

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОТИВУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



ШОВГЕЛЯ

Олена Миколаївна,
здобувач кафедри
державного управління
та місцевого
самоврядування
Дніпропетровського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентіві України,
керуюча справами
виконкому Криворізької
міської ради,
м. Кривий Ріг.

Анотація: у статті
здійснено аналіз зару-
біжного досвіду трудо-
вої мотивації посадових
осіб місцевого само-
врядування, розглянуто
мотиваційні системи
США, Японії, захід-
ноєвропейських країн,
Російської Федерації.
Визначено позитивні
практики стимулю-
вання професійної
діяльності посадових
осіб місцевого самовря-
дування, які можуть
бути запроваджені в
українських реаліях.

Ключові слова:
мотивація, публічна
служба в
органах місцевого са-
моврядування, місцеве
самоврядування, поса-
дова особа місцевого
самоврядування, муні-
ципальні службовці.

УДК 35.082

Постановка проблеми. В умовах реформування публічного управління в Україні, обговорення проекту нового Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" набуває особливого значення вивчення зарубіжного досвіду упровадження в роботу органів управління якісної системи мотивації праці з метою підвищення результативності професійної діяльності публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням зарубіжного досвіду проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, зокрема мотивації праці, займалися такі українські науковці, як Н.Богданова, Т. Желюк, Т. Мотренко, С. Озірська, Т. Пахомова, Ю. Полянський, В. Щегорцова [2, 7, 8]. Дослідження зарубіжного досвіду мотивації праці в органах державного управління дозволяє не тільки знайти недоліки вітчизняної системи, а й розробити пропозиції щодо удосконалення вітчизняної системи мотивації.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду мотивування професійної діяльності муніципальних службовців.

Вклад основного матеріалу. Протягом ХХ ст. у світі сформу-валася умовна класифікація методів мотивації праці: американська, європейська та японська. Кожна з цих моделей має свої національні особливості та особисті підходи до мотивації персоналу публічної служби. В даний час у багатьох країнах Західної Європи, США і Японії мотиваційні аспекти управління персоналом державної служби набули великого значення, і ці методи і досвід мотивації можуть бути з успіхом перенесені в Україну.

Так, мотиваційна система США відрізняється цілеспрямованим характером формування мотивів трудової діяльності. Пріоритетним напрямом розвитку стратегічної політики державної служби при цьому визначено постійне вдосконалення мотиваційного механізму. В даному випадку важливе значення відводиться поліпшенню матеріального стимулювання, виявленню різноманітних видів стимулів з метою найповнішого задоволення потреб службовців. Має місце підвищення розмірів оплати праці при наданні переважного значення кваліфікаційному рівню службовця, що відображає характер освіти, кількість засвоєних спеціальностей. При цьому приділяється велика увага персональній відповідності.

Суть даної системи полягає в тому, що оклад і заробітна плата службовців зростають в залежності від особистої кваліфікації, кількості виконуваних завдань, якості їх виконання. При цьому розробляються підходи, які виявляють рівень кваліфікації виконавців, установлюється коло професій, якими вони можуть оволодіти в процесі підвищення кваліфікації, встановлюється шкала оплати в залежності від обсягу набутих професійних знань і навичок. Службовці отримують доплату лише за засвоєння тих професій, які необхідні організації. Оплата службовців складається з фіксованої ставки і гнучкої системи доплат залежно від індивідуальних професійних досягнень. Розмір преміювання службовця також визна-

чається категорією посади, на яку він призначений, розмір премії коливається від 10 до 50 % окладу залежно від посади [8]. При цьому слід зауважити, що водночас виявилася низькою ефективність форм морального стимулювання, що застосовується в державних установах (присудження спеціальних значків; звань "кращий за місяць" та інші).

Вдале впровадження систем матеріального стимулювання позитивно відбивається на загальному психологічному кліматі (поліпшення взаємовідносин між службовцем і керівництвом; зниження демотивації внаслідок незадоволення; скорочення витрат робочого часу; зниження плинності кадрів; підвищення почуття колективізму, професійної гордості).

Проте, важливо підкреслити, що така практика організації заробітної плати, крім позитивних прикладів виявила певні помилки, які мали негативні наслідки для дієздатності всієї системи організації заробітної плати.

Так, наприклад, надмірна увага, яка приділялась організаційним здібностям управлінців, та надання їм неконтрольованих пільг, а також, що найголовніше, фактична відсутність прямого зв'язку заохочувальних винагород із кінцевою результативністю їх праці спричинили надмірну диференціацію заробітної плати залежно від категорії персоналу, що завдало шкоди всій системі мотивації. При цьому застосовується широка система пільг і заохочень, які мають важливе економічне і соціальне значення.

На підставі результатів дослідження, проведених в американських організаціях з метою удосконалення методів мотивації (стимулювання) праці, робота цінується залежно від: можливості професійного зростання і просування по службі (67% опитаних); рівня заробітної плати (67%); можливості розвитку індивідуальних здібностей (61%); зв'язків оплати праці з якістю (59%); творчого характеру (55%); рівня самостійності робітника (54%); привабливості (54%); високого рівня вимог (53%); високого рівня відповідальності (50%); наявності пільг (45%); справедливого розподілу навантаження (43%) [4].

Широке розповсюдження в США отримали внутриорганізаційні програми і допомоги. В даному випадку компанії пропонують набір пільг, з яких службовець може вибирати для себе ті, що йому найбільш підходять в певний час. Службовцю при цьому надається можливість відрахувань у пенсійний фонд в обмін на лікарняне страхування, участь в страховому фонді компанії чи гнучкий графік робочого часу, скажімо працювати за одним робочим місцем в двох чи вибрати те робоче місце, яке йому більш до вподоби, різні види відпусток. Американське законодавство дає можливість робити вибір пільг один раз в рік і не переглядати до закінчення цього року.

Службовець має право добровільного прийняття рішення про підписку на програму соціальних виплат. При відмові від неї він попадає в "план без вибору" з фіксованими відрахуваннями і виплатами. В соціальні програми входить виплата підвищених стипендій для дітей службовців, підтримання діяльності спортивних закладів і закладів відпочинку. Підтримується опікуєтво над неповними сім'ями і тими, де обидва члени сім'ї працюють.

В різних країнах можуть бути різні підходи. Якщо в США організація соціальних програм діє за принципом використати або втратити, то в Канаді невикористані пільги в грошовому вираженні можуть накопичуватись і переноситись на послідууючий період [1].

Серед ефективних (витратних) методів мотивації праці доцільно відзначити створення для службовців "центрів здоров'я" з відповідним устаткуванням, надання фінансової допомоги особам, які усиновили дитину, грошову виплату сім'ям, що мають дітей-інвалідів. Крім того, застосовуються такі форми заохочення, як разові премії до річниць або відпустки, безкоштовна або за малу плату юридична допомога, організація дитячих дошкільних установ, встановлення стипендії та грошова допомога дітям службовців для продовження освіти, колективне страхування легкового автотранспорту, надання вільного дня серед тижня, допомога і консультиування лю-

дей до пенсійного віку [5].

Важливе мотиваційне значення має надання працівникам лікарняних послуг. Вони надаються для службовців і членів їх сімей через місяць після початку роботи. При виплаті службовцем певної суми коштів в корпоративні фонди, покривається певна частина їх витрат на лікування. Заслугує інтерес система "стоматологічного плану" при певних обмеженнях на протезування і послуги, програми виплат з втратою працездатності, починаючи з моменту прийняття на роботу, програми страхування життя, які розповсюджуються на інших членів родини, дружину, дітей, працюючого, програми пенсійного забезпечення. Вагомі місця займають програми пенсійного плану збережень, основані на можливостях використання пільгових режимів накопичення грошових сум, зменшенні виплати податків.

Інтерес викликає система диференційованого підходу по наданню відпусток: після першого року роботи тривалість відпустки 10 днів, після 5, 11 і 12 років – відповідно 15, 20 і 25 днів. Невикористані дні відпустки за бажанням працюючого можуть накопичуватись [6].

Для того, щоб утримати на робочому місці висококваліфіковані кадри, які сприяють зростанню престижу служби, здійснюється проектування рівнозначних моделей службового зростання: для керівника і для рядових службовців, їм пропонують спеціальні "плани розвитку кар'єри", які передбачають напрямки фахового і посадового зростання службовця на майбутнє.

Програми додаткового стимулювання в США в останні роки піддаються значним змінам. Тут, наприклад, почали використовуватись не лише вручення традиційних подарунків, але й оплати ділових поїздок, покриття різних витрат службовців, які певним чином пов'язані з їх роботою. Це, наприклад, програми ділових відряджень службовців разом з дружиною. Останнє дає можливість економити кошти за рахунок зменшення оподаткування. Створення додаткових пільгових умов для своїх співробітників, явище, безумовно, позитивне і сприяє не тільки підвищенню мотивації праці, але й зберіганню трудових ресурсів та закріпленню службовців за робочими місцями [1].

Таким чином, всі методи мотивації у США можна поділити на дві групи: ті, що підтримують престиж організації, і ті, що стимулюють продуктивність і якість праці. Стимули першої групи забезпечують підбір і закріплення найбільш кваліфікованих кадрів, другі – підтримують високий рівень результативності. До стимулів першої категорії можна віднести відрахування в пенсійний фонд, страхові і лікарняні доплати. Стимули другої категорії – це преміювання в формі грошових виплат, просування на службі, моральне стимулювання тощо. Найбільш ефективними методами мотивації спеціалістів і керівників є: застосування ефективних систем оплати праці; використання доплат і надбавок; керівництво спеціальними програмами; участь в управлінні в будь-якій формі, наприклад, у роботі комітету планування; грошові винагороди, короткострокове преміювання, підвищення заробітної плати за результати праці тощо.

Аналіз існуючих гарантій посадових осіб місцевого самоврядування, які є основоположними при формуванні системи їх стимулювання дозволяє виділити економічні і неекономічні методи.

Економічне стимулювання базується на матеріальних інтересах службовців. Початковим його положенням є формування доходів даної категорії працівників залежно від внеску в загальні результати роботи органів місцевого самоврядування. Головне місце в економічному стимулюванні відводиться матеріальній винагороді, що базується на економічному законі розподілу матеріальних благ відповідно до кількості і якості праці, яка прямо або опосередковано виражається в грошовому вимірюванні. Тому економічне (матеріальне) стимулювання можна представити у вигляді матеріально-грошового і матеріально-соціального стимулювання.

Основною формою матеріально-грошового стимулювання муніципальних служ-

бовців є грошове утримання.

Досвід муніципальної служби зарубіжних країн показує, що ефективними можуть виявитися найрізніші системи оплати праці муніципальних службовців [3].

Грошове утримання посадових осіб місцевого самоврядування є оплатою праці за виконання їх обов'язків на посаді в органі місцевого самоврядування. В Російській Федерації, наприклад, фінансування витрат на виплату грошового утримання посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється за рахунок засобів місцевого бюджету відповідного муніципального утворення. При цьому залучення засобів інших джерел (включаючи засоби, одержувані від надання платних послуг) не допускається. В цілому, на осіб, що займають муніципальні посади і посади муніципальної служби, розповсюджується дія законодавства Російської Федерації про працю (заробітну плату) з особливостями, передбаченими законодавством суб'єктів Російської Федерації [8].

Конкретний розмір грошового утримання осіб, що займають муніципальні посади муніципальної служби, встановлюється нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування, виходячи з таких чинників:

- не може бути нижчим за мінімальний розмір оплати праці, встановленої федеральним законодавством;
- не може бути вищим за грошове утримання, встановлене законами суб'єкта Російської Федерації.

Як правило, нижня межа розміру посадового окладу на молодшій муніципальній посаді муніципальної служби встановлюється рівною розміру посадового окладу на молодшій державній посаді державної служби (нормативними правовими актами суб'єкта Російській Федерації може встановлюватися і інше співвідношення – наприклад, в Новосибірській області розмір посадового окладу на молодшій муніципальній посаді муніципальної служби "фахівець" для муніципальних утворень на території області встановлюється рівним 90% розміру посадового окладу на молодшій державній посаді державної служби "фахівець" територіальних органів державної влади).

Максимальний же розмір посадового окладу муніципального службовця, за загальним правилом, не повинен перевищувати розмір посадового окладу державного службовця на відповідній посаді. Співвідношення муніципальних посад муніципальної служби і державних посад державної служби встановлюється законами суб'єкта Російської Федерації. До складу грошової винагороди посадових осіб муніципальної служби, входять: посадовий оклад; стимулюючі виплати; компенсаційні виплати; соціальні виплати.

Особам, що заміщають муніципальні посади муніципальної служби, передбачаються і інші виплати – наприклад, надбавки до посадового окладу за почесні звання Російської Федерації, почесні звання суб'єкта Російської Федерації, вчене звання. Дані надбавки встановлюються керівниками органів місцевого самоврядування.

У муніципальних утвореннях органи місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності і якості праці посадових осіб посади муніципальної служби, виконуваної на професійній основі, можуть приймати нормативні правові акти, що встановлюють додаткові регулярні виплати стимулюючого характеру (разові премії, премії за виконання особливих завдань і інші).

Регулярні додаткові виплати звичайно можуть встановлюватися в муніципальних утвореннях:

- а) таких, що мають недотаційні бюджети;
- б) за рахунок частини засобів фонду оплати праці, передбаченої на утримання органів місцевого самоврядування, що утворюються через наявність вакантних посад в штатному розкладі муніципального утворення.

Граничний розмір регулярних додаткових виплат обмежується законами суб'єкта Російської Федерації. Наприклад, в муніципальних утвореннях Московської області

їх розмір не може перевищувати тридцяти відсотків посадового окладу відповідної посади. За успішне і добросовісне виконання муніципальним службовцям своїх посадових обов'язків, тривалу і бездоганну службу застосовуються інші матеріальні заохочення, встановлені федеральними законами і законами суб'єкта РФ.

Крім вище розглянутих складових як матеріального, так і морального стимулювання, необхідно відзначити ще одну форму сильного впливу на мотивацію праці муніципальних службовців, - заохочення.

Заохочення муніципального службовця — це особлива форма оцінки і публічного визнання його заслуг в роботі, виконанні ним обов'язків на відповідній муніципальній посаді, найважливіший засіб морального і матеріального стимулювання його службової діяльності. Муніципальні службовці заохочуються за:

- 1) досягнення в роботі;
- 2) бездоганну і тривалу службу;
- 3) зразкове виконання обов'язків;
- 4) новаторство в праці;
- 5) особистий внесок в підготовку і проведення різних заходів;
- 6) успішне виконання завдань особливої важливості і складності;
- 7) заслуги в соціально-економічному і культурному розвитку муніципального утворення:

– у забезпеченні законності і правопорядку;

– у вдосконаленні і розвитку діяльності органів місцевого самоврядування;

8) інші досягнення в роботі, а також в інших випадках, передбачених федеральними законами, законами суб'єкта РФ, актами органів місцевого самоврядування [8].

У Німеччині питання оплати праці публічних службовців регулюються законом. Оклади встановлюються залежно від місця і терміну служби.

У Франції розмір оплати праці публічного службовця встановлюється залежно від наявності диплома, що засвідчує певний ступінь кваліфікації, оскільки вся система тарифних ставок прив'язана до дипломів і свідоцтв, що пред'являються у момент зарахування на службу.

У Франції заробітна плата публічних службовців складається з окладу, надбавки за дітей (близько 5 % від окладу), дотації за місце проживання в залежності від рівня життя в даній місцевості (3 %, 1 % і 0 % від окладу) та премії (за додаткову роботу, за особливі умови праці, за володіння іноземними мовами, за зміну місця проживання у зв'язку з переміною місця роботи, на покриття видатків на одяг, велосипед) [9, с. 36-39]. У Англії, Сполучених Штатах, Франції мінімальна заробітна плата першого розряду працівників органів місцевого самоврядування встановлюється в співвідношенні з середнім рівнем оплати праці в приватному секторі.

Слід підкреслити, що в розвинутих країнах, наприклад, у Франції, розмір премій відносно окладу складає приблизно п'яту частину, чого не можна сказати про Україну та Росію [9, с. 39]. Європейські аналітики стверджують, що ситуація, коли сума окладу складає основну частину заробітку, є найбільш вдалою, і рекомендують таку систему для країн, які прагнуть приєднатися до Європейського Союзу [8, с. 75].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Представлена система мотивування професійної діяльності муніципальних службовців достатня обширна, що базується як на матеріальних, так і на моральних методах стимулювання праці. Результатом дії такої системи мотивування повинне бути підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування по служінню територіальній громаді.

Література:

1. Армстронг М. Практика управління человеческими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
2. Богданова Н. Світовий досвід підготовки молоді до державної служби та кар'єр-

ного росту державних службовців / Н. Богданова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. М. М. Їжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 213-221

3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; [пер. з англ. О. М. Шаленко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

4. Іляшенко А.Х. Історичний аспект формування мотивації праці / А. Х. Іляшенко // Економіка та держава : міжнар. наук.-практ. журнал. – К. : ФДКС, 2007. – № 7. – С. 82–85

5. Куликов Г. Т. Мотивация труда наемных работников : [монография] / Г. Т. Куликов. – К. : Институт экономики НАН Украины, 2002. – 339с.

6. Мартиненко В. М. Кадрова політика у сфері публічного управління: формування в контексті французького досвіду / В. М. Мартиненко, В. М. Щегорцова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – № 2 (29) : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 210-216

7. Пахомова Т. І. Мотивація як фактор управління персоналом у системі державної служби / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – Вип. 2 (29). – Ч. 2. – С. 253-258

8. Щегорцова В. М. Порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду організації мотивації праці державних службовців / В. М. Щегорцова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. / редкол. В. В. Говоруха (голов. ред.) [та ін.]. – Вип. 2 (21). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – С. 417-423

9. Gévart P. Les grandes questions de la formation publique / P. Gévart. – Paris : L'Etudiant, 2003. –166 p.