



Процес децентралізації:
Управління зайнятістю на публічних
посадах на всіх рівнях врядування

Досвід країн-членів ОЕСР

Оскар Хуерта Мельчор
Менеджер проекту
ОЕСР, Центр підприємництва, МСП, регіонів та міст

Київ, Україна, 2 березня 2018 року



Важливість контексту

1. Проблеми в управлінні людськими ресурсами

- Багаторівневе державне управління також передбачає багаторівневе управління людськими ресурсами

2. Функції національного й субнаціонального врядування

- Органи влади національного рівня виконують залишкові функції щодо економічного й соціального розвитку країни
- Органи влади субнаціонального рівня стимулюють розвиток економіки на підпорядкованих їм географічних теренах
- Деякі функції поділені між національним і субнаціональним рівнем врядування – *охорона здоров'я та освіта*
- Органи влади національного рівня виконують залишкові функції щодо результатів діяльності органів влади субнаціонального рівня

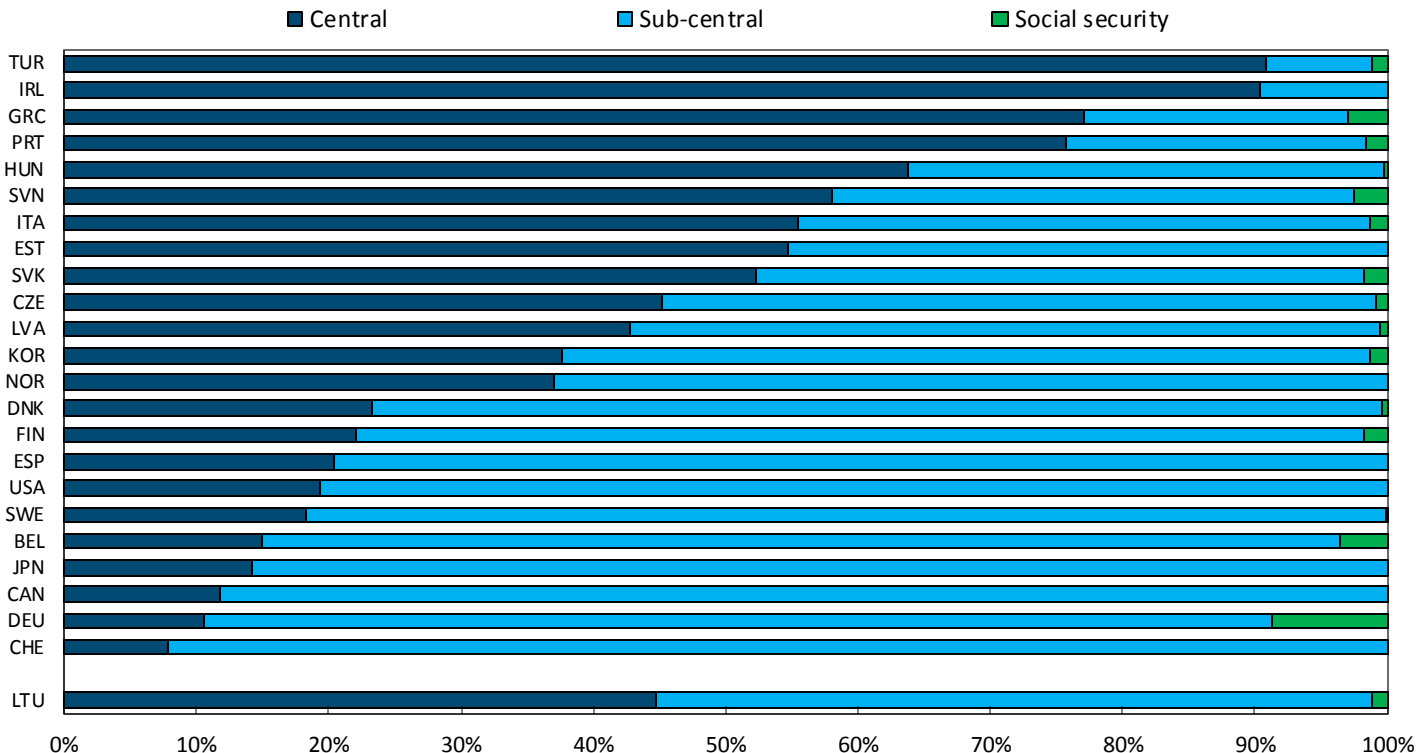
3. Відносини між органами влади національного й субнаціонального рівня



4. Функції державного врядування на субнаціональному рівні

- Із розширенням сфери відповідальності зростає потреба у достатній спроможності органів влади субнаціонального рівня

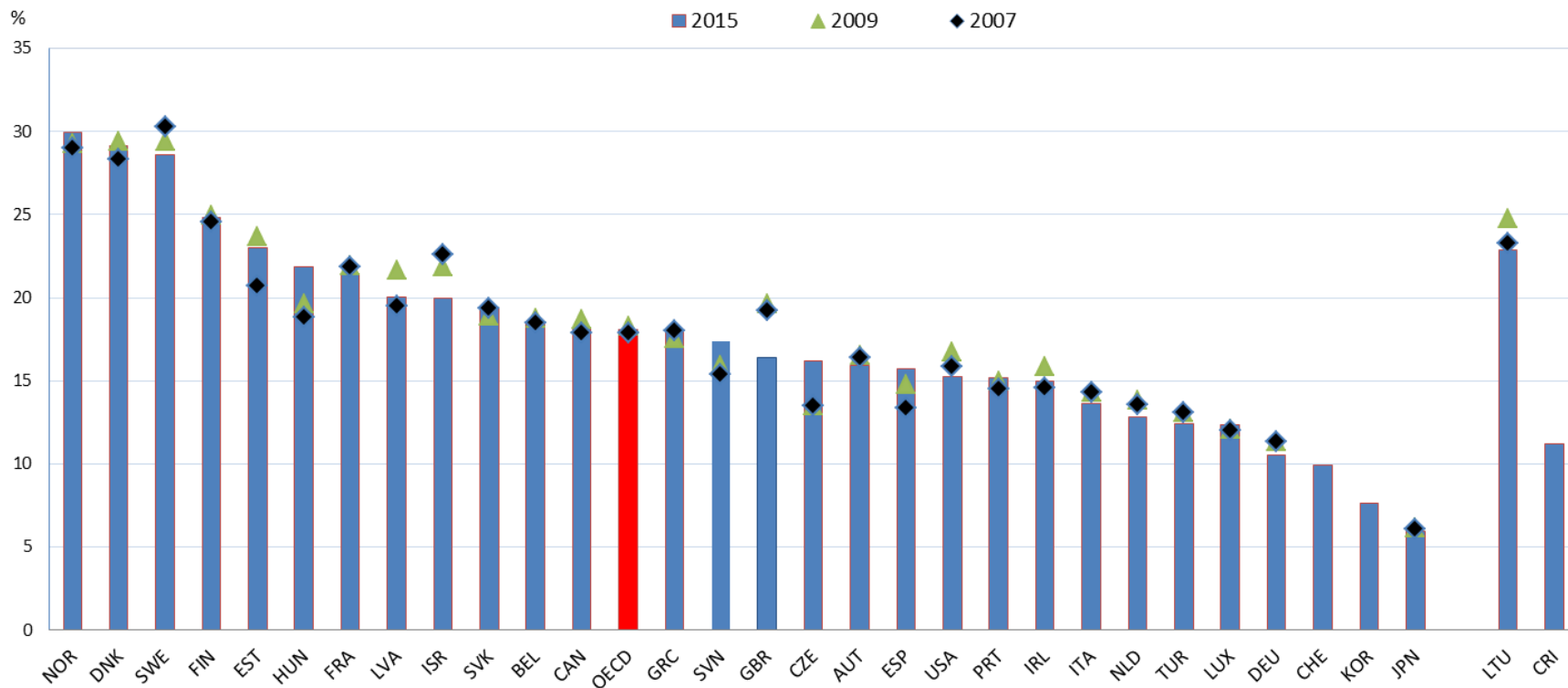
Розподілення зайнятості в органах державної влади на всіх рівнях врядування, 2014





Зайнятість в органах державної влади

В країнах-членах ОЕСР рівень зайнятості в органах державної влади дуже відрізняється





Як країни-члени ОЕСР реагують на проблеми управління людськими ресурсами на всіх рівнях врядування?

- a. Виклики фінансовій стабільності
- b. Макроекономічні проблеми
- c. Виклики щодо цілісності надання публічних послуг
- d. Проблеми розбудови інституційної спроможності та інновацій



а. Виклики фінансовій стабільності

- Децентралізація передбачає, що органи влади субнаціонального рівня відповідають за значну частку суспільної діяльності, за зайнятість та витрати свого бюджету.
- Прагнення органів влади субнаціонального рівня брати кредит здебільше контролюється органами влади національного рівня (*Чилі та Іспанія*).
- Розширення децентралізації може призвести до зростання зайнятості в державному секторі та збільшення видатків.
- Децентралізація видатків зазвичай супроводжувалася збільшенням у видатках Державного бюджету частки видатків на оплату праці на центральному рівні (*Італія, Фінляндія, Швеція та Данія*).

Отриманий урок: в процесі децентралізації видатків потрібно діяти обережно й уважно, коли йдеться про витрати на оплату праці, зокрема на центральному рівні врядування



в. Макроекономічні проблеми

- Країни-члени ОЕСР демонструють різні підходи до обсягів суспільної діяльності та до зайнятості у секторі державного управління.
- В багатьох країнах-членах ОЕСР (приклад *Бельгії, Данії, Франції, Німеччини, Ісландії, Іспанії*) не існує контролю над чи обмежень щодо найму працівників установ субнаціонального рівня.
 - ✓ Певні заходи контролю в установах вважаються несумісними з концепцією місцевого самоврядування та його ефективністю.
 - ✓ Коли заходи контролю встановлюють на центральному рівні, органи влади субнаціонального рівня прагнуть їх обійти шляхом аутсорсингу.
 - ✓ Органам влади загальнонаціонального рівня значно легше контролювати ті органи влади субнаціонального рівня, які залежать від трансфертів з Державного бюджету

Отриманий урок: необхідно діяти таким чином, щоб всі органи влади субнаціонального рівня мали фінансовий ресурс для найму персоналу, який надаватиме децентралізовані послуги



с. Виклики щодо цілісності надання публічних послуг

I. Спільні культура й цінності

Модель: державна служба або кар'єрне зростання	Модель: зайнятість в держсекторі або залежність від посади
Зайнятість на засадах публічних правовідносин ("служба")	Зайнятість на засадах приватного права ('трудові відносини за наймом')
Безстрокова зайнятість	Відсутня гарантія безстрокової зайнятості
Найм на посади початкового рівня в кар'єрі, переведення на вищу посаду тільки штатних працівників	Найм на конкретні посади, всі посади відкриті для учасників конкурсу з поза меж організації
Акцент на формальній освіті (дипломи й сертифікати)	До уваги можуть братися весь наявний досвід і кваліфікація
Оплата праці унормована в правових інструментах та залежить від вислуги років	Оплата праці регулюється договорами, зорієнтована на ринковий рівень оплати праці та результативність працівника, вислуга не впливає
Акцент на виконанні вимог законодавства, на об'єктивності та відповідному процесі	Фокус на досягненнях і результативності

Примітка: в країнах, де існують спеціальні умови зайнятості працівників державної сфери, бачимо тенденцію зберігати такі умови, коли функції переходять з загальнонаціонального на субнаціональні рівні.



II. Умови прийому на роботу

Органи влади національного рівня можуть зажадати контролю над рівнем оплати праці в органах влади субнаціонального рівня з наступних причин:

- Різниці в умовах прийому на роботу перешкоджають мобільності персоналу
- Необхідність обмежити збільшення державних видатків
- Прагнення до однакових умов прийому на роботу на публічні посади

З метою впливу на рівень оплати праці на субнаціональному рівні органи влади центрального рівня можуть:

- Видавати обов'язкові до виконання розпорядження
- Упорядковувати умови оплати праці в державному секторі та навіть на ринку праці
- Обумовити надання субсидій чи дотацій дотриманням відповідних параметрів оплати праці

Примітка: загальнонаціональний контроль над оплатою праці на субнаціональному рівні є більш поширеним підходом, ніж запровадження контролю на рівні установ



d. Проблеми розбудови інституційної спроможності та інновацій

- Єдина передумова рішення передати функції та компетенції субнаціональним органам влади, – чи залишити за ними виконання функції, – це здатність субнаціональних органів ці функції виконувати.
- *Можливі рішення:*
 - *Поєднання кількох невеликих органів влади субнаціонального рівня в економічно життєздатні органи влади. Здатність муніципалітетів опиратися об'єднанню залежить від рівня їх автономії*
 - *Створення асоціацій сусідніх органів місцевої влади*
- В управлінні людськими ресурсами в державному секторі потрібні інноваційні підходи. Децентралізація як така не є чинником інновацій, хоча передбачає плюралізм підходів до управління людськими ресурсами та формування рішень.
- Менеджерів потрібно навчати управлінню.

Отриманий урок: розбудова інституційної спроможності на місцевому рівні потребує інвестицій у професійне управління людськими ресурсами в публічній сфері



Узагальнення

- Країни-члени ОЕСР передають повноваження й функції органам влади субнаціонального рівня обережно, поступово та в рамках наявних обмежень умов зайнятості.
- Контроль над процесом найму в органи влади субнаціонального рівня не поширений, але органи влади національного рівня користуються механізмами фінансового контролю для запобігання накопиченню боргу.
- На загальнонаціональному рівні більше уваги приділено оплаті праці та іншим умовам найму не через фінансові видатки, а щоб запобігти інфляції, що її спричиняє зростання заробітної плати.
- На всіх рівнях врядування в країнах подібні умови зайнятості в публічній сфері. Проблеми виникають через наявність паралельних, проте відмінних систем державної служби.
- Для органів місцевої влади характерні більш інноваційні підходи в управлінні людськими ресурсами, ніж на загальнонаціональному рівні, проте головна проблема – це адміністративна свобода, а не децентралізація.