

Анализ дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих
Решетникова Дарья Сергеевна
Национальный Исследовательский Университет Высшая Школа Экономики
Российская Федерация

В данной статье рассматриваются результаты статистического и регрессионного анализа дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих Федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (ФОИВ), приводятся графические иллюстрации различных видов дифференциации и некоторые рекомендации по их оптимизации. В результате проведенного анализа можно сделать выводы о влиянии на уровень дифференциации таких факторов как функции, полномочия, вид деятельности и «политический вес» ФОИВ. Кроме того, существование дифференциации оплаты труда объясняется сложностью структуры денежного содержания, не связанной с эффективностью и результативностью профессиональной служебной деятельности госслужащих.

Развитие кадрового потенциала, повышение уровня профессионализма и результативности чиновников является лейтмотивом процессов реформирования государственной службы Российской Федерации [1-2]. В то же время, госслужащие не имеют гарантий карьерного роста по заслугам, несовершенства системы оплаты труда создают проблему мотивации работников государственных органов к эффективной профессиональной служебной деятельности [3, с. 31]. По мнению экспертов, одной из причин неэффективности государственного сектора является неконкурентный уровень оплаты труда госслужащих и разрыв в оплате труда между государственным и частным сектором в пользу последнего [4-7]. Кроме того, внутри государственного сектора существует несколько видов дифференциации оплаты труда, каждый из которых с трудом поддается экономическому обоснованию. Обозначенные проблемы привели к постановке следующего вопроса исследования:

Какие факторы определяют существующие виды дифференциации оплаты государственных гражданских служащих?

Для ответа на данный вопрос был проведен статистический и регрессионный анализ данных по оплате труда государственных гражданских служащих (ГГС) 66 ФОИВ, учитывающие три главных аспекта: особенности оплаты труда ГГС, особенности ФОИВ и функционал ФОИВ. Прежде чем перейти к рассмотрению результатов анализа, обозначим ограничения исследования, связанные с «закрытостью» данных о заработной плате некоторых ФОИВ силового блока¹, а также недоступностью данных ФОИВ, новообразованных² и преобразованных³ в 2011 году:

¹ В исследовании отсутствуют данные таких ФОИВ силового блока, как Минобороны, МВД, ФСО, ФСБ, Служба внешней разведки РФ.

² Например, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

³ Министерство здравоохранения и социального развития РФ было преобразовано в Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ. Соответственно, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития переименована в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения. Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ преобразовано в Министерство спорта РФ с передачей некоторых функций Министерству образования и науки РФ и Министерству культуры РФ. Также стоит отметить, что подведомственные Федеральные агентства и службы перешли в ведение новообразованных или преобразованных министерств. Так, Федеральное агентство по делам молодежи перешло в ведение Министерства образования и науки РФ, Федеральное агентство по туризму - в ведение Министерства культуры РФ.

1) В основе анализа лежат данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Министерства экономического развития Российской Федерации, Института государственного и муниципального управления Национального Исследовательского Университета Высшей Школы Экономики (ИГМУ НИУ ВШЭ) только по Центральному аппарату (ЦА) ФОИВ за 2011 год (территориальные органы не учтены в анализе⁴);

2) В выборку включены только 66 из 79 ФОИВ, действующих в 2011 году (выборка является одномоментной – полученные результаты могут быть применимы только к тем ФОИВ, которые не претерпели организационных изменений с 2011 года);

3) В выборке отсутствуют некоторые данные (в связи с этим в таблицах и диаграммах представлены только три категории должностей гражданской службы из четырех).

Анализ оплаты труда ГГС ФОИВ позволил выявить три вида дифференциации: дифференциацию по отраслям государственного управления, горизонтальную и вертикальную дифференциацию.

Под *дифференциацией по отраслям государственного управления* в данном случае подразумеваются разные уровни оплаты труда ГГС в зависимости от различий в видах деятельности ФОИВ. Для иллюстрации данного вида дифференциации все ФОИВ были разделены на следующие кластеры по видам их деятельности (отраслям государственного управления): производственный сектор, инфраструктура и связь, социальная политика, экономика и финансы, оборона. На рис. 1 изображены медианные уровни оплаты ГГС ФОИВ обозначенных кластеров, различия которых свидетельствуют о зависимости дифференциации оплаты труда ГГС от вида деятельности ФОИВ. На основе полученных данных также можно сделать вывод о приоритетах экономической политики России, где значительные финансовые вложения направлены на развитие обороны государства. Таким образом, вид деятельности ФОИВ является определяющим фактором уровня дифференциации оплаты ГГС.

Дифференциация оплаты труда по отраслям государственного управления

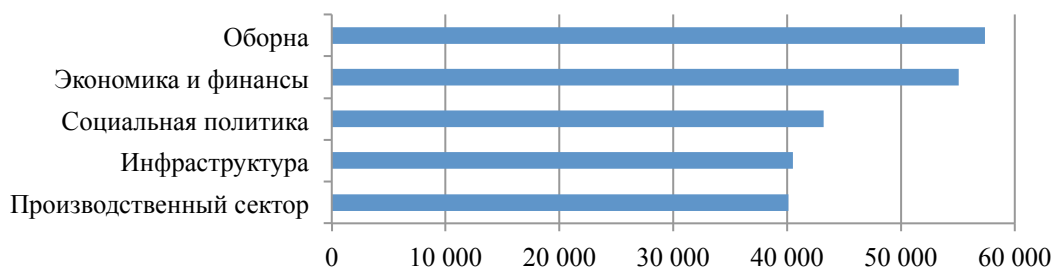


Рис.1. Медианный уровень оплаты труда ГГС ФОИВ, относящихся к разным кластерам, 2011 год, руб. [8]⁵

Под *горизонтальной дифференциацией* оплаты подразумеваются разные уровни оплаты труда ГГС, занимающих одинаковые должности (категории/ группы должностей) в разных ФОИВ. В данном случае, разница медианных уровней оплаты труда ГГС по категориям должностей ФОИВ кластера «Оборона», указывает на наличие горизонтальной дифференциации оплаты труда ГГС (см. рис. 2).

⁴ Включение в анализ данных по территориальным органам ФОИВ позволяет идентифицировать межрегиональную дифференциацию в оплате труда государственных служащих, что представляет собой предмет отдельного исследования.

⁵ Составлено автором на основе данных Росстата, 2011.

Горизонтальная дифференциация оплаты труда

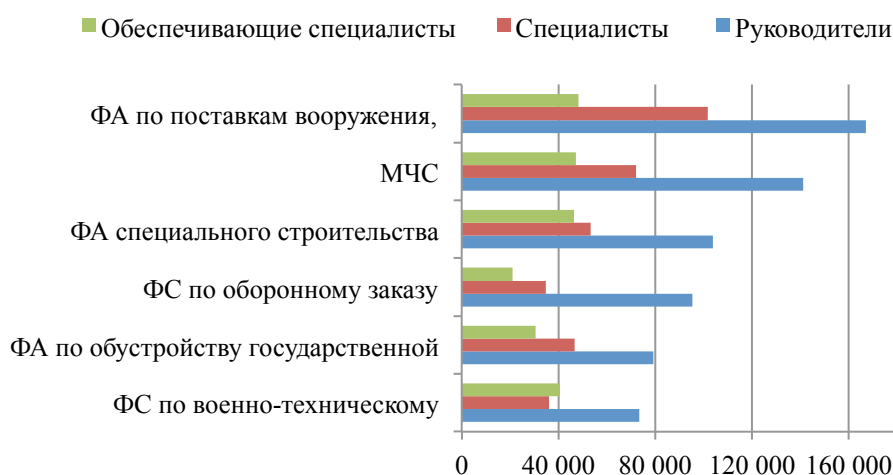


Рис. 2. Медианный уровень оплаты труда ГГС по категориям должностей ФОИВ кластера «Оборона», 2011 год, руб. [8]⁶

Вертикальная дифференциация оплаты характеризуется разными уровнями оплаты труда ГГС в зависимости от положения рассматриваемой должности (группы/ категории должностей) в иерархии (групп/ категорий) должностей. В наиболее общем виде вертикальная дифференциация может быть проиллюстрирована с помощью разрывов в уровнях оплаты ГГС разных категорий должностей государственной службы Российской Федерации. В частности, на рис. 3, изображены ФОИВ, разрыв уровней среднемесячной начисленной заработной платы Руководителей и Обеспечивающих специалистов в которых достигает от 4 до 10 раз (верхний квартиль значений). Не трудно заметить, что большинство ФОИВ, представленных на рис. 3, являются Федеральными министерствами. Таким образом, тип ФОИВ может быть определяющим фактором уровня дифференциации оплаты ГГС, что в свою очередь указывает на значимость различий в функциях и полномочиях ФОИВ.



Рис.3. Разрывы в оплате труда Руководителей и Обеспечивающих специалистов в относительных величинах, 2011 год, (верхний квартиль) [8]⁷

⁶ Составлено автором на основе данных Росстата, 2011. ФА – федеральное агентство, ФС – федеральная служба, МЧС – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Дифференциации оплаты труда госслужащих также может быть проиллюстрирована с помощью *коэффициентов компрессии заработной платы*. В сфере управления персоналом термин «компрессия» (или «декомпрессия») указывает на увеличение разрыва между заработными платами сотрудников разного уровня [3]. Среди существующих исследований дифференциации оплаты труда, проводимых в государственном секторе, можно отметить несколько сюжетов применения и интерпретации данных коэффициентов:

- 1) Коэффициенты характеризуют степень привлекательности организаций частного и государственного сектора России с точки зрения величины заработной платы на различных уровнях должностей по основным профессиональным группам (экономисты, юристы, финансисты, общие специалисты) [9];
- 2) Коэффициенты показывают, сколько процентов от среднерыночного уровня зарплат частного сектора составляет совокупное денежное вознаграждение (total cash remuneration) госслужащих и политических назначенцев в разных странах [10-12];
- 3) Коэффициенты показывают горизонтальную компрессию зарплат государственных служащих как отношение максимальных и минимальных денежных выплат по государственным органам субъектов Российской Федерации [13, с. 147].

Опираясь на анализ вышеприведенных исследований, можно сделать вывод, что определение и состав компонентов данных коэффициентов, также как и выбор статистических данных, лежащих в основе их расчета, зависит от целей и задач конкретного исследования. Таким образом, с целью анализа уровней компрессии заработной платы по категориям должностей, в данном исследовании были рассчитаны *цепные коэффициенты компрессии по категориям должностей* гражданской службы.

Цепной коэффициент компрессии по категориям должностей показывает отношение значения заработной платы рассматриваемой должностной категории к значению заработной платы предыдущей (по иерархии) должностной категории. Таким образом, значение данного коэффициент показывает на сколько процентов растет/падает заработная плата при переходе в следующую категорию должностей гражданской службы. В данном исследовании Цепной коэффициент компрессии рассчитывается по следующей формуле (1):

$$CR_{chain} = \left(\frac{W_n}{W_{n-1}} - 1 \right) * 100\% \quad (1),$$

где W_n – среднемесячная начисленная заработная плата отдельной категории должностей ГГС ФОИВ в 2011 году, W_{n-1} – среднемесячная начисленная заработная плата предыдущей по иерархии должностной категории ГГС ФОИВ в 2011 году.

В таблице 1 представлены результаты расчетов цепных коэффициентов компрессии по категориям должностей ГГС в ФОИВ РФ. Большой разброс полученных значений коэффициентов свидетельствует о наличии горизонтальной и вертикальной дифференциации оплаты труда ГГС. Отрицательные значения цепных коэффициентов компрессии указывают на проблему «сжатия» заработной платы госслужащих ФОИВ в случае карьерного роста.

⁷ Составлено автором на основе данных Росстата, 2011.

Таблица 1. Цепные коэффициенты компрессии оплаты ГГС ФОИВ по категориям должностей, 2011 год

Уровни значений коэффициентов компрессии	Переход из «Специалистов» в «Руководители»	Переход из «Обеспеч. специалистов» в «Специалисты»
Средний	125%	59%
Минимальный	-11%	-36%
Нижний квартиль	82%	36%
Медианный	115%	53%
Верхний квартиль	140%	65%
Максимальный	408%	314%

Медианные значения цепных коэффициентов компрессии по категориям должностей гражданской службы в Федеральных министерствах, службах и агентствах приведены на рис. 4. Стоит отметить, что в случае продвижения по службе из категории «Обеспечивающие специалисты» в категорию «Специалисты» среднемесячная начисленная заработная плата госслужащих всех типов ФОИВ растет почти на 50 %. Однако, в случае дальнейшего карьерного роста увеличение оплаты труда варьируется от 96 % до 139 % в зависимости от типа ФОИВ (см. рис. 4). Данный феномен может быть интерпретирован как горизонтальная дифференциация оплаты труда, когда работники одних и тех же категорий должностей ГГС получают разный уровень заработной платы в зависимости от ФОИВ, в котором работают.

Увеличение оплаты труда в случае карьерного роста

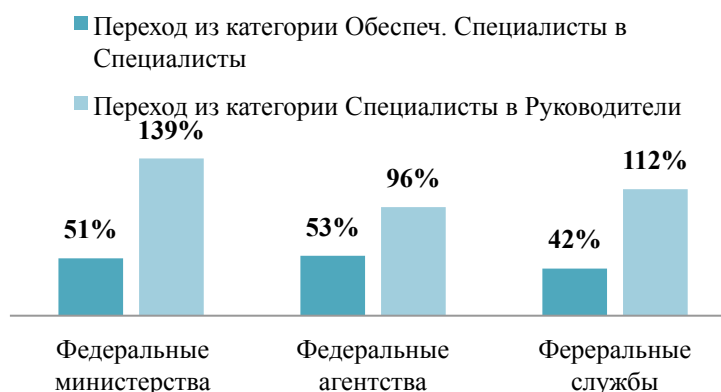


Рис. 4. Цепные коэффициенты компрессии оплаты труда ГГС ФОИВ по категориям должностей, 2011 год [8]⁸

Проведенный статистический анализ оплаты ГГС ФОИВ позволил выявить различные факторы, которые легли в основу регрессионного анализа дифференциации оплаты ГГС в качестве объясняющих переменных.

Модель множественной регрессии имела следующую спецификацию (2):

$$Y = b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_{20}x_{20} + \varepsilon \quad (2),$$

Где Y – зависимая переменная, в качестве которой в данном случае выступает величина разрыва среднемесячной начисленной заработной платы Руководителей и

⁸ Составлено автором на основе данных Росстата, 2011.

Обеспечивающих специалистов ФОИВ в абсолютном выражении; x_1, x_2, \dots, x_{20} - объясняющие переменные, которые условно можно разделить на три группы факторов:

1) факторы, учитывающие особенности оплаты труда (величина отдельных составляющих денежного содержания, величина экономии от фонда оплаты труда (ФОТ) ФОИВ);

2) факторы, учитывающие особенности ФОИВ (тип ФОИВ, принадлежность к «силовому блоку», подведомственность, штатная численность, бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности ЦА, расходы Федерального бюджета по 01 разделу [14] и др.);

3) факторы, учитывающие функционал ФОИВ (количество обеспечивающих функций, предоставляемых услуг, полномочий [15]).

В результате проведенных преобразований была получена следующая итоговая модель (3):

$$Y = -198042.2 + 43.05 * x_2 + 30.66 * x_3 + 2.77 * x_4 + 9312.24 * x_9 + 0.01 * x_{10} + 0.04 * x_{12} - 151.17 * x_{14} + 10.53 * x_{19} \quad (3).$$

Данная модель (2) отражает зависимость уровня дифференциации оплаты ГГС от следующих факторов:

- x_2 – величина должностного оклада;
- x_3 – величина надбавки за выслугу лет;
- x_4 – величина премии;
- x_9 – подведомственность (бинарная переменная: 1 – если ФОИВ находится в ведении министерства, 0 – если ФОИВ находится в ведении Президента или Правительства Российской Федерации);
- x_{10} – бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности ЦА ФОИВ по смете на 2011 год;
- x_{12} – расходы федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2011 году (всего);
- x_{14} – количество полномочий, установленных положением о ФОИВ;
- x_{19} – количество обеспечивающих функций ЦА ФОИВ⁹.

Значимость первых трех переменных, являющихся непосредственными составляющими денежного содержания, подтверждают наличие вертикальной дифференциации оплаты труда ГГС, где должность и стаж, а не уровень квалификации и результаты, являются определяющими факторами. Стоит отметить, что премия, в данном случае, носит компенсационный характер и включает в себя распределение экономии от ФОТ ФОИВ.

Значимость параметра «подведомственность» доказывает прямую зависимость уровня дифференциации оплаты ГГС от типа ФОИВ (если ФОИВ находится в ведении Федерального министерства, то есть является Федеральным агентством или Федеральной службой, то разрыв среднемесячной начисленной оплаты труда ГГС категории Руководители и Обеспечивающие специалисты увеличивается на 9 312 руб.).

Значимость следующих двух параметров можно интерпретировать как «политический вес» ФОИВ – чем он больше, то есть чем больше выделяется средств на обеспечение функционирования ФОИВ, тем выше уровень дифференциации оплаты труда.

Значимость двух последних переменных подтверждает влияние типа ФОИВ, а, следовательно, его полномочий и функций на уровень дифференциации оплаты труда

⁹ По данным Министерства экономического развития Российской Федерации.

ГГС, что подтверждает наличие дифференциации оплаты труда по отраслям государственного управления.

Таким образом, в результате проведенного анализа можно сделать выводы о существовании различных видов дифференциации оплаты труда, а также о влиянии на уровень дифференциации таких косвенных факторов как функции, полномочия и «политический вес» ФОИВ. Кроме того, существование дифференциации оплаты труда объясняется сложностью структуры денежного содержания, непривязанной к эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности госслужащих.

Оплата труда государственных служащих должна быть дифференцирована в соответствии с их уровнем квалификации и компетентности, а также с учетом результативности профессиональной служебной деятельности. Современные технологии управления по результатам, в частности, разработка и внедрение комплексной системы показателей результативности, объединяющей оценку результатов профессиональной служебной деятельности, оценку личностных качеств ГГС и внешнюю оценку работы ГГС со стороны общества, могут способствовать повышению качества кадрового состава и эффективности государственной службы. Построению системы материального стимулирования на основе учета результативности деятельности гражданских служащих может способствовать опыт, накопленный в территориальных органах исполнительной власти (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная таможенная служба) [16, с. 8].

Оптимизация дифференциации оплаты труда госслужащих по видам деятельности ФОИВ в некоторой степени может быть достигнута при установлении корректного соотношения по уровню фондообразования между ФОИВ в зависимости не только от штатной численности, но и от количества функций и полномочий ФОИВ, а также от качества их выполнения. Кроме того, целесообразно введение запрета на использование ФОТ не замещенных штатных единиц с целью «результативного» распределения данных денежных средств.

Горизонтальная и вертикальная дифференциация оплаты труда может быть оптимизирована с помощью эффективного применения современных кадровых инструментов и технологий, таких как карьерное консультирование, наставничество, ротация кадров, управление талантами. Иными словами, разрывы уровней оплаты труда ГГС могут быть сбалансированы посредством инструментов управления персоналом, которые дают возможность привлекать, эффективно использовать и удерживать сотрудников соответствующего уровня компетентности и профессионализма на государственной гражданской службе.

Список литературы

- [1] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
- [2] Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)».
- [3] Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский Чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления, № 2, С. 23-32.
- [4] Bender A. and Elliot R. The role of job attributes in understanding the public-private wage differential // *Industrial Relations*. № 41 (3). 2002. P. 407-421.
- [5] Craig L. The Political Economy of Public-Private Compensation Differentials: The Case of Federal Pensions // *The Journal of Economic History*. № 55 (2). 1995. P. 304-320.
- [6] Henley A. and Thomas D. Public Service Employment and the Public-Private Wage Differential in British Regions // *Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*. № 35 (3). 2001. P. 229-240.
- [7] Melly B. Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression // *Empirical Economics*. № 30. 2005. P. 505–520.
- [8] Итоги нового федерального статистического наблюдения об оплате труда работников, замещающих должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по видам выплат государственных органов и органов местного самоуправления за 2011 год, Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации.
- [9] Обследование оплаты труда в регионах и опрос государственных и муниципальных гражданских служащих. Отчет по первому раунду исследования / Фонд «Институт экономики города» Институт сравнительных исследований трудовых отношений. 2005. 100 с.
- [10] Hay Group. A European Pay Comparison for Senior Politicians and Civil Servants 2006, Executive Summary. 2006.
- [11] Hay Group. A European Pay Comparison for Senior Politicians and Civil Servants 2007, Executive Summary. 2007.
- [12] Hay Group. A Pay Comparison for Senior Politicians and Civil Servants in Eight European Countries, A Hay Group initiative. 2008.
- [13] Вагина Л. Как оплачивается труд российского чиновника? // Свободная мысль. № 4. 2007. С. 140-149.
- [14] Федеральный закон от 13.12.2010 № 357-ФЗ (ред. от 06.11.2011) «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».
- [15] Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др.; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Институт государственного и муниципального управления гос. Ун-та – Высшая школа экономики, 2010.
- [16] Чекин М.А., Гуляева Ю.А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 5-15.