер. авт. кол. О. І. Цимбал; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ: Академперіодика, 2021. 210 с.
12. Цимбалюк С. О. Політика оплати праці в бюджетній сфері України: основні тенденції, недоліки, пропозиції щодо поліпшення. *Проблеми економіки*. Київ, 2017. № 3. С. 277—282. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/36059/polit-opl.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 19.11.2022).
13. Господарський Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 24.01.2022).
14. Праця України: стагистичний збірник (2012—2021). *Державна служба статистики України*. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
15. Дяченко К. С. Особливості функціонування бюджетних установ у системі державних фінансів. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 739—748. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/7_ukr/125.pdf (дата звернення: 17.12.2022).

16. Конвенція МОП № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_149#Text (дата звернення: 22.09.2022).
17. Європейська соціальна хартія. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 22.09.2022).
18. Оплата праці працівників державного сектору: міжнародний досвід. *Національне агентство України з питань державної служби*. Київ: НАДС України, 2020. 33 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Mignarodniy%20dosvid/oplata-pratsi.pdf>
19. Заробітна плата у світі в 2018—2019 рр.: що ховається за гендерними розривами в оплаті праці. *Міжнародна організація праці*. Женева: МБП, 2018. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_783734.pdf (дата звернення: 25.08.2022).
20. Зарубіжний досвід нарахування заробітних плат в основних секторах економіки (деякі країни Західної та Східної Європи) / за заг. ред. В. Мазярчука. Київ: Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2018. 21 с. URL: <https://ces.org.ua/the-financial-and-economic-analysis-office/>
21. Реформа оплати праці державних службовців: Аналітична записка. Центр економічної стратегії. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (дата звернення: 09.09.2022).

REFERENCES

1. Afonso, A., & Gomes, P. (2008). Interactions between private and public sector wages. *European Central Bank Working Paper Series*, 971. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp971.pdf>
2. Gomes, P. (2014). Optimal public sector wages. *The Economic Journal*, 125 (September), 1425—1451. <https://doi.org/10.1111/econj.12155>
3. Singleton, C. (2019). The public-private sector wage differential in the UK: evidence from longitudinal employer-employee data. *Economics Letters*, 109—113. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.11.005>
4. Petrova, I. L., & Blyzniuk, V. V. (2018). Ukrainian labor market: imperatives and opportunities for change. Kyiv: Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine, 356 p. <http://ief.org.ua/docs/mg/306.pdf> [in Ukrainian].
5. Vasiurenko, L. V. (2018). State regulation of the organization of labor remuneration. 317 p. [in Ukrainian].
6. Kolot, A. M., Daniuk, V. M., & Herasymenko, O. O. (2017). Decent work: imperatives, Ukrainian realities, security mechanisms: monograph. Kyiv: KNEU named after Vadym Hetman, 500 p. <https://core.ac.uk/download/pdf/197264257.pdf> [in Ukrainian].
7. Kolot, A. M., & Herasymenko, O. O. (2021). Work XXI: philosophy of change, challenges, vectors of development: monograph. Kyiv: KNEU named after Vadym Hetman, 487 p. https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/36870/Pfzvvr_2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y [in Ukrainian].
8. Libanova, E. M. (2016). The crisis of income policy in Ukraine. *Economy of Ukraine*, 8(657), 62—77. http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=295 [in Ukrainian].
9. Lisogor, L. S. (2015). Transformation of the labor market: possibilities of implementing innovative changes in modern conditions. *Bulletin of the Precarpathian University*, XI, 177—183. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ekon_2015_11_37 [in Ukrainian].
10. Tkachenko, L. (2013). Productivity and wages: the dialectic of interaction. *Demography and social economy*, 1(19), 132—141. <https://dse.org.ua/arhchive/19/13.pdf> [in Ukrainian].

11. Tsymbal, O. I. et. al. (2021). Human development in Ukraine. Priorities of the national policy of minimizing the asymmetry of the Ukrainian labor market. Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv: Akadempriodyka, 210 p. [in Ukrainian].
12. Tsymbaliuk, S. (2017). Labor remuneration policy in the public sector of Ukraine: main trends, shortcomings, proposals for improvement. *Problems of the economy*, 3, 277—282. <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/36059/polit-opl.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [in Ukrainian].
13. Economic Code of Ukraine (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
14. Labor of Ukraine: Statistical Collection (2012—2021). State Statistics Service of Ukraine. <https://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
15. Diachenko, K. S. (2016). Peculiarities of the functioning of publicly funded institutions in the system of state finances. *Economy and Society*, 7, 739—748. https://economyandsociety.in.ua/journals/7_ukr/125.pdf [in Ukrainian].
16. ILO Convention № 131 on the establishment of minimum wages with special regard to developing countries. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_149#Text [in Ukrainian].
17. European Social Charter of 03.05.1996. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text [in Ukrainian].
18. Remuneration of public sector workers: international experience (2020). National Agency of Ukraine on Civil Service, 33 p. <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Mignarodniy%20dosvid/oplata-pratsi.pdf> [in Ukrainian].
19. Global wages 2018—2019: what's behind the gender pay gap (2018). ILO. Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_783734.pdf [in Ukrainian].
20. Foreign experience of calculating wages in the main sectors of the economy (some countries of Western and Eastern Europe) (2018). Kyiv: Office for financial and economic analysis in the Verkhovna Rada of Ukraine, 21 p. <https://ces.org.ua/the-financial-and-economic-analysis-office/> [in Ukrainian].
21. Civil servants remuneration reform: Analytical note (2017). Center for Economic Strategy. http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 07.02.2023

Pavlo Shvets, PhD (Economics), Senior Researcher, Leading Researcher
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd Tarasa Shevchenka, 60
E-mail: pavelshvets@ukr.net
ORCID: 0000-0001-8676-472X

REFORMING THE PAYMENT OF EMPLOYEES OF THE BUDGET SECTOR IN UKRAINE

Socio-economic instability in Ukraine is accompanied by contradictions in payments to employees, which negatively affects work efficiency and motivation. Moreover, the issue of remuneration in the public sector is the most urgent for the country, since the principles of its financing mainly at the expense of the budget, and the imperfection of its formation mechanisms are the reasons for the lack of correlation between the qualifications of employees and the level of remuneration, the increase in poverty among employees, and other negative consequences. The above prioritizes the substantiation of the theoretical and methodological tasks of reforming the system of public employees remuneration. The purpose of the article is

to identify deficiencies in the remuneration of public sector employees in Ukraine and to improve the system and mechanisms of employee remuneration in the public sector. The research was carried out using the following methods: analysis and synthesis, comparison, generalization, analogies. An abstract-logical approach was used to formulate the conclusions. It is stated that at present three systems of wages financing exist in the country for employees whose wages are paid with funds from the state budget (on the basis of YeTS [unified pay rate system], on the basis of the provisions of special laws and decrees as well as the combined system existing in the healthcare as a result of its reformation) which may create additional risks as relates to limitations of wage levels and therefore increased shadow employment in the private sector. Negative factors in relation to wages at the government-financed organizations are determined, namely no correlation between wages of most employees in this sphere and their performance and quality of services which they provide, continuous decrease in wages, disproportions in wage levels of employees with the same qualifications which all lead to risks of qualified personnel outflow into other sectors of economy and further limitation of provided services' quality in the longer run.

Risk minimization tools are proposed for the specific risks in the government-financed organizations wages system which are based on optimization of existing network of state budget funds recipients (streamlining and improvement first and foremost of the network of educational and medical institutions financed by the state) and transition toward a semi-autonomous model (which will allow government-financed organizations and institutions to independently attract additional funding and spend it on their own needs which would stimulate further development) as well as awarding to the government-financed organizations and institutions the right to place currently unused funds at commercial banks which would generate an additional revenue. Also the conceptual basis for creating a results-based wages system financed from the state budget is developed which includes tools and principles of its formation and formation of its elements, determines its functions and establishes a favourable motivational environment which will ensure adequate remuneration of government-financed organizations' employees for their work as well as actively stimulate them toward achieving better results of the work and fulfillment of the organizational goals.

Keywords: wages, public sector, wage level, public sector employees, state budget financing of wages, public sector wage system, institutions and organizations financed from the state budget.