

ОБЩО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ
OCDE/GD(97)51

Подкрепа за усъвършенстване на администрациите и управлението в страните от Централна и Източна Европа

СЪСТАВЯНЕТО НА БЮДЖЕТА И КОНТРОЛЪТ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА

ДОКЛАДИ СИГМА: №11



**ПОДКРЕПА ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО И РЪКОВОДСТВОТО В
ЦЕНТРАЛНО И ИЗТОЧНОЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРАНИ
СЪВМЕСТНА ИНИЦИАТИВА НА ОИСР/ЦСИП И ЕС/ФАР**

**СЪСТАВЯНЕТО НА БЮДЖЕТА И КОНТРОЛЪТ НА РАЗХОДИТЕ ЗА
ПЕРСОНАЛА**

ДОКЛАДИ СИГМА № 11

**ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ (ОИСР)
Париж**

52498

Цялостният документ е на разположение в OLIS в оригиналния си формат

Превод от английския и френския текст, които са официални версии на тази публикация и са озаглавени:

Budgeting and Monitoring of Personnel Costs, SIGMA PAPERS: No. 11

La Budgétisation et le contrôle des dépenses de personnel, DOCUMENTS SIGMA: No. 11

Copyright OECD, Paris 1997

Съставянето на бюджета и контролът на разходите за персонала, Доклади Сигма № 11, българско издание, Copyright Клуб "Икономика 2000", 1999

Превод от английски на български език: Емилия Градева
Редактор: Спартак Керемидчиев

Изданието се публикува и разпространява с помощта на Клуб "Икономика 2000", бул. "Княз Ал. Дондуков" 53, 1000 София, Тел.: 981 67 90, 981 87 93, ел. поща: club2000@bulnet.bg и club2000@primasoft.bg

Гледищата, изразени в тази публикация не представят официалните становища на Комисията, страните-членки на ОИСР, или на централно- и източно-европейски страни, участващи в Програмата. Мненията, представени в тази публикация ангажират само авторите им.

ОИСР не поема отговорност за качеството на българския превод и неговото съответствие с оригиналния текст.

Заявки за разрешение за възпроизвеждане или превод на целия или на част от този материал следва да се отправят до: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Преводът на този материал стана възможен благодарение на подкрепата на Инициатива местно самоуправление и реформа на публичните услуги на Институт Отворено общество (ИМСРПУИОО). Всяко друго използване на името на ИМСРПУИОО не трябва да бъде направено без негово писмено разрешение.

Безценна помощ за издаване на доклада оказаха Мрежата от институти и университети по публична администрация на страните от Централна и Източна Европа.

Благодарности за публикацията се дължат и на OECD, SIGMA и PHARE.

ПРОГРАМА СИГМА

СИГМА - Подкрепа за усъвършенстване на администрирането и управлението в страните от Централна и Източна Европа - е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход (ЦСИП) на ОИСР и Програма Фар на Европейския съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа на публичната администрация в тринадесет страни в преход и се финансира най-вече от Фар.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие е междуправителствена организация на 29 демократични страни с преуспяващи пазарни икономики. Центърът канализира съветите и помощта от Организацията към реформиращите се страни в централна и източна Европа и бившия Съветски съюз по широк диапазон от икономически проблеми. Фар предоставя финансиране чрез помощи, за да подкрепи страните - партньори от централна и източна Европа до етапа, на който те са готови да поемат задълженията на членството в Европейския съюз.

Фар и СИГМА обслужват едни и същи страни: Албания, Бившата югославска република Македония, Босна - Херцеговина, България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република.

Учредена през 1992 г., СИГМА действа в рамките на Службата по публично управление на ОИСР, която предоставя информация и експертен анализ по публично управление на хората, разработващи политики и улеснява контактите и обмена на опит сред ръководителите от публичния сектор. СИГМА предлага на подпомаганите страни достъп до мрежа от опитни администратори в публичния сектор, сравнителни сведения и технически познания, свързани със Службата по публично управление.

СИГМА има за цел:

- да съдейства на подпомаганите страни в стремежа им към добро управление да повишат ефективността на администрацията и да насърчат у служителите в публичния сектор придържане към ценностите на демокрацията, етиката и спазването на законовите правила;
- да помага при изграждане на местен потенциал на централно правителствено равнище, способен да посрещне предизвикателствата на интернационализацията и на плановете за интегриране в Европейския съюз; и
- да подкрепя инициативи на Европейския съюз и други донори за съдействие към подпомаганите страни по реформата на публичната администрация и да допринесе за координиране на действията на донорите.

В работата си, инициативата поставя висок приоритет върху улесняване на сътрудничеството между властите. Тази практика включва осигуряването на логистична подкрепа за формирането на мрежи от практики в сферата на публичната администрация в Централна и Източна Европа и между тези практики и съответните им партньори в други демократични страни.

СИГМА работи в пет технически области: административна реформа и национални стратегии, управление на разработването на политики, управление на разходите, управление на публичните услуги и административен надзор. В допълнение, едно звено за информационни услуги разпространява материали по теми на публичното управление чрез публикации и в реално време.

УВОД

Тази публикация¹ е резултат от международен семинар за съставяне на бюджета и контролирането на разходите по персонала, който бе организиран от СИГМА през март 1996 г. в Париж. Целта на семинара беше да осигури възможност на опитните практики от Централна и Източна Европа за разгледаат различните подходи към съставяне на бюджета и контролиране на разходите за персонала и тяхната жизнеспособност в светлината на специфичните нужди и ограничения на всяка страна. Като ползваше предимно опита на страните-членки на Европейската общност, семинарът даде възможност на участниците да сравнят различни видове бюджетни и контролни практики, съответните им предимства и недостатъци, както и техните предпоставки относно институциите и процедурите.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Разходите по персонала са обикновено най-големият самостоятелен разходен фактор в държавните бюджети. Ефективното съставяне на бюджета и контролът на персонала следователно има съществено влияние върху способността на дадено правителство да контролира разходите си, докато същевременно изпълнява мисията си (да работи за обществените интереси) с наличните ограничени бюджетни ресурси.

По време, когато правителствата се борят, поради всеобщата икономическа ситуация, със стагниращите, или дори намаляващи държавни приходи, подобряването на бюджетното управление придобива още по-голяма важност. Възловият въпрос е как да се разпределят ограничените бюджетни ресурси за независими програми и набирането на персонал, за да може да се осигури най-ефективно използване на ресурсите, като същевременно се изпълнят и нарастващите изисквания на гражданите. Наистина, при преобладаващата икономическа ситуация, може да се наблюдава увеличение на безработицата и несигурност за работното място. Това не само намалява наличните бюджетни ресурси, поради намаления обем на приходи в страната, но същевременно увеличава задълженията на обществото за разходване на средства, поради нарастващите изисквания за публични услуги, като помощи при безработица и социално подпомагане.

Правителствата се сблъскват лице с лице с огромно предизвикателство, което може да се възприеме като порочен кръг: те са принудени да намалят общите обществени разходи и най-лесният и най-ефективен начин да се направи това изглежда е намаляването на разходите за персонала. Обаче, осигуряването на публични услуги (така и на персонала на публичните услуги) е най-нужно по време на икономически трудности. За да посрещнат това предизвикателство, преобладаващата тенденция при правителствата по цял свят е да правят повече с по-малко средства, т.е. да постигнат ефективност, за да може да свържат двата края. Има различни начини да се направи това, но всички те се базират на реформиране на общественото управление, включително бюджетното управление.

Няколко страни използват таван за броя на персонала - или глобален или специфичен за всяка публична институция. Общият брой на персонала може да бъде ограничен, както и броят на персонала при всяка длъжностна степен и съотношението на персонала при различните категории. Други страни са поставили стриктни ограничения върху разходите за персонала. Повечето страни контролират внимателно необходимостта

¹ Публикацията съществува и на френски под заглавието "La Budgétisation et le contrôle des dépenses de personnel".

от набиране на персонал. Това най-общо включва обстойна оценка на това, дали вакантните места трябва да бъдат попълнени, или не. Великобритания, както и някои други англо-саксонски страни, следват една по-радикална стратегия на реформа. През последните няколко години, Великобритания е внедрила програма за реформа на финансовото управление, която поставя ударение на стриктния контрол над текущите разходи. Този подход остава решението за съотношението между персонала и другите текущи разходи на отделната публична институция и само ограничава общия текущ разход. Всички различни подходи към ограничаване разходите за персонала имат предимства и недостатъци. Те имат нужда и от повече или по-малко регулативни и/или организационни промени.

Страните в преход към пазарна икономика се сблъскват лице с лице дори с още по-голямо предизвикателство, отколкото страните-членки на ОИСР в своите усилия да контролират и обобщят бюджета по персонала. Като наследство от миналото, те имат не само доста високо ниво на ангажиран персонал, но често и доста ограничено разбиране, от страна на държавните служители, на влиянието на равнищата за набиране на персонал и разходите за персонала. Разделената в доста сектори публична администрация, комбинирана с висока степен на свобода, дадено на ръководителите на различните административни единици, е довело до съществени вариации в дължностните равнища и различия в заплащането между правителствените звена и институции.

Същевременно, централните правителствени администрации често имат по-малко персонал за работата, която трябва да свършат. Още повече, че равнището на заплащането най-общо не е конкурентно на частния сектор - дори, когато се вземат предвид допълнителни служебни облаги, като осигуряване на работа или специфични социални придобивки. Тази обща ситуация има отражение не само върху възможността на правителствата да контролира и направлява бюджета за персонала, но също така и върху тяхната способност да привличат и задържат добре обучен персонал - един ресурс от критично значение за провеждане на необходимите реформи.

Признавайки значението, от една страна, на приемането на бюджетните ограничения, като се осъществява наблюдение о контрол върху държавния бюджет (включително и разходите за персонала) и, от друга страна, на привличането и задържането на квалифициран персонал, тази публикация предлага на Централно- и Източноевропейските страни сравнителна информация върху различните подходи на страните-членки на Европейския съюз. Техните усилия да подобрят качеството на публичното обслужване, като намаляват разходите за него, имат за цел да създадат баланс между намалените бюджетни ресурси и нарастващите нужди на гражданите от услуги. Тази публикация възнамерява да съдейства на Централно- и Източноевропейските страни да разграничат спорните въпроси и да разрешат проблемите при съставянето на бюджета и контрола на разходите за персонала.

SIGMA-OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

РЕЗЮМЕ

Разходите за персонала често представляват основния разход в държавните бюджети и по този начин контролът им е от критично значение за осигуряване на най-ефективно и ефикасно ползване на ограничените бюджетни ресурси. Съставянето на бюджета и контролът на разходите за персонала се състои от пет глави, които първоначално бяха подготвени като основни доклади за национален работен семинар в Чехия през октомври-ноември 1995 г. и за международен семинар в Париж през март 1996 г.

В една глава за общ преглед Феригун Сараф, консултант на Сигма, разглежда концепциите, целите и обхвата на контрола на разходите за персонала. След определяне на термините, той обяснява обхвата на контрола, ролята на контролните организации, най-новите постижения и причините за контролиране на разходите за персонала (т.е. макроикономическите съображения, целите за ефективност). Сараф също анализира механизмите за контролиране на разходите за персонала. В този контекст той се обръща към такива въпроси като подготовката на бюджета, контрола на политиката, изпълнението на бюджета и административния контрол.

Хайнрих Траумюлер от Министерство на финансите на Австрия, описва процеса на федералния бюджет. Той обяснява последните промени относно бюджета за персонала, по-специално възможността да се раздават премии в границите на дадени финансови лимити. Правителственото отчитане и системата на изплащане на заплати, прилагана от Федералната счетоводна служба служи като гръбнак на системата за финансово управление. Одиторският съд има задачата *inter alia* да проверява ефективността и ефикасността на административните структури, включително броя на персонала и длъжностните равнища на персонала.

Бернар Пешьор, Държавен съветник във Франция, описва четирите компонента на френския публичен сектор: държавните предприятия в конкурентния сектор; държавните предприятия в монополна позиция; местните власти и националните публични услуги. Пешьор отбелязва, че държавните служители се подчиняват на разпоредбите за обслужването и, че равнищата за набиране на персонал в министерствата се определят от годишния бюджет. Общо регулиране на заплатите се провежда един или два пъти годишно и отговорността за управление на държавните служители на индивидуална база лежи основно върху функционалните министерства. Те заедно с Министерството на публичната администрация и Министерство на финансите са ключовите участници в ръководството на държавните служители и на бюджетите, с които се издържат. Главата също така разглежда и структурата на френския държавен бюджет, бюджетния процес и внедряването.

Орландо Калисо, Заместник-директор на Банко де Португал, разказва за португалския опит в контрола на разходите за персонала. Основните инструменти за контрол на тези разходи са таваните за набиране на персонал и изравняване на условията за заплащане и организацията на всички сектори на публичната администрация. В периода на съставяне на новия бюджет Министерство на финансите фиксира тавани за набиране на нов персонал. Сметната палата играе роля при контролиране на бюджетите за издръжка на персонала. Калисо също разглежда определянето на разходите за персонала в държавния бюджет, отговорността за набиране на персонал и свободата на разходващите министерства при взимане на решения за разходите за персонала.

В последната глава на доклада, професор Р. Ф. Елиот от Университета в Абърдийн, Великобритания, отбелязва, че Великобритания се е отдалечила от контролирането на разходите за персонала чрез определяне на тавани за ангажиране на заети лица и ограничения в заплащането. Ударението пада, върху директния контрол над текущите разходи на министерствата и агенциите, което е всъщност непряк контрол на разходите за персонала. В рамките на разпределения им бюджет, сега министерствата и агенциите са свободни да определят разходите си за персонала, но трябва да се консултират с Министерство на финансите на Нейно Величество за началното предложение за заплащане на труда по време на годишното колективно договаряне за заплатите. Те трябва да търсят одобрението му за всяко предложено преструктуриране на системата за премиране. Елиот също разглежда и ефективността, контрола на разходите и текущите разходи и предлага информация за новости при възнагражденията и ранжиране на заплатите.

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРОГРАМА СИГМА	3
УВОД	4
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
РЕЗЮМЕ	6
КОНТРОЛИРАНЕ РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО: ВЪПРОСИ И ПОДХОДИ ОТ ФЕРИДУН САРАФ	9
1. Въведение.....	9
2. Концепции, цели и обхват на контрола на разходите за персонала.....	10
3. Механизми за контрол на разходите за персонала	15
СЪСТАВЯНЕ НА БЮДЖЕТ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА И КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ В АВСТРИЯ ОТ ХАЙНРИХ ТРАУМЮЛЕР	23
1. Федерална структура	23
2. Федералният бюджетен процес	23
3. Човешки ресурси.....	26
РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА И КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ВЪВ ФРАНЦИЯ ОТ БЕРНАР ПЕШЬОР	37
1. Въведение.....	37
2. Правилата на играта.....	38
3. Структура на бюджета	39
4. Подготовка на бюджета.....	40
5. Изпълнение на бюджета	40
КОНТРОЛИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПОРТУГАЛИЯ ОТ ОРЛАНДО КАЛИСО.....	42
1. Предистория.....	42
2. Централизирана система	42
3. Подготовка на държавния бюджет за персонала	42
4. Трактовка на разходите за персонала в държавния бюджет	44
5. Отговорности за набиране на персонала и щатно разписание.....	45
6. Право на преценка на министрите на функционалните министерства за решенията, свързани с разходите за персонала	46

7. Контролна функция на директоратите и финансовото министерство.....	46
8. Заключителни бележки.....	49
КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПРАВИТЕЛСТВОТО НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	
<i>ОТ Р. Ф. ЕЛИОТ</i>	51
1. Въведение.....	51
2. Структурата на заетостта в публичния сектор.....	51
3. Организационната структура на държавните служби във Великобритания	52
Правителствена структура.....	53
Общо персонал по позиции.....	54
4. Определяне на стандарти за обслужване.....	54
5. Ефективност.....	54
6. Контрол на разходите.....	55
7. Текущи разходи.....	56
8. Делегиране на правомощия за възнаграждение и степенуване на персонала.....	58
9. Контрол върху нарастването на разходите за заплати.....	58
10. Заключение	61

КОНТРОЛИРАНЕ РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО: ВЪПРОСИ И ПОДХОДИ ОТ ФЕРИДУН САРАФ²

1. Въведение

Съставянето на бюджета и контролирането на разходите за персонала е една от основните грижи на правителствата в различните страни, за да се осигури ефективно макроикономическо и бюджетно управление, намаляване на разходите и подобряване ефективността на публичните услуги и, както и постигане на единност на структурата на заплащане на публичните услуги. В някои страни на ОИСР преустройството и експанзията на инфраструктурата след Втората световна война, разширяването на услугите, свързани с общественото осигуряване и, в някои случаи, модернизацията на отбранителния сектор, са допринесли за рязко увеличаване на заетостта в публичния сектор, така че сега тя представлява средно повече от 20% от заетите в страните-членки на ОИСР.

При икономиките в преход³ в допълнение към факта, че всички икономически дейности и услуги са се извършвали от държавни организации, прилагането на политика, при която държавата е била задължена да осигури работа на своите граждани, е допринесло за бърза експанзия на държавния персонал. Тази политика е била внедрявана не само от държавните предприятия, но също така и от правителствените министерства и агенции.

Както в страните от ОИСР, така при преходните държави, нарастването на броя на правителствените служители има за резултат това, че по-големи части от правителствените разходи се разпределят за заплати и вниманието се фокусира върху проблеми, които се срещат при формулиране и контролиране на разходите за персонала. Същевременно нарастването на броя на персонала и увеличеното влияние на синдикатите на заетите в услугите са създали нови реалности при съставяне бюджета на правителството и изпълнението му.

По-важно е, че напоследък необходимостта от намаляване на държавния дефицит в почти всички страни предизвика ограничаване на правителствените разходи за заплати. От 1980 г. насам, този аспект е станал централен момент в икономическата политика на почти всички страни от ОИСР. Изглежда, че тези явления сега представляват нови предизвикателства за онези, които взимат решения, както и в страните в преход. Тези предизвикателства се отнасят към намаляването на броя на длъжностите и активната работна сила, както и до ревизии в правителствената структура на заплащане.

Настоящият доклад обсъжда основните въпроси, които стоят пред правителствата при съставяне на бюджета и контролиране на разходите за персонала от публичния сектор. Той беше представен и дискутиран на работен семинар, организиран от Чешкото министерство на финансите и СИГМА в Прага, през октомври 1995 г.

² Ферудун Сараф е независим консултант, който работи във Виена, Австрия.

³ Терминът "икономики в преход" в този доклад се отнася до страните, които преди са имали централно планирани икономики в Централна и Източна Европа, както и за бившите републики на Съветския съюз.

2. Концепции, цели и обхват на контрола на разходите за персонала

2.1. Концепции и дефиниции

Терминът "контрол на разходите" в този доклад има предвид всички решения, приети от правителствата, по отношение на величината и структурата на плащанията на държавните служители и всички методи, използвани от централната администрация за контролиране прилагането на тези решения от функционалните министерства. Значението на думата "контрол", следователно, не се ограничава в тясно определена административна задача за надзор, но също така и се прилага към анализа на политическите възможности и внедряването им по координиран начин във всички правителствени агенции. Координирането и контролирането на правителствената политика към персонала, както и контролирането на свързаните с това разходи в правителствените организации, са били винаги основен момент в публичната администрация. В различните страни през десетилетията са били създадени няколко организационни и процедурни институции и са били развити няколко модела за управление на разходите за персонала.

2.2. Обхват на контрола и ролята на контролиращите организации

2.2.1. Видове контрол и неговите цели

На теория има два основни вида контрол и координационни задачи при управлението на правителствените разходи за персонала:

а) *Управленски контрол*, който най-общо засяга техническите аспекти на структурата на заплащане за установяване на паритет при възнагражденията; организация и набиране на персонал за микроуправленско усъвършенстване на публичните услуги; и, по-разбираемо, въпроси относно трудовите отношения между правителството и неговите служители, които обикновено се регулират от административното право.

б) *Бюджетен контрол*, който засяга основно финансовите аспекти на структурата на заплащане и отговаря на за макроикономически и бюджетни цели; засяга също така секторната политика; както и рационализиране и подобряване на ефективността на публичните услуги при управлението на програми.

На практика, някои компоненти на тези две групи контролни мерки са до голяма степен взаимно свързани и, следователно не могат да бъдат лесно прилагани и администрирани поотделно. Например, доста нереалистично е да съществува централен ръководен офис за персонала, който да проектира или одобрява една организация и да създава длъжности за дадено министерство, защото на него му липсва знанието и нареждането за координационни политики и операции в сектора, в който е въпросното министерство. Също така един подобен проект има малка работна стойност, ако проектантът няма познания за правителствената макроикономическа и фискална политика.

От друга страна, ако едно финансово министерство няма координираща роля и няма познания за финансовите аспекти на структурата на заплащане на публичните услуги, то няма да може да проектира и внедри една значима макроикономическа и фискална политика. Това обаче, не би трябвало да означава, че всички управленски контролни мерки могат да бъдат технически осъществени от финансовите министерства.

Съществуват няколко управленски дяла и специализирани дейности като: набиране на персонал, обучение, редактиране и усъвършенстване на законите за публичните услуги и др., които могат да се извършват само от отделна централна агенция.

2.2.2. Ролята на контролиращите организации

Въпреки, че мерките за управленски контрол в различните страни са различни по обхват и покритие, типичното за всички е, че те са координирани и упражнявани от централни правителствени офиси за персонала, като комисииите за публични услуги и бюрата за управление на заетите. При икономиките в преход, изпълнението на тези задачи все още не е окончателно, което вероятно се дължи на тяхната предишна децентрализация. Понастоящем често Министерството на труда изпълнява задълженията на офисите за управление на персонала, макар и само до известна степен. Повечето от тези контролни мерки са се прилагали от дълго време в страните от ОИСР и в различна степен при икономиките в преход. Тези мерки се упражняват посредством закони, правителствени разпоредби и административни инструкции, подети и контролирани от офиси за централно управление на персонала, в качеството им на координатори. Бюджетните контролни мерки от друга страна са координирани и упражнявани от финансовите министерства, като съставна част на правителствената финансова политика и системите за управление на бюджета.

При известни обстоятелства, промените в икономическите политическите условия могат лесно да имат за резултат промяна в баланса на значението между тези две групи контролни мерки. Тези фактори допринасят за дискусии върху задачите и мястото на контролиращите организации вътре в правителството и техните служебни отношения. Например, в повечето страни от ОИСР, от 1980 г. намаляването на заетите в публичните услуги чрез процеса на съставяне на бюджета и извършените съкращения създадоха една допълнителна роля на бюджетните власти в някои аспекти на правителствената политика на управление на разходите за персонала.

Най-общо, контрола на разходите за персонала се упражнява в рамките на, или паралелно на бюджетния цикъл. В страни, където в допълнение към централните агенции, натоварени с бюджета за управление на персонала, се включват и други агенции в управление на работите на правителството, свързани с персонала, контролните дейности се организират от координационни комитети, както на политическо, така и на административно равнище. В други страни обаче, много взаимно свързани задачи се поверяват на една единствена централна агенция.

Например в САЩ, Службата за бюджета и управление на Президентската канцелария е натоварена с разпределението на бюджета, както и с упражняването на подбрани управленски контролни мерки, като определяне нивата на заетите и координация на политиката за персонала. Тези дейности за напълно включени в бюджетния цикъл. Подобна уредба може да се наблюдава в Дания, където длъжностните равнища и структурата на заплащане се определя от Министерство на финансите, отново вътре в процеса на разпределяне на правителствения бюджет.³

2.2.3. Координация между бюджетния и управленския контрол

Както бе споменато по-горе, изпълнението на контрола на управлението съдържа специфични задачи, с които финансовите министерства не са натоварени да изпълняват и поради което те нямат съответни компетенции. Тези задачи като - координация на персонала; хармонизация на условията на труд и структури на заплащане от техническа гледна точка; класификация на заетостта; обучение, проектиране, осъвременяване и

³ Специфични детайли за националните практики не са включени в този материал, защото те се съдържат в докладите на експертите по страни.

контрол на внедряването на законите за публичните услуги - обикновено оправдават присъствието на отделни организации за управление на персонала.

Основният проблем е в управлението на контролните мерки, които са по един или друг начин взаимосвързани и разделени между централните служби за управление на персонала и финансовите министерства, като организация и реорганизация на функционалните министерства, включително създаване или намаляване на съществуващите длъжности и определяне размера на заплащане, както и установяване на премии и компенсации.

Както може да се забележи, всички тези мерки имат финансово значение и са сериозна грижа на финансовите министерства. Ето защо е необходима една централна структура, която да се занимава със структурите на заплащане за правителствените служители. В повечето страни от ОИСР, управленските и техническите аспекти на структурата на заплащане са традиционно проектирани от службите за управление на персонала. В някои случаи ограничени отговорности са били възлагани на функционалните министерства вътре в една обща рамка. Обаче и в двата случая финансовите министерства играят водеща роля при определяне финансовите аспекти на структурата на заплащане.

В повечето страни в преход и техническият, и финансовият аспект на структурата на заплащане се поделят между Министерството на труда (като централна агенция) и функционалните министерства, въпреки, че в много случаи функционалните министерства имат изключителни пълномощия в това отношение. Изглежда, че общо взето тази област е пренебрегвана в много страни. В някои държави честите компенсации за инфлацията, въвеждането на поощрителни премии, преобладаването на твърде много степени и нормалния курс на степенуването или растежа на заплатите, които допълват разходите, са предизвикали през последните години една обширна дискусия относно определянето на структурата на заплащане и промените в нея. Този развой на нещата води до увеличаване ангажираността на финансовите министерства при определяне на финансовите компоненти на структурата на заплащане. Подобни проблеми при координацията се явяват по въпроса със създаването на длъжности във функционалните министерства и отговорността на финансовите министерства и централните офиси за управление на персонала при контрол над организациите и набирането на персонал за функционалните министерства.

2.2.4. Нарастване на ролята на финансовите министерства

Загрижеността за финансовите последици на политиката за персонала е открила дискусия относно традиционната роля на контролиращите организации. А. Премчанг, пионер в сравнителното изучаване на правителствената бюджетна система вярва, че: "Един организационен дуализъм се разви там, където създаването на длъжностите се извършва от офисите за управление на персонала, докато осигуряването на средства става от страна на финансовото министерство. Разделението на функциите в някои страни е довело до няколко практически проблема. Разделението означава, че създаването на длъжности ще се извършва без съобразяване с ресурсите и че, след като длъжностите бъдат създадени, или ще се осигурят повече ресурси, или други длъжности ще бъдат закрити. Тъй като контролът на бюджета става по различно време, се появява объркване между създаването на длъжности и тяхното финансиране. Когато се извърши намаляване на финансовите средства, за функционалните министерства става трудно да извършат приспособяване и за да се облекчи този проблем те прибягват към надценяване на нуждите си, което не може да бъде

удовлетворено от финансовите министерства, поради императивите на макроикономическото управление и бюджетните ограничения.

Основният въпрос при разпределяне на бюджета за персонала и контролиране на заплатите в сектора на публичните услуги е тази роля да бъде възложена на Министерство на финансите. Тъй като институционалният дуализъм създава проблеми, които биха могли да се избегнат, решението може да бъде обединяването на двете институции и уреждане на обединеното им функциониране. Изглежда, че интеграцията на подбрани звена от офисите за персонала с финансовите министерства би донесла за съгласуване на политиката за бързата реорганизация на функционалните министерства и ревизиране на структурите на заплащане. Тази интеграция, обаче, не би трябвало да означава, че финансовото министерство ще има управленска функция, която повечето централни бюджетни агенции не са подготвени да изпълняват. Тя може също така да доведе до крайна централизация, с която финансовото министерство ще се справи трудно.”⁴

Най-преките и управляеми области, в които финансовите министерства трябва да бъдат ангажирани и които трябва да бъдат интегрирани в бюджетния процес, са определянето на:

- а) длъжностните равнища във функционалните министерства;
- б) оценка на дългосрочните и краткосрочните финансови последици от политиката за намаляване на персонала; и
- в) финансови компоненти на структурата на заплащане на държавните служби като цяло.

Други управленски контролни мерки, свързани с посоченото, проявяват тенденция към запазване на централните офиси за управление на персонала в много страни. Главният момент тук е, че централните теми за финансов контрол и планиране на персонала трябва да бъдат добре координирани и трябва да бъдат дадени по-големи възможности на финансовите министерства по въпросите, свързани с бюджета. Може да има дебат по въпроса, че при разглеждане на комплексния характер при съкращаване на длъжностните равнища, бюджетните мерки може да имат ограничено влияние. Това може да е истина, но изглежда, че не е създадена инициатива за внедряване на политиката извън бюджетния процес.

2.3. Текущо развитие и допълнителни причини за контролиране на разходите за персонала

Най-трудно е да се направи общо заключение от един сравнителен анализ на правителствените разходи за персонала в различните страни. Това е поради историческото минало, съображения за отбраната, степента на ангажираност на частния сектор в осигуряването на някои стоки или услуги и социалната и кадрова политика - всички те допринасят за обхвата на правителствените операции и съответно за броя на техните служители, както и тяхната структура на заплащане. Обаче, почти всички страни от ОИСР и тези в преход все повече се оказват в ситуация, която изисква един по-енергичен подход за контролиране на разходите за персонала.

⁴ A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice* (IMF, Washington DC, 1983) page 164.

В повечето случаи, целите се поставят не само за да се предотврати увеличение на разходите за персонала (от гледна точка на дела им в БВП или общите правителствени разходи), а за да се намалят действително. Освен специфичните за конкретната страна оправдания, има причини, които се прилагат към всички случаи и които оправдават тази практика. Тези причини, цитирани по-долу, увеличават ролята на бюджетните контролни мерки и съответно ролята на финансовите министерства в контролирането на правителствените разходи за персонала. Те също така представляват сериозно предизвикателство за политиците, икономистите и мениджърите в страните от ОИСР и икономиките в преход.

2.3.1. Макроикономически проблеми и бюджетни ограничения

Тук проблемът се състои просто в нуждата да се намалят правителствените разходи, като по този начин се допринесе за намаляването на фискалните дефицити до ниво, изисквано от макроикономическите условия. За разлика от 1970 г. и 1980 г., днес, в почти всички страни от ОИСР има структурни фискални дефицити. В много случаи, свързани с увеличаването през последните две десетилетия драматично е увеличило съотношението между държавния дълг и БВП и общите правителствени разходи. Като оставим настрана дългосрочните последици, непосредствена грижа за бюджетните власти в страните от ОИСР с нисък процент на инфлация, е делът на плащанията на лихви към общите правителствени разходи, което влияе неблагоприятно на разпределението на финансовите ресурси за правителствените програми и другите видове разходи. В страните от ОИСР с висока инфлация и икономиките в преход, където, с няколко изключения, процентът на инфлация е крайно висок, има допълнителни причини за бързо намаляване на бюджетния дефицит.

Отчитайки размерът на разходите за персонала, политиката с по-ниски разходи ще намали бюджетния дефицит и съответно нуждите от допълнително финансиране. Сега се поставя ново ударение върху контрола на заплати на държавната администрация и цяла серия от мерки за намаляване броя на правителствените служители или замразяване на тяхното възнаграждение - или комбинация и от двете - и се внедрява в няколко страни. В резултат от това, финансовите министерства проявяват сега силен интерес към узнаване на детерминантите и тенденциите в разходите за персонала, както и към другите разходи.

2.3.2. Икономии от функционирането и подобряване на ефективността

В повечето страни от ОИСР повишеното внимание към намаляване на общата заетост в публичния сектор е свързано с желанието да се подобри ефективността му. Този проблем не е нов и теоретично винаги е бил предмет на внимание. Отчитайки, че мерките за подобряване на ефективността в някои публични услуги не са достатъчно известни и възможностите те да се променят дават несигурни резултати, единственият начин да се поощри по-високата ефективност може да се окаже ограничаването на количеството на вложените ресурси.

Един типичен пример в тази област е увеличената употреба на информационни технологии и модернизация на процедурите в публичните услуги, което трябва да доведе до намаляване на заетостта. Очевидно е, че при икономиките в преход с подобряване на икономическите резултати, приватизационната политика и рационализирането на публичните услуги все по-важен става проблема за ефективността.

Може да се оспорва, че в страни, където са установени щедри помощи при безработица, освобождаването на персонала и осигуряването на средства за реструктуриране няма да намали съществено разходите на правителството и държавния дефицит. Трябва да се отбележи, обаче, че първо щедрите социални помощи при безработица не съществуват във всички страни; второ, някои съкратени лица могат да бъдат привлечени в частния сектор; и трето, дори в онези страни, където средствата за реструктуриране се увеличават, изгодата от ефективността оправдава намаляването на длъжностните равнища в повечето правителствени служби. С други думи, освен макроикономическите съображения, подкрепата за системата на социално осигуряване или програмите за осигуряване биват предпочитана възможност от гледна точка на управлението и подобряване на ефективността в публичния сектор. Освен това, социалните трансфери нямат толкова постоянен характер, колкото възнагражденията на активния персонал от публичните услуги и могат да бъдат регулирани по-лесно.

Освен тези аргументи, факторът деформация от зле платените публични услуги поради препълнените правителствени служби и административните разходи, свързани с тези офиси, не трябва да бъдат подценявани. Основният въпрос е, че при задържане на излишната заетост в публичния сектор често се получават ниски работни заплати в сравнение с частния сектор. Това обикновено води до изтичане на мозъци в някои много важни публични услуги. Алтернативата е да се намали броя на служителите и да се увеличат заплатите им, доколкото позволява макроикономическата ситуация.

Както може да се види, намаляването на заетите в публичните услуги е необходимо както по макроикономически, така и по управленски причини. Наистина, повечето страни от ОИСР сега внедряват поредица от програми за съкращаване и ранно пенсиониране. Това се окуражава от постепенното приемане на факта, че правителствата не могат да решат проблема с безработицата като приемат безработните във вече препълнения сектор на публичните услуги. Вместо това, държавата трябва да поеме политика на подкрепа и окуражаване, въвеждането на програми за създаване на работни места в частния сектор, както и да работи за подобряване на глобалните икономически параметри. Трябва да се отбележи, обаче, че в някои страни силната политическа загриженост към безработицата може да поощри приемането на такава политика, която насърчава обществени програми за създаване на работни места или назначаване на служители на непълно работно време в правителствените служби. Това може да създаде конфликтна ситуация за бюджетните власти при опита им да намалят общите разходи за персонала.

Приемането и практиката на контрол и намаляване на персонала в публичната администрация в много страни е ангажирало бюджетните власти. Както бе споменато преди, това участие сега е съставна част от процеса по управление на бюджета в повечето страни.

3. Механизми за контрол на разходите за персонала

3.1. Подготовка на бюджета и контрол на политиката

3.1.1. Секторна политика и програмен анализ

Широко разпространена сега е тезата, че *най-успешния и най-малко вреден начин за контролиране на правителствените разходи за заплати е извършването на солиден анализ на правителствената политика на фазата на подготовка на бюджета.* Това

изисква един изчерпателен анализ както на необходимостта, така и на обхвата на ангажираност на правителството в икономическия и социалния сектор. Този подход се обръща към самата същност на проблема, с което се анализират текущите секторни и оперативни политики, с оглед идентифициране на крайните задачи, изпълнявани от министерствата. В резултат на анализа може да се идентифицира излишната енергия, включително бездействащите служители и те да бъдат освободени.

Огромното преимущество на този подход се състои в минимизирането на възможните противоречия при намаляването на разходите за персонала като се използва аналитичния подход вместо случайни или повсеместни съкращения. За да се приложи този подход изглежда е необходима една детайлна политика и оперативна ревизия на държавните разходи, както и използването на модерна техника за съставяне на бюджета от правителството. С други думи, преди да започне оформянето на бюджета за персонала, нуждата от функциите, които служителите изпълняват като вложени ресурси трябва да бъде анализирана, модернизирана, съкратена и в някои случаи изцяло елиминирана. Без този анализ, никаква административна или управленска техника не може да регулира заетостта в публичните услуги. Една програмно-ориентирана бюджетна система или подобни бюджетни подходи под различни имена, но със същите съобщения и съдържание, изглежда е необходима за начало.⁵

На практика, поради политически фактори и, което е по-важно, поради силно отбранителния характер на бюрокрациите, рационализацията на държавните дейности в някои страни изглежда се оказва комплицирана и отнема време. И по-нататък, обективните/оперативните критерии и мерки за създаването и елиминирането на длъжности не са били разработени в много страни, въпреки, че другаде е отбелязван забележим прогрес. Поради спешната необходимост от намаляване на длъжностните равнища, паралелни контролни мерки, които да дават непосредствени резултати, се използват обикновено в бюджетния процес за подкрепа на подхода на секторния/оперативен анализ.

3.1.2. Тавани на заетост

Един такъв метод, често използван от финансовите министерства, е уведомяването за предопределените длъжностни равнища от страна на централната бюджетна служба до функционалните министерства. Тези *тавани на заетост* обикновено са посочени под формата на брой еквивалентни длъжности на пълен работен ден, които бюджетните власти са готови да финансират. Спазването на тези тавани от функционалните министерства в подготовката на техните предложения за бюджета е задължително и централната бюджетна служба обикновено няма право да осигурява допълнително финансиране на броя на заети над тези тавани. За да се улесни внедряването на този метод, страни като САЩ, Дания, Канада и Холандия предварително информират за таваните за персонала в рамките на един многогодишен план.

3.1.3. Тавани на разходите

Един друг подход, който е използван за контролиране на разходите за персонала в различни страни, е оповестяване на таваните на разходите (също така известно като таван на размера и стойността) от централните бюджетни офиси до разходващите министерства в процеса на подготовка на бюджета. Като използват този метод,

⁵ За една подробна дискусия на тази тема виж: Feridoun Sarraf, «Programme Budgeting - Theory and Practice», документ на СИГМА, представен на Чешкото министерство на финансите през юли 1994 г.

финансовите министерства ограничават разходите на агенциите при разпределението на средствата за персонала от гледна точка на разпределението на бюджета. Методът може да бъде използван независимо, или като допълнителна мярка към метода на таван на заетостта. Таваните на разходите обикновено се изчисляват от финансовите министерства на база на известна политика и те стават известни на функционалните министерства предварително, или паралелно с оповестяване на таваните на разходите.

3.1.4. Преразглеждане на структурата на заплащане и договаряне на работната заплата

Както бе накратко споменато по-горе, структурата на заплащане има два отделни компонента: управленски и бюджетен. От управленска страна структурата на заплащане отразява факторите, свързани с работата, личността, пазара, както следва:

Първо, класификация на длъжността, която включва компонентите отговорност, образование и опит;

Второ, специалните условия, относно факторите неудобство и работно време;

Трето, *лице*, което се отнася до личната квалификация и личните постижения; и

Четвърто, *условията на пазара*, което засяга предлагането на труд и силата на синдикатите.

Ясно е, че никой от горните фактори и техните подразделения (т.е. класификация на длъжностите, длъжностна характеристика) не могат и не би трябвало да бъдат регулирани от бюджетните власти, въпреки, че някои от тях са поверени на други управления на финансовите министерства. По принцип тези компоненти са координирани и контролирани от централните офиси за ръководство на персонала. Основна грижа на финансовите министерства е определянето на финансовите компоненти на структурата на заплащане, което просто се отнася до наличността на парични средства за превод на горните фактори към везните на заплащане през даден период. Контролът на този финансов аспект трябва да се централизира, както и контролът на административния аспект на структурата на структурата на заплащане, защото децентрализацията би довела до различно заплащане на еднаква работа. Този контрол традиционно принадлежи на финансовите министерства.

Както Премчанг отбелязва:

“На практика, известен брой фактори прави определянето на заплащането трудна и спорна задача. В повечето страни, генералните принципи на определянето на цената - търсенето и предлагането не са изцяло приложими към структурата на заплащането на публичните услуги. Въпреки, че факторите на предлагането имат някакво значение, по-значителните икономически фактори са капацитета на правителството да плаща, принципите на паритет вътре в правителствените служби и, в по-малка степен, сравнителните разходи за привличане на персонал.

В повечето страни има различия в заплащането на служители от централните, провинциалните и местните власти, въпреки, че те биха могли да работят в един и същи град. Докато издръжката на живота нараства и подобни компенсации се предлагат на еднакво равнище, основното възнаграждение е различно, отчасти, защото има различия в отговорностите и отчасти, защото работодателите имат различни финансови възможности. В градове, където доминира частният сектор, властите трябва да се конкурират, за да привлекат таланти, но всъщност тяхната структура на заплащане не може да се конкурира с тази на частния сектор, защото капацитетът им за плащане е ограничен.

Обаче структурата на заплащане на властите не може да остане статична. Необходима е чест преглед, за да се осигури продължаването на жизнения стандарт, което формира базата на първоначалната структура на заплащане. Подобни прегледи трябва да бъдат провеждани в дадени рамки. Първо, всеки преглед трябва да бъде съвместим с други национални цели, особено с развитието на икономиката, проблемите с разпределението и вероятното влияние върху процента на инфлацията. Второ, следвайки това правило, то трябва да е част от националната политика на заплащане. Трето, като се съобразява с целта за задържане на инфлацията, трябва да се внимава увеличението на заплатите да не е по-голямо от очакваното увеличение в производителността на публичния сектор.

В тези рамки, трябва да се обърне внимание на възможностите на държавата да плаща и нуждата от такава структура на заплатите, която е пълна и лесна за администриране. Прегледът също така трябва да бъде достатъчно солиден, тъй като твърде честите прегледи, или прегледи, които се ограничават в един специфичен сектор само ще предизвикат искания за нови прегледи. Могат да бъдат отбелязани и някои други въпроси на бюджета за персонала. Някои страни са открили, че решенията на прегледите на заплащането са или твърди чести и извън правителствен контрол, или твърде редки, в резултат на което се явява необходимост значително да се повдигне равнището на заплащане еднократно. Всеки един преглед на заплащането, който съдържа подобно стремглаво увеличение, води до рязко нарастване на разходите за заплати и орязване на разходите за други дейности, за да се поддържат разходите на предвидените равнища.”⁶

Също така е важно да се отбележи, че всяка система на оценяване на работата и структурата на заплащане създава побуди, които влияят на човешкото поведение. Предизвикателството е да се оцени какви побуди се съдържат в точно определена предлагана схема и да се направи опит да се избегнат онези, които са силно непроизводителни. Например:

- ако системата дава по-висока заплата за една контролна длъжност, когато броят на служителите е по-голям, тогава титулярът ще бъде мотивиран да се бори срещу намалението на персонала ще се стреми към увеличение на подчинените си;
- ако системата разрешава на различни министерства да плащат различни заплати за една и съща работа, могат да бъдат предсказани следните резултати: в едно високо платено министерство много ниската степен на естествено напусналите работата ще намали приемането на нови кадри, некомпетентните кадри ще останат на местата си и общото качество на обслужване ще спада прогресивно; при по-ниско платени министерства ще бъде трудно да се привлекат по-квалифицирани кандидати; най-добрите кадри, които нямат никаква перспектива да се прехвърлят в по-добре платените министерства, могат да напуснат правителствената сфера; и
- ако една система на заплащане разреши на мениджъра да дава премии без контрол от трета страна, парите ще се разпределят по линията на личните предпочитания, вместо по заслуги, като по този начин разходите ще се увеличат без да се подобри ефективността.

⁶ A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice* (IMF, Washington DC, 1983) pp. 165-166.

Никоя система не може да бъде неутрална към стимулите. Важното е тя да се оцени в тази светлина.

Сравнителният анализ на практиките в различните страни няма особена стойност по различни причини. Ако се вземат предвид общите икономически условия, между страните съществуват големи различия относно влиянието на синдикатите върху процеса на определяне на заплатите, на системата на индексирание на заплатите, както и композирането на възнаграждението на основната заплата и надбавки. Последният фактор по-специално трябва внимателно да бъде взет под внимание, ако сравнението включва икономиките в преход, където съотношението на надбавките, премиите и други преки и косвени плащания на правителствените служители, заедно с тяхното възнаграждение, са изключително високи. Наистина, при икономиките в преход, размерът на подобни надбавки създава допълнителни проблеми и отговорности за финансовите министерства, понеже повечето от надбавките са, на практика определяни предимно по преценка на функционалните министерства.

И най-накрая, воденето на преговори за заплащането между служителите, които са представяни от синдикатите и работодателя (правителството), който е обикновено представляван от финансовото министерство представлява инструмент за контрол на разходите за персонала. Възможността да се използва този инструмент за контрол над общите разходи за персонала и ефективността му варира в различните страни според ролята, силата на договаряне и степента на бойкост на синдикатите. Обаче, даже при по-мощни синдикати, финансовите министерства играят доминираща роля в процеса на договаряне на заплатите. В много страни от ОИСР, където процентът на инфлация през последните години беше относително нисък, управлението на този инструмент се оказа по-малко комплицирано. Обаче в страни с високи и рязко променящи се проценти на инфлация, включително някои икономики в преход, ролята на подобни преговори за контролиране на общите разходи за заплати на правителството става много важна.

3.1.5. Оценка на политиката на контрол

Цялата подготовка на бюджета и мерките за контрол на разходите на правителството за персонала – политиката и оперативния анализ, тавани за персонала, тавани на разходите и прегледи на структурата на заплащане – имат някои преимущества и недостатъци. Както беше отбелязано преди, аналитичният подход има очевидни и ясно разграничени преимущества, включително оптимизиране регулирането на заетите и намаляване на бюджета чрез осигуряване на жизнени и добре аргументирани дейности и концентриране на съкращенията в по-странични и по-маловажни операции. Наистина известни фактори ограничават неговото внедряване в някои страни. Разходвалите агенции проявяват неохота към централното оценяване на работата им, тъй като то би могло да разкрие дължности, където могат да се направят съкращения на персонала и това ще доведе до намалено бюджетно разпределение. И още повече в някои страни централните бюджетни офиси технически още не са подготвени да проведат такива анализи.

Този подход изглежда особено се отнася за страните в преход, където разпространението на прекалено голям персонал изглежда доста неравномерно в министерствата и агенциите. Много стари задачи са станали излишни, докато много изцяло нови отговорности са били наложени на правителствата. Необходимостта изглежда е да се осигурят съкращения на персонала в предишните области, докато се защитава или дори увеличава персонала в новите области. *За да се постигне ефективен*

резултат от гледна точка на разходите по един системен начин, наистина няма алтернатива на секторната политика и подхода на програмния анализ.

От друга страна, въпреки че, подходите с тавани за персонала и на разходите, поради природата им на движение отгоре-надолу, могат да бъдат внедрявани с по-малка трудност, макар и в периоди на коалиционни правителства, на финансовите министерства обикновено им липсва достатъчно власт за да ги налагат без сериозни проблеми. Наистина, като се използват тези подходи, властта за съкращение на броя и възнаграждението на правителствените служители се делегира от централен бюджетен офис към функционалните министерства вътре в границите, определени от финансовите министерства. Обаче, поради тяхната всеобхватна трактовка за съкращения, използването на тези методи може да се окаже по-скъпо за един дълъг период от време. Това е така, защото много мениджъри във функционалните министерства могат да изберат да разхвърлят съкращенията по равно сред съществуващите дейности, което може би няма да бъде оправдано. Впоследствие, някои спорни операции могат да продължат съществуването си. Още повече, ако бъде избран подходът с тавана на разходите, финансовите министерства ще трябва да увеличат контролната си роля във фазата на изпълнение на бюджета, защото използването на различни пакети за регулиране в различните министерства може да деформира класическия принцип за паритет в заплащането.

Който и подход да бъде избран за намаляване на заетите в публичните услуги, политиката на съкращения трябва да оценява икономическите, финансовите, управленските и социалните последици от тези мерки. От юридическа гледна точка, на някои страни е позволено да намалят държавните служби с уволнение на титулярите при излишък на персонал. В други страни, където съществува право на назначение, една съкратена длъжност дава право на чиновника да бъде назначен на друга длъжност. Само когато служителят няма право на назначение или отхвърли предлаганата длъжност, тогава той може да бъде уволнен. Някои страни целят да намалят съотношението на титулярния персонал към общия персонал. В този процес, всяка страна от ОИСР е развила своя собствена политика в съответствие с политически и икономически условия и опита си, пълен с успехи и неуспехи при внедряване на тази политика.

Най-накрая, важно е да се отбележи, че съкращаването на длъжностните равнища в държавните служби е дългосрочна политика и трябва да служи на средносрочни и дългосрочни цели. Всъщност, компенсациите при съкращения в краткосрочен план могат да се окажат скъпи, поради принудителните плащания под формата на пакети от брутни компенсации при безработица, надбавки при ранно пенсиониране и системите за социално осигуряване. От краткосрочните мерки и непоследователните подходи без промени в основната политика не може да се очаква да дадат сериозни и трайни резултати. Следователно трябва да се състави една грижливо планирана програма за намаляване на заетостта, която се интегрира с програмата за средносрочно намаляване на разходите.

3.2. Изпълнение на бюджета и административен контрол

При контролиране на разходите за персонала, като другите видове разходи, използването на добре насочени контролни мерки е по-ефективно от административните мерки. Това е така, защото административният контрол трябва да материализират политическия избор и сам по себе си не представлява напълно ефективен контрол на разходите. Обаче, административният контрол, който обикновено се предприема в процеса на изпълнение на бюджета, има свое собствено значение от

гледна точка осигуряването на информация и улесняване внедряването на коригиращи мерки, когато възникнат варианти на политика. По принцип координирането и контролирането на разходите за персонала във фазата на изпълнение на бюджета са подобни на мерките, използвани при други видове правителствени разходи. Обикновено финансовите министерства проверяват дали разходите се извършват в съответствие с бюджетните предвиждания и дали предприемат коригиращи мерки при необходимост.

3.2.1. Контрол на числеността и групиране на длъжностите

За да се проведе смислен контрол при внедряване на бюджета, споразуменията, постигнати за движение на бюджетния щат, необходимите данни за числеността на персонала и разпределението му, трябва да бъде отразено в бюджетните документи. Обикновено числеността на бюджетните щатове е равна на броя заетите длъжности, плюс новосъздадените длъжности. Незаетите щатове определят лимита за набиране на кадри и на функционалните министерства не е разрешено да набират персонал извън този лимит. В някои страни тези данни, заедно с разходите се одобряват от парламента, който гарантира законността на правителствената политика относно персонала и улеснява контролните функции на финансовите министерства. При икономиките в преход бюджетните документи са обикновено много кратки и на тях им липсва този вид информация или тя не е групирана по програмни и дейности.

3.2.2. Ограничаване на прехвърлянето на други средства към разходите за персонала при изпълнение на бюджета

В процеса на внедряване на бюджета може да се окаже необходимо да се прехвърлят средства от някои групи разходи към други. Обаче има ограничаване на тези движения на средства и извън границите на определени суми, промените трябва да бъдат решавани от финансовите министерства, кабинета и, когато промените са съществени, и от парламента. За да се държи политиката към персонала и разходите под контрол, прехвърлянията на разходите за стоки и услуги към разходите за персонала, водещи до създаване на щатове, обикновено са забранени. Трансферът на разходите за персонала към стоки и услуги може да бъде оторизиран, след доказване, че сумите след трансфера ще бъдат достатъчни за плащане на наетите служители.

По този повод в някои страни от ОИСР, съотношението на разходите за услуги и стоки към разходите за персонала се счита като един от индикаторите за ефективност на управлението на публичните разходи. Обаче това трябва да се смята за един много общ критерий и неговото приложение към всички правителствени програми е сериозно оспоримо. Този критерий е станал още по-неясен през последните години с въвеждането на технологични новости в много правителствени услуги и договарянето на много услуги от правителствени институции.

3.2.3. Централизиране или унифициране на системите за управление на изплащането на заплати

През последните две десетилетия благодарение на информационната технология използването и достъпността на информацията за разходите за персонала чувствително се подобри, както и усъвършенстваните правителствени системи за ръководство на заплащането. Системите съдържат данни за промените при служителите (пенсиониране, смърт, набиране на персонал и др.), както и данни за изчисляване заплатите и премиите (класове, степени, специфични условия, военен чин и пр.) За всеки служител тези данни се отразяват, заедно с кода на бюджетната му

длъжност. За правилното контролиране на разходите за персонала е важно тези данни да бъдат произведени и докладвани в стандартна форма за всяка правителствена агенция и да бъдат свързвани с централната система за заплащане, обикновено поддържана от финансовите министерства.

СЪСТАВЯНЕ НА БЮДЖЕТ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА И КОНТРОЛ НАД РАЗХОДИТЕ В АВСТРИЯ ОТ ХАЙНРИХ ТРАУМЮЛЕР⁷

1. Федерална структура

Република Австрия е една децентрализирана федерална държава с население над осем милиона души и площ приблизително 84 000 кв. км. Съгласно австрийското законодателство, концепцията за "държава" включва не само Федерацията (Bund), а също така и девет провинции (Laender), повече от 2 300 градски общини (Gemeinden) и голям брой квази-правителствени органи (институции за социално осигуряване, обществени фондове и камари).

Всяка провинция има своя собствена конституция, парламент, правителство и администрация. Всяко равнище на администрация е автономно и независимо. Отговорностите на всяко правителствено равнище са дефинирани във Федералната конституция. Всички по-значими данъци са общите данъци, които се разделят между трите правителствени равнища. В допълнение към подобни приходи от данъци се използва една система на държавни трансфери. Трансферите са за покриване или за общи, или за специфични цели, като жилищно строителство и образование. Там, където провинциите играят роля на посредници на федерацията, те трябва да посрещнат произтичащите от това разходи.

Фондовете за социално осигуряване са автономни и финансово независими. Техните разходи се финансират от вноските за социално осигуряване и от трансферите от федералния бюджет.

2. Федералният бюджетен процес

Всички правителствени решения относно бюджета се взимат колективно в кабинета. Проектът за една средно бюджетна политика се формулира в коалиционното правителство. Всички членове на кабинета трябва да приемат глобалната програма за бюджетната политика. По-нататъшното участие на кабинета в процеса на бюджетните решения има повече или по-малко формален характер.

Министерство на финансите играе централна роля във всички бюджетни въпроси. Министърът на финансите отговаря за финансовата и данъчната политика и е отговорен за разходите и приходите на бюджета. Отговорността за политиката на заплащане на държавните служители и за ресурсите за персонала се разделя с Федералния канцлер.

Бюджетният процес (Приложение 1) започва през май на предходната година. Министърът на финансите издава насоки за регулиране на процеса и решава, на фона на коалиционното съгласие и наличните финансови ресурси, какви да бъдат бюджетните лимити за новата финансова година. В този контекст, разходите за персонала обикновено се третират като брутни суми. Относно плана за персонала (броя на служителите), Федералният канцлер дава отделни насоки със съгласието на Министъра на финансите.

⁷ Хайнрих Траумюлер работи в управление II/16 на австрийското Федерално министерство на финансите във Виена.

Заявките на агенциите във връзка с бюджета се представят в компетентното министерство. Заявките на министерствата се предават на Министерство на финансите до средата на юни.

Следващата стъпка в бюджетния процес продължава до септември и се състои от преговори между министерствата, отговорни за въпросните дейности и Министерство на финансите. Бюджетните заявки се преглеждат и обсъждат на три равнища:

- вътре в направление, отговорно за това в бюджетния отдел;
- при Министъра на финансите и
- ако е необходимо, в координационен комитет на кабинета.

Преговорите по бюджета на министерско ниво са фокусирани главно върху претенциите за увеличение на бюджетните лимити. Координационният комитет на кабинета, оглавен от Федералния канцлер, взема окончателното решение, там, където мненията се различават.

Проектът за Федерален бюджет се предава за одобрение на кабинета от министъра на финансите в края на октомври. Проектът се одобрява от парламента, който притежава правото да подготви своя собствен бюджет - едно право, което той трябва все още да упражни.

2.1. Структура на Федералния бюджет

Финансовият законопроект служи за установяване и осигуряване на финансовите нужди на Федерацията за изпълнение на нейните задължения през финансовата година. Той влиза в сила с Бюджетния закон и поставя финансови граници на правителствените дейности.

Финансовият законопроект се състои от глави (Teilhefte) и създава йерархия от основни сметки, между които се разпределят средствата. Главата очертава приходите и разходите на отделните звена на правителството, т.е. Министерство на вътрешните работи и Министерство на външните работи. Структурата на основните сметки е огледало на административната структура, в повечето случаи с отделни сметки за всяка агенция и институция. Всяка основна сметка е подразделена на сметки по предназначение (Voranschlagsansatz) на базата на модифицирана финансова класификация. Всяка сметка по предназначение се състои от известен брой линии, които помагат да се идентифицира вида и местоназначението на всички транзакции. В допълнение, всяка подглава има разпределен функционален код, съответстващ на UN функционалната кодова система.

Докато Финансовият законопроект третира разходите за активния персонал като брутни суми, главите ги разделят на основни заплати, социални разходи, надбавки и премии. Пенсиите за държавните служители са разпределени в бюджета в отделна глава.

2.2. Внедряване на бюджета

Незабавно след одобряване на бюджета от парламента, разходващите министри разпределят средствата и установените длъжности на подчинените си офиси. Само

няколко погразделения са оторизирани да се занимават с приходите и разходите. В Австрия те се наричат "инструктиращи погразделения" (anweisende Stellen). Понастоящем има 130 инструктиращи погразделения; като един бюджетен ръководител се назначава за всяко едно от тях.

Една фундаментална характерна черта на финансовата контролна система е, че Министерство на финансите има пълен контрол над използването на отпуснатите средства. Изисква се предварително упълномощаване от Министерство на финансите за всеки разход, направен по преценка за капитални разходи, както и за субсидии. Всеки строителен проект и всички сделки с недвижими имоти трябва да бъдат одобрени от Министерство на финансите, което също така има и пълен контрол над задълженията, разходите за персонала и заетите. От разходващите министерства се изисква да предават своите финансови заявки ежемесечно на Министерство на финансите за одобрение в началото на всеки месец и да докладват ежемесечно за средствата, които вече са изразходвани.

2.3. Централна система за финансово ръководство

Гръбнакът на системата за финансово ръководство е системата за отчитане и заплати, която обхваща правителството и с нея оперира Федералната счетоводна служба. Системата се базира на еднакво кодиране, обхващащо цялото правителство и класификацията на финансовите транзакции. Тя автоматично обработва нарежданията за приходи и плащания чрез компютъризираната пощенска гжиро-система.

Всички отдели, агенции и институции са свързани с 85 счетоводни отдела към системата и отчитат своите транзакции от около 300 локални компютърни терминали. Федералните държавни предприятия само са свързани със системата, като отчитат месечните общи потоци.

Съгласно процедурите на Новия метод за австрийско отчитане (Verfahren der Neuen Oesterreichischen Staatsverrechnung), приет през 1968 г., всички счетоводни операции се вкарват едновременно в съответните бюджетни разходни сметки и в баланса, а също и в сметките за печалба и загуба. Системата е парично-ориентирана и е комбинирана със счетоводство от типа на текущо начисляване. Новият метод позволява проследяване на държавния бюджет от първата стъпка в бюджетната фаза до публикуването на окончателните публични сметки.

Взаимодействието със системата за заплати става от същите локални компютърни станции в счетоводния офис. Те изчисляват заплатите и пенсиите за служителите на централното правителство на базата на дузина компютъризирани схеми за заплати и така осигуряват вход към плащането, с което оперира счетоводната система. Информационната система за управление на персонала съдържа статистически данни и извлича данни от системата за заплати за анализи на управлението на персонала.

Бюджетният отдел на Министерство на финансите и Федералното канцлерство имат непрекъснат достъп до всички данни на тази система (функционалните министерства имат достъп само до собствените си данни). Той осигурява висшето ръководство с информация и включва улеснения за министерските доклади. Придържането на функционалните министерства към лимитите за разходване и броя на ангажирания персонал е под постоянен контрол. Отчетната система също се използва за подготовката и отпечатването на Финансовия закон и подкрепящия го материал.

3. Човешки ресурси

Броят на персонала в администрацията и развитието на състава от административните клонове от 1960 г. са представени в Приложение 2 и 3. Текущият дял на целия правителствен сектор превишава 21% от общия брой на наетия персонал.

3.1. План за персонала

Финансовият закон включва и план за персонала, регулиращ броя и характеристиките на персонала във всяко министерство, агенция и институция. В допълнение той съдържа подробни разпоредби за управление на персонала. Увеличаването на броя на персонала изисква законна оторизация (допълнителен бюджет).

3.2. Класификация на длъжностната характеристика

Длъжностната характеристика е задължителна за всяка длъжност във Федерацията, без значение дали заетият е на държавна служба или не. Оценяването става от експерти от Канцлерството и частично с помощта на частни консултантски фирми. През 1994 г. беше въведен един нов и комплексен метод (Stellenwert-Profil-Methode) за оценка на длъжностите вътре в общата администрация, военните организации и службите за сигурност. Съгласно този метод, всеки една длъжност бива анализирана по следните критерии:

- Изисквания за познания:

- специализирани знания
- управленски умения
- социални умения

- мисловна дейност

- рамка на мисловната дейност;
- претенция на мисловната дейност

- чувство за отговорност

- свобода на инициатива;
- финансова отговорност;
- влияние върху резултатите.

Резултатите са изложени в плана за персонала.

3.3. Организация

Австрийската конституция постановява, че броят на федералните министерства, тяхната сфера на дейност и тяхното установяване трябва да бъдат определени от федерален закон (Bundesministerienengesetz или BMG). Съгласно този закон те включват федералните:

1. Канцлерство
2. Министерство на външните работи

3. Министерство на вътрешните работи
4. Министерство на образованието и културата
5. Министерство на науката, научните изследвания и изкуството
6. Министерство на труда и социалните грижи
7. Министерство на здравето и защита на потребителя
8. Министерство на околната среда
9. Министерство на младежта и семейството
10. Министерство на правосъдието
11. Министерство на отбраната
12. Министерство на финансите
13. Министерство на земеделието и горската промишленост
14. Министерство на икономиката
15. Министерство на обществения сектор на икономиката и транспорта

Създаването на подчинени органи и техните административни офиси на федералната администрация също изисква законно упълномощаване.

Вътрешната организация на федералните министерства се регулира от Глава II на VMG. Всяко министерство се състои от няколко управления (Sektionen). Те се състоят от отдели (Abteilungen), които могат да бъдат групирани заедно (Gruppen), но отделите могат също и да бъдат подразделени на подотдели (Referate). Други организационни институции могат да бъдат създавани във всички федерални министерства, за да:

- се занимават общо с всички дейности, които са част от сферата на дейност на специфичното министерство, както и да съветват и подкрепят федералния министър в областта на генералната политика на правителството (министерски секретариати) и
- осигуряват по-експедитивно, ефективно и икономично обработване на въпросите от администрацията на частния сектор (Privatwirtschaftsverwaltung).

Всяко министерство трябва да установи вътрешни контролни механизми (както и да разполага с вътрешно звено, наречено *Interne Revision*).

Вътре в законовата рамка на плана за персонала и VMG министрите са свободни и отговорни за ефективната вътрешна организация на своите органи и другите административни офиси. Те могат да променят организационната структура, като създадат или премахнат нови единици, степени и длъжности. Нито Канцлерството, нито Министерството на финансите могат директно да се намесват в организационната структура или разпределението на работата в други министерства и нямат право на вето при структурни промени. Независимо от това, нова оценка на всички длъжности, повлияна от някакво изменение е задължителна. Това може да има дългосрочни последици за уреждане на заплатите.

3.4. Структура на Министерство на финансите

Министерство на финансите се състои от шест управления (Приложение 4). Бюджетните дейности са координирани от Бюджетния отдел. Той отговаря за генералното планиране на разходите, генералното разпределение на бюджета и контрола над разходите. Бюджетният отдел ангажира на работа около 100 професионалиста и се състои от 17 направления (Приложение 5).

Направлението за финансово ръководство координира подготовката и внедряването на бюджета, както и счетоводството. Направлението за бюджетна политика отговаря за политически-ориентирания анализ, планиране на разходите и прогнозиране. Направлението за изравняване на данъците отговаря за финансовите отношения между федерацията, провинциите и градските общини. Десет направления са ангажирани с подготовката на бюджетите на разходващите министерства и контрола на внедряването на бюджета. Три направления отговарят за кадровата политика, оформяне бюджета за персонала и контролиране на разходите за персонала. Данъчното законодателство и оценките на данъчните приходи се извършват в друг отдел.

3.5. Финансов контрол и одиторски проверки

Външният контрол над министерствата и агенциите се упражнява главно от Сметната палата. Това е една независима агенция на парламента с всеобхватна одиторска компетенция, гарантирана от Конституцията. Нейните членове се радват на независимостта на съдебното право. Задачата ѝ е да провежда одиторска проверка на счетоводните документи на правителството, както и на ефективността и ефикасността на административните структури. Това означава, че министерствата трябва да оправдаят броя на персонала си и щатното си разпределение. Одиторският съд трябва да докладва ежегодно за своите дейности на парламента. Въпроси от особен интерес могат да бъдат докладвани по всяко време. Парламентът има възможността да започва специални одиторски проверки (задължителната одиторска проверка следва след резолюция, приета с мнозинство или поръчкова одиторска проверка, която се прави, след молба от страна на квалифицирано малцинство).

Петте вида одити, които се провеждат, са:

- *генерални одити*, които целят да се получи неопровержима цялостна представа за финансовото управление на проверяваната организация;
- *проектни одити*, които се фокусират върху ограничени по време, финансово, или по друг начин, проекти;
- *селективни одити*, при които само един аспект на финансовото ръководство се разглежда;
- *одит в напречно сечение*, който преглежда сравнимите звена на различни организации същевременно; и
- *системен или програмен одит*, при който се определя дали критичните положения, разкрити при по-раншни проверки, са били премахнати и дали предложенията са били внедрени.

Въпреки, че основното качество на одиторските стандарти се признава напълно, фокусът сега се отмества, както е по целия свят в областта на обществения бюджетен контрол - от редовните одиторски проверки към "контрол на резултати".

3.6. Регламентиране на публичните услуги и заплатите

Центърът на федералните разпоредби за публичната служба е закона за публичните услуги от 1979 г. Неговият общ раздел се прилага за всички федерални служители със статут на държавни, с изключение на съдиите. Държавният служител е законно базиран по назначение, т.е. "установяване с декрет на установена длъжност". Назначението първоначално е условно. После става постоянно по молба на служителя, при условие, че той изпълнява, в допълнение към изискванията по назначение, изискванията за установената длъжност, която той или тя ще заеме и, че той или тя имат завършени

шест години на такава временна позиция. Държавният служител тогава има право на защита срещу незаконно уволнение.

Законът за възнагражденията от 1956 г. е основният законен източник за заплатите на федералните служители. Той е изключително и отлично структуриран и съдържа една прецизно изработена система за "допълнителните плащания". Системата за надбавки и премии е почти същата за персонала със статут на държавна служба и без него, но има съществени различия в основните заплати. Правата за участие на Канцлерството и Министерството на финансите в индивидуални въпроси все още съществуват, но те постоянно намаляват. Например, функционалните министерства сега са свободни да плащат премии в рамките на финансовите лимити, установени за разходите им в специфичната глава на годишния Финансов закон и отговарят за свързването с индикаторите за производителност/ефективност/качество. Там, където те все още участват във въпроси, свързани с персонала, работа на Канцлерството е да осигури еднаквост в прилагането на разпоредбите за службата и еднакво третиране на служителите, докато Министерство на финансите отговаря за финансовите аспекти; тези отговорности ще се застъпват в някои случаи.

Както бе споменато по-горе, провинциите и градските общини имат своя собствена администрация, свое собствено законодателство и свои планове за персонала. Независимо от това, Федералната конституция съдържа един "принцип на хомогенност на службата", т.е. федералните и провинциални разпоредби за службата може би няма да се различават един от други по някакъв начин, който да прави промяната от едното към другото формално или материално затруднена. На практика, няма твърде много различия в разпоредбите за службата, но провинциите и градските общини могат да плащат значително по-високи заплати в съответствие с тяхното по-добро финансово положение.

3.7. Уреждане на плащането

Конституционният "принцип за законност" означава, че разпоредбите, касаещи държавната служба, се определят като въпрос на принцип на нивото на официалните федерални или провинциални закони. На практика държавната служба, като част от трудовия свят, е също управлявана от принципа за "социалното партньорство", който доминира в Австрия. От реална гледна точка, съответните разпоредби, създадени за държавната служба, са повече резултат на преговори между експерти на държавните власти в качеството им на представители на работодателя от една страна и синдикатите на държавните служители, представляващи всички наети служители, от друга страна. В случай на много законодателни актове и особено в случай на официалните годишни "преговори за заплатите", официалното федерално и провинциално законодателство има чисто "регистрационна функция". Изчисляването на разходите, включително промени в структурата на персонала и прегледа на данните на икономическата и бюджетна основа, се провеждат от експерти на Министерство на финансите. Канцлерът и министърът на финансите участват в преговорите. Определящите фактори при уреждане на плащането са макроикономическите индикатори (икономическо развитие, безработица, инфлация и др.) и бюджетната ситуация, но не и индикаторите за производителност/ефективност и качество.

Въпреки, че провинциите и градските общини са свободни да преговарят отделно, политическата традиция в Австрия е да има общо уреждане на заплащането в държавния сектор. По-високото ниво на заплатите между провинциите и общините е резултат от по-бърза кариера и по-високи надбавки.

3.8. Основни въпроси на реформата в държавната администрация

Като много други страни-членки на Европейския съюз, Австрия се сблъска с нуждата да намали своя бюджетен дефицит (Приложение 6). С другите реформи също така е необходимо да се намали и броя на служителите. Наистина, 12 000 работни места трябва да бъдат елиминирани за период от 4 години. Първата стъпка - намаление от 3 600 места беше решена в плана за персонала през 1996 г. Работните заплати и пенсионните разходи за Федерацията трябва да бъдат покрити на нивото от 1995 г. за следващите две години.

И по-нататък, критериите за изпълнение трябва да бъдат включени в разпоредбите за заплащане. От началото на 1995 г. новото законодателство за заплатите за държавните служители (*Besoldungsreform*) почива на три стълба:

1. Системата на промоция по класовете на службата се заменя със системата за непрекъснат растеж. Това гарантира прозрачна основна кариера и материална сигурност за всеки държавен служител. Характерът на работа през целия живот се запазва.
2. Функциите на специалиста и ръководството са направени привлекателни от фиксирана заплата или допълнителни надбавки, в зависимост от оценяването на длъжността.
3. Функциите на върховно ръководство се възнаграждават само за пет години.

Обучението на персонала трябва да бъде в съгласие с по-висок статус, отколкото понастоящем е случая - в интерес на принципа "обучение за цял живот". Системата на обучение трябва да бъде свързана с ефективен метод на оценяване.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1 КАЛЕНДАР НА ОСНОВНИТЕ МОМЕНТИ ПРИ ВЗИМАНЕТО НА
РЕШЕНИЯ И ДЕЙНОСТИТЕ**

Месеци преди започване на финансовата година (t)	Основни събития и дейности
Година (t-1)	
10 - 9 (март - април)	Министерствата предават средносрочни проекти за разходите на Министерство на финансите
9 (края на април)	Министерство на финансите формулира основните насоки на бюджета
7(юни)	Правителствените агенции представят заявка за следващата финансова година на компетентното министерство и Министерство на финансите
6 - 4 (юли - септември)	Преговори между отговорните министерства и Министерство на финансите
4 (средата на септември)	Кабинетът приключва с проекто-бюджета в Кабинетния координационен комитет
3 (края на октомври)	Бюджетното предложение е предадено на Парламента; "Речта на Финансовия министър за Бюджета"
2 - 0 (средата на ноември, декември)	Дебати на Парламента и решаване на бюджета
0 (1 януари)	Начало на финансовата година (t)
Година (t +1)	
(края на февруари)	Публикуване на предварителния резултат от бюджета
(март - май)	Националното одиторско бюро проверява сметките по бюджета
(септември)	Публикация на резултатите от бюджета

Забележка: Финансовата година е календарната година - година "t".

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 АДМИНИСТРАТИВЕН ПЕРСОНАЛ

(Брой и категория на обществените служители)

Федерални служители	Активни (1995)	248 871	248 871
Провинциални учители	Активни (1995)	77 607	77 607
Провинциални служители (с Виена, без Виенските общински предприятия)	Активни (1993)	142 926	
Общински служители (без Виена)	Активни (1993)	78 221	
Служители в общинските институции, освободени от ДДС:	Активни	19 342	
	Активен персонал	566 967	
Пенсионирани федерални служители	(1995)	196 081	196 081
Пенсионирани провинциални учители	(1995)	26 209	26 209
Пенсионирани провинциални служители (с Виена, без Виенските общински предприятия)	(1993)	45 753	
Пенсионирани общински служители (без Виена)	(1993)	11 896	
Пенсионирани служители от Виенските общински предприятия	(1993)	12 765	
	Пенсионирани служители	292 704	
	Активни и пенсионирани служители:	859 671	
	Служители, платени от Федерацията:		548 768

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 РАЗВИТИЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНИ КЛОНОВЕ

	1960	1970	1980	1985	1990	1995
Обща администрация	38 130	39 585	40 047	37 711	38 406	35 192
Охрана	27 864	27 578	28 404	33 163	34 214	35 176
Правосъдие	7 934	9 147	10 214	11 136	11 077	11 599
Образование, култура и научни изследвания	20 671	33 391	47 969	52 346	63 450	*63 092
Армията	20 173	21 311	22 000	22 893	22 096	**29 211
Външните работи	899	1 184	1 399	1 421	1 588	1 634
Федерални предприятия и монополи	142 408	141 022	134 557	132 283	129 357	***65 832
Общо	258 079	273 218	284 590	290 953	300 188	245 736
Млади хора	-	-	4 650	6 332	5 554	3 135
Всичко общо	258 079	273 218	289 240	297 285	305 742	248 871

*Изключват се провинциалните учители (77 607 служители).

**Включват се 8 100 бивши военнослужещи, на които са им давани ограничени договори за работа през 1995 г.

***През 1994 г. Федералните ЖП линии, с 66 646 служители, стават независимо юридическо лице.

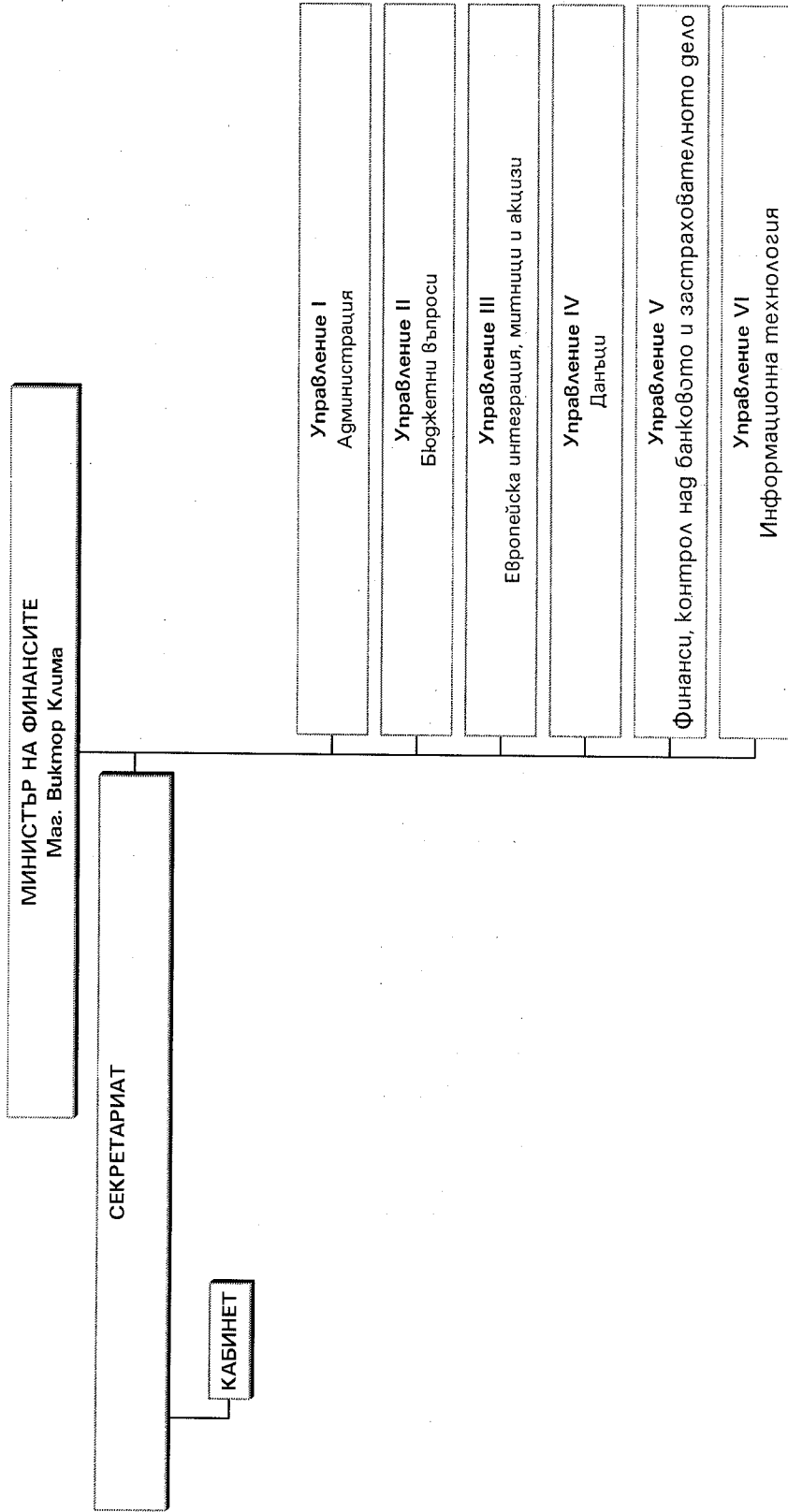
ПРИЛОЖЕНИЕ 6 ДЪРЖАВЕН ДЕФИЦИТ

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Централно правителство	-64.4	-55.1	-71.9	-56.7	-100.4	-101.4	-116.0
Регионални власти	12.9	14.0	16.8	15.3	12.7	8.9	-2.5
Локални власти (вкл. Виена)	3.1	5.6	2.2	4.5	-2.7	-5.7	-11.8
Фондове за соц. Осигуряване	-5.4	-3.4	0.1	-3.4	0.5	-0.8	-1.3
Статистическа разлика	1.3	0.2	2.4	-2.2	-2.0	-1.2	1.6
Общо правителство	-52.6	-38.7	-50.4	-42.6	-91.9	-100.2	-130.0
Като % от БВП	-3.7	-2.2	-2.6	-2.1	-4.3	-4.4	-5.5
БВП	1 422.5	1 801.3	1 926.5	2 047.3	2 124.1	2 262.9	2 360.11

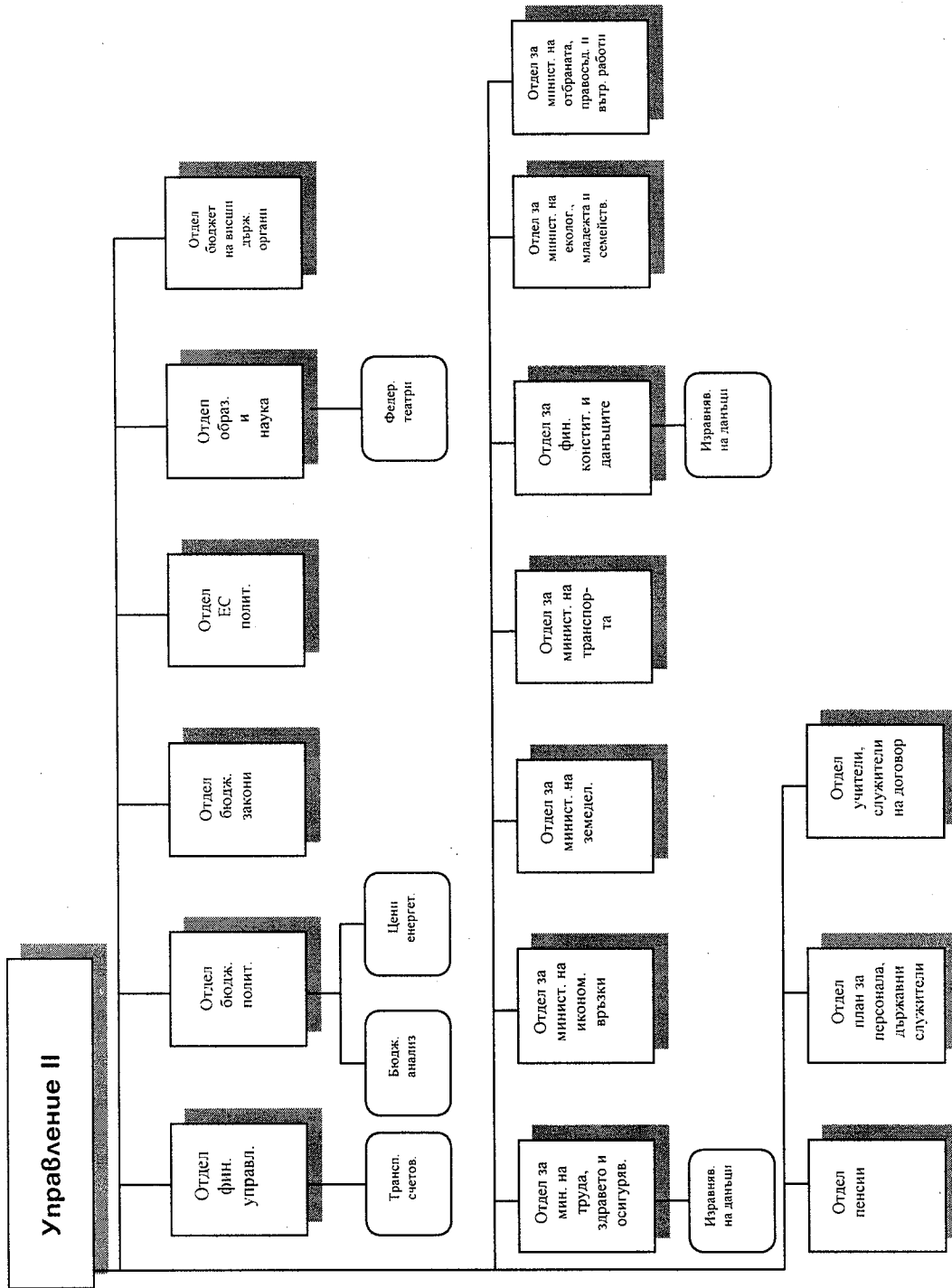
Забележка: -: дефицит; +: излишък.

Съгласно критериите на Маастрихт, в млрд. австрийски шилинги.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СТРУКТУРА НА МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
Януари 1996



ПРИЛОЖЕНИЕ 5 СТРУКТУРА НА БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ
ЯНУАРИ 1996



РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА И КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ВЪВ ФРАНЦИЯ ОТ БЕРНАР ПЕШЬОР*⁸

1. Въведение

Във Франция публичният сектор на се ръководи от униформена рамка от правила и практики. В действителност съществуват четири вида ситуации:

1) Публични предприятия в конкурентния сектор (банки, застрахователни компании, промишлени фирми), които притежават най-голяма автономност. Те имат задължението да покажат резултати (или печалба), но в замяна на това са свободни да определят търговската си стратегия и ценовата си политика, инвестициите, възнаграждението и ангажирането на служители, в зависимост от собствените си ограничения. Техните служители са повече подчинени на частни закони и разпоредбите, които се прилагат към тях, произлизат директно от трудовото законодателство (Кодекса на труда, колективните трудови договори, договори на предприятието, търговската практика). Държавата, разбира се, има правото на инспекция над управлението на тези предприятия, но изключително в качеството си на акционер.

2) Публични предприятия, които имат монополно право и оказват публични услуги, които се пласират на пазара (електрическа енергия, ж.п. линии и др.) - те се радват на доста широка автономност, но държавата държи контрол над общата рамка на тяхната дейност (характера на задълженията за публичните услуги, еволюцията на тарифите, глобалния контрол на сметката за заплати). Следователно тяхната ситуация е сложно съчетание. Персоналът в по-голямата си част е подчинен на частния закон и всяко предприятие развива своя собствена кадрова политика (набиране на кадри, възнаграждение, промоция и др.). Независимо от това държавата се меси глобално (одобрение на годишните бюджети и инвестиционни планове), като интервенцията на Министерство на финансите е по-силна в случаите, когато предприятията получават оперативни субсидии от държавния бюджет (например при ж.п. линиите), отколкото при онези, които трябва да показват печалба (например, електрическата енергия).

3) Местни власти (региони, отдели, комуни) - те се самоуправляват: определят собствените си бюджети, данъчните ставки и кадровата си политика за набиране на персонал. Свободата им се регулира в рамката на законите, гласувани от парламента. Пространството за преговори относно управлението на персонала на местните власти е ограничено. Мнозинството от персонала се състои от държавни служители, чийто статут по закон е подобен на държавните обществени служители, с изключение на някои специфични условия. С други думи, структурата на кариерата, размерите на възнаграждение и скоростта на промоцията са, до голяма степен определени от решенията, взимани от държавата относно собствения ѝ персонал. С тази определена рамка, всяка местна власт, разбира се има свобода относно индивидуалното ръководство на своя състав.

⁸ Бернар Пешьор притежава титлата Maître des Requêtes и е член на Държавния съвет на Франция. Преди това той е бил Генерален директор на администрацията на френските държавни служители и Председател на Комитета за публично управление на ОИСП.

4) **Държавни услуги (централна администрация, централни услуги, локализиран извън столицата и подчинени органи) - те са финансирани от държавния бюджет.** Съставът им в преобладаващото си мнозинство се състои от държавни служители. Ръководството на министерствата и публичните органи, прикрепени към тях са част от една комплексна система, комбинираща, от една страна, намесата на Министерство на финансите и Министерство на публичната администрация, които осъществяват общата координация и, от друга страна, дейността на всяко функционално министерство (към което се отнасяме по-скоро като към техническо министерство или дори разходващо министерство), отговорно за собствения си бюджет и персонал. С настоящата публикация се прави опит за описване на тази комплексна система.

2. Правилата на играта

Системата зависи от три партньора: функционалните министерства, Министерство на публичната администрация и Министерство на финансите. Съответната роля на всеки партньор варира, обаче и зависи от решенията, които трябва да бъдат взети.

2.1. Държавните служители са подчинени на правила

Генералните принципи, общи за всички професионални органи (*corps*) от публичните услуги, се определят от закона. Скалите на заплащане, които общо се прилагат за всички професионални органи от държавни служители, както и разпоредбите за класифицирането им и специфичните длъжности на тези скали, се определят с правителствен акт. Това също се прилага и за определянето на кариери, степени и щатни разписания, както и за установяване на системите за премии и награди към заплатите. Очертаването на тези правила включва по необходимост сътрудничеството между функционалните министерства, в които професионалните органи, за които става дума се прикрепват към йерархията, като Министерството на публичната администрация отговаря за осигуряване на последователност в кадревата политика на различните министерства и Министерство на финансите, за да се отчитат бюджетните ограничения.

2.2. Щатното разписание на персонала на всяко министерство е установено от годишния бюджет

Това разписание е резултат от преговори по бюджета между съответното министерство и Министерство на финансите.

2.3. Увеличение на общата заплата се осъществява един или два пъти годишно

Тези увеличения са отговорност на Министерство на публичната администрация, което води между министерските преговори със синдикатите. Министерство на финансите, разбира се е тясно свързано с този процес. От друга страна, функционалните министерства, чиито бюджети автоматично се увеличават, за да покрият съгласуваните увеличения на заплатите, не участват в арбитражи или преговори.

2.4. Индивидуалното ръководство на държавните служители (набиране на персонал, назначаване, промоция, фиксиране на индивидуалните премии и др.) принадлежи към ексклузивната компетенция на функционалните министерства

Министерството на публичната администрация обаче, съблюдава спазването на конкурентните процедури по набирането на кадри и финансовите контролори на Министерство на финансите извършват проверки *a priori* на наличието на дължности и средства за издръжката им.

3. Структура на бюджета

3.1. На всяко министерство се дава бюджет

В бюджета на всяко министерство се групират дължности и средства, които са му били възложени от държавния бюджет. Бюджетите на министерствата, които са включени в държавния бюджет, представляват неразделна част от него и се гласуват от парламента заедно с държавния бюджет.

Бюджетните оторизации се формулират в подробна номенклатура, установена по вид функции:

- *Набиране на кадри*: дължностите се изброяват индивидуално и броя на персонала е стриктно ограничен, независимо от вида на работата. Разпределението на персонала между различните служби на министерството е прецизно описана, но министерството си запазва възможността да преназначи персонала си и на други дължности през годината.

- *Бюджет за дължностите*: видът на оторизираните дължности е описан в бюджета, който споменава степените и индексираниите обхвати (т.е. групите работна заплата). Отпуснатите суми се изчисляват чрез умножаване броя на персонала със средния индекс на степен. Обаче, може да се регулира заплатата (нагоре или надолу), да се вземе предвид реалната ситуация с набирането на персонал в различните глави на бюджета (което на практика се влияе от средния трудов стаж на членовете на състава и скоростта на кариера, специфична за *corps* и степените, които се разглеждат).

- *Отпуснати суми за премии и надбавки към заплатите*: се дават под формата на глобални отпуснати суми, установени на база реалния брой на персонала и средните степени на премиите и надбавките, явяващи се като резултат от прилаганите постановления, за *corps* и степените, които се разглеждат.

- *Отпуснати суми за временно наетия персонал*: в допълнение към постоянните постове, министерствата притежават възможността да прибавят до краткосрочни назначения, за да се справят със сезонни или временни дейности. Отпуснатите суми за възнаграждения, съответстващи на краткосрочните договори, се отпускат глобално от бюджета.

- *Социални такси*: те влизат в съответните глави на бюджета на различните министерства.

3.2. Публичните учреждения или правителствените агенции, които отговарят на различните министерства, са юридически лица и са финансово автономни

Следователно всяко от тези юридически лица има свой собствен бюджет, състоящ се от негови собствени източници (от тарифи и такси), подкрепен, ако е необходимо, от държавна субсидия. Техните бюджети се приемат от Съвета на директорите им, а не

от парламента. Обаче, Министерство на финансите има пълномощия за надзор върху тях, по-специално, за да осигури спазване в частност на принципа за таван на персонала.

4. Подготовка на бюджета

4.1. Официална процедура

Напролет всяка година министерствата представят на Министерство на финансите своите проекти за бюджет през следващата година. Молбите им се преглеждат в рамките на бюджетните срещи, организирани под ръководството на Министерство на финансите и се предават, в случай на несъгласие, за арбитраж на министър-председателя през лятото.

Веднъж щом се одобри от Министерския съвет в средата на септември, генералният бюджет се представя за парламентарен дебат през последното тримесечие. Щом бюджетът бъде приет от парламента, той става законно обвързващ на 1 януари и отпуснатите суми са оставени на разположение на различните министерства чрез декрети, подписани в същия ден от министър-председателя и министъра на финансите.

4.2. Конкретни условия определящи разпределението на ресурси за персонала

Процедурата, описана по-горе, е резултат от поредица решения, взети по време или преди бюджетните срещи, които определят средствата за всяко министерство.

Организационните реформи се представят за одобрение от Министерство на публичната администрация, което има международни компетенции относно организирането и модернизацията на администрацията.

Реформата на статутите за персонала и по-специално мерките, влияещи на развитието на кариерите при *corps* и степените на публичната администрация, се решава след между министерски дискусии на съответното функционално министерство, Министерство на финансите и Министерство на публичната администрация.

Създаването или премахването на постове и реструктурирането на персонала между различните степени (в рамките на насоките, определени от специфичните статутни на *corps*) подлежат на преговори между функционалното министерство и бюджетното министерство, като всяко се опитва да оправдае и изрази количествено своята позиция, като се позовава на еволюцията на мисиите, организацията и производителността на услугите.

Някои министерства са включени в многогодишните програми за намаляване на персонала, установени в съгласие с Министерство на финансите и придружени от поощрителни мерки (даване на премии и допълнителни оперативни ресурси).

5. Изпълнение на бюджета

5.1. Изпълнението на средствата (фондове и дължности) е отговорност на всяко функционално министерство (или на всеки публично учреждение) в съответствие с бюджетните суми и учредителните правила, регулиращи управлението на персонала

Правото на разпореждане на функционалните министерства се упражнява по-специално по отношение на определянето на прогреса и индивидуалните премии вътре в рамките на ограниченията, определени от годишния бюджет и квотите, фиксирани от уставните правила.

Ангажиментите за съответни разходи въпреки това се представя за предварително одобрение на финансовия контролор, който е член на персонала на Министерство на финансите, назначен е във всяко министерство и отговаря за осигуряване наличността на средства и коректността на разходите.

5.2. Различни процедури дават възможност на министерствата да регулират, по време на годината, подробните си разпределения в отговор на динамиката на нуждите си

Тези процедури (постановления за трансформация на длъжности, нареждания за прехвърляне на длъжности и отпускане на суми, постановления за прехвърляне на средства) се подчиняват на стриктни конституционни правила, с цел предотвратяване на злоупотреби или надхвърляне на бюджета, приет от парламента. Те не са под директната отговорност на Министерство на финансите, което в тази си функция определя дали аргументите, представени от искащото министерство са основателни.

5.3. Министерство на финансите постоянно държи контрол над изпълнението на бюджета

Всъщност то може, вътре в рамките на правителствената икономическа политика и икономическата ситуация, да подчини министерски средства на разпоредби, насочени към намаляване скоростта на ангажиментите за разходи. В областта на персонала, тези разпоредби засягат главно вакантни длъжности и може, в някои случаи да имат за резултат просто блокиране на набирането на персонала.

Министерство на финансите, както и функционалните министерства, не могат да прокарат икономически мерки, които биха имали за резултат блокиране на правата за растеж, гарантирани на държавните служители от устройствените правила.

КОНТРОЛИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПОРТУГАЛИЯ ОТ ОРЛАНДО КАЛИСО*⁹

1. Предистория

През 1995 г. разходите за персонала на португалското правителство възлизаха на една трета от общите публични разходи (като се изключат плащанията на лихвите по държавния дълг). При правителствените цели за намаляване на бюджета, контролът на разходите за персонала е от най-голямо значение за португалския план за реформа на публичните разходи.

Както и в други страни-членки на ОИСР, увеличението на разходите за персонала в Португалия през последните тридесет години се дължи преди всичко на експанзията на държавата на благогенствието, особено при социалните, здравните и образователните програми. Освен това, след независимостта на бившите португалски колонии в Африка, голям брой държавни служители се върнаха в Португалия и бяха назначени в публичната администрация. Притокът от чиновници доведе до генерално замразяване на назначаването на персонал, което продължава и до днес и съществува свръхзаемост в някои правителствени служби.

2. Централизирана система

В Португалия, публичната администрация остава тежко централизирана и разходите за персонала разкриват този факт. През 1995 г. разходите за персонала на централното правителство (което в Португалия включва образованието и здравето като сектори) и за администриране на социалното осигуряване достигнаха 87.1% от общите разходи на правителството за персонала.

Всъщност, повече от 42% от общите разходи за персонала в правителството се отчитат от Националната служба по здравеопазването (NHS) (14.2%) и образователния сектор (27.8%) - области, в които търсенето на услуги се е увеличило съществено и където сметката за заплатите представлява една важна част от пълните разходи. Като пример бюджетът на персонала през 1995 г. на Министерство на образованието представлява повече от три четвърти от общия му бюджет.

Както е случаят за много страни, целящи да намалят държавните дефицити и да използват ефективно обществените ресурси, няма да бъде възможно да се намали общите разходи на правителството за заплати, ако не се внесат съществени промени в администрацията на държавата.

Понастоящем, основните инструменти на контрол на разходите за персонала в Португалия са задължителните тавани за броя на персонала във всяко управление и директорат и всеобщия паритет на условията на заплащане и организацията на публичните организации във всички правителствени сектори.

3. Подготовка на държавния бюджет за персонала

3.1. Времева рамка

⁹ Орландо Калисо е заместник-директор на Banco de Portugal.

В общи линии, времевата рамка и процедурите, които се следват за подготовката на държавния бюджет през годината t , са онези, изброени по-долу и проведени в предишната година ($t-1$):

Май и юни	Подготовка на макроикономическия сценарий.
Юни до септември	Проект на бюджетния доклад.
Юли	Одобрение на таваните за разходи за всяко министерство от Министерския съвет. Издаване на специални разпоредби от Генералния директорат за публично отчитане (отдел на държавния секретариат за бюджета), който отговаря за контрола на подготовката на бюджета и изпълнението му и определяне на условията, които трябва да бъдат спазвани от всички правителствени управления при проектиране на бюджета им.
Юли до август	Подготовка на проектобюджетите от индивидуалните сектори.
Август	Анализ от Генералния директорат за публично отчитане на проекто-бюджетите, представени от секторните служби, за да се направи проверка, дали те са съобразени с директивите.
15 октомври	Предаване на бюджетното предложение от правителството на парламента.

3.2. Принципни насоки

През последните години, принципните насоки за подготовката на бюджета за персонала бяха следните:

I) Общият бюджет за заплатите през годината t се оценява, като се вземат в предвид заплатите, разпределени за всяка категория през миналата година ($t-1$) и броя на служителите по категории във ведомостта в края на юли през годината ($t-1$). В допълнение, от управленията се изисква да изпращат на финансовото министерство проект на състоянието с персонала към 31 декември на година t .

II) Общата сума, необходима за изплащане на заплатите и увеличението им за годината t се включва като допълнителна точка в бюджета на финансовото министерство и се разпределя в течение на годината, в зависимост от действителните нужди.

III) Трактовката на заплатите по-горе се прилага за всички категории персонал. Има някои разграничения, които се прилагат на етапа на изпълнение, но не и при съставяне на бюджета.

IV) В допълнение към членовете на състава, които имат статут на държавни служители, всички други служители на управлението трябва да бъдат включени в бюджета, макар и в отделна форма.

Насоките за подготовка на държавния бюджет са също така приложими и за автономните служби и фондове. Например, Националната служба по здравеопазването

има бюджет за персонала, който може да бъде представен на финансовото министерство като част от цялостното му предложение за бюджет. Ако финансовото министерство помолви за изясняване на бюджетното предложение, администрацията на Националната служба по здравеопазването, която отговаря за бюджетното окрупняване на всички служби на националното здравеопазване, трябва да може да обясни всички точки от бюджета.

4. Трактовка на разходите за персонала в държавния бюджет

4.1. Видове разходи

Трактовката на разходите за персонала в бюджета е стриктно свързана с различния законов статут на всеки вид разход.

Докато контролът над общия разход за заплатите и увеличенията им се базира на висшестоящи органи и зависи до голяма степен от одобрената годишна степен на нарастване, някои мерки по преценка са предоставени за групи увеличения на разходи, като работа в извънработно време и вътрешна промоция. Например, правителството може (и понякога го прави) да реши годишното увеличение при извънредно работно време да бъде нула, като по този начин налага реално намаляване. Вътрешните промоции по дефиниция зависят както от минималния период от време при едно ниво на степента и от наличността на вакантно място - така съществува известен вътрешно присъщ контролен механизъм в самата природа на промоциите.

4.2. Пенсии

Пенсиите са друг значителен елемент в бюджета на персонала. През 1995 г. пенсиите представляваха около 3.3% от БВП и държавният превод на автономен орган, отговарящ за пенсионните плащания възлизаше на 11.7% от общите разходи за персонала. През 1986 г. съответните цифри бяха почти наполовина на тези: 1.5% и 7.6% съответно.

При португалския бюджет като цяло, пенсиите на държавните служители се организират на база пари в брой. При подготовката на сметките, използващи националната счетоводна методология, обаче, някои елементи на счетоводно натрупване като "дължими вноски" се включват.

Пенсиите на държавните служители се администрат от автономен орган и се държат в публична банка, но, независимо от това са зависими от финансовото министерство. Администраторите на този автономен фонд нямат право да заемат капитали, освен само на много краткосрочна база, за посрещане на непосредствени проблеми с пенсионната ликвидност; по закон държавният бюджет трябва да осигури разликата между вноските на служителите и изплатените пенсии.

Разходите за пенсиите зависят до голяма степен от три фактора: I) нетното увеличение на броя пенсионери; II) годишната степен на увеличение на пенсиите; и III) растежа на средната пенсия.

За да се контролира общия разход, свързан с пенсиите, бюджетното предложение трябва да включва достатъчно подробности по точките. Информацията е важна, например, за случаи, когато се взимат мерки за намаляване годишния брой на пенсионирани, или за да се регулира степента на увеличение на по-ниските пенсии (които обикновено се увеличават с по-висока скорост).

5. Отговорности за набиране на персонала и щатно разписание

Съставът на правителството, от гледна точка на броя на министерствата, е фиксиран от "декрет - закон", който обикновено влиза в сила след одобрение на правителствената програма от парламента. Всяко министерство има известен брой управления или агенции под свой контрол. Задачите, които всяко управление или агенция изпълнява, са определени в неговия "декрет - закон". Така, обхватът на дейност на всяко министерство зависи от функциите, приписани на неговите управления и агенции.

5.1. Оценка на предложенията за набиране на персонал

Ако едно управление проектира увеличаване или служебно повишение за своя състав, той първо трябва да състави предложение, обясняващо причините за предлаганата промяна. После управлението, отговарящо за "организационната област", което обикновено е управление на генералния секретар във всяко министерство, оценява предложението. След включване на определени препоръки, предложението се изпраща на министъра на функционалното министерство за първоначално одобрение.

След съгласието на министъра на функционалното министерство, предложението се изпраща и на финансовото министерство, и на президентството на Министерския съвет, където то подлежи на двустранно оценяване от позициите на бюджета, както и от организационна и кадровъва перспектива.

Една обстойна оценка на предложението се фокусира на следните точки:

- I) възможно дублиране на функциите;
- II) адекватност на задачите за изпълнение по брой и професионална квалификация на потенциално назначените лица или вътрешно повишените служители;
- III) сравнение със структурата на други организации, изпълняващи подобни функции; и
- IV) наличност на средства в бюджета на управлението за плащане до края на годината и проектирано влияние на предложението върху бюджетите през следващите години.

Ако предложението включва наемане на нов състав извън публичния сектор, то трябва да бъде направено преди първия етап на подготовката на бюджета. Това е, за да може предложението да бъде оторизирано от финансовия министър в документа, който уточнява общия брой на новите гържавни служители, които ще бъдат наемани от трудовата борса всяка година.

5.2. Намаление на персонала

Намалението на персонал може да стане, когато се въвеждат технологически промени, или просто, когато се премахнат някои задачи. Ако се съкрати една цяла агенция, или управление, съставът им също се съкращава. В първата ситуация, решението за намаляване на персонала е отговорност на функционалното министерство. Във втория случай, когато една агенция се затвори, е нужен "декрет-закон", с който се изисква намесата на Министерския съвет и официалното съгласие на финансовия министър и функционалния министър.

На практика функционалните министерства се отчитат на финансовото министерство. Без съгласието на финансовия министър, те не могат да наемат нови служители, нито пък да променят щатното си разписание на своите управления. На теория, министрите могат да предложат "декрет-закон", но съгласно процедурата, обяснена по-горе, ако финансовият министър не се съгласи с него, "декретът-закон" не може да бъде приет. Всички "декрети-законо", които изискват допълнителни държавни разходи, трябва да бъдат подписани от финансовия министър.

6. Право на преценка на министрите на функционалните министерства за решенията, свързани с разходите за персонала

Както е описано по-горе, всяко управление е създаден с "декрет-закон". Това се отнася също така до промените в организацията, които изискват одобрението на финансовия министър, като по този начин ограничават правата на преценка на функционалните министерства.

Като общо правило, назначаването на нов персонал за държавната администрация е замразено. Всяка година, обаче, финансовият министър одобрява списък с категории, които не са замразени и разпределението им по министерства. Всяко решение за наемане на служители, предложено при тези обстоятелства, е възможно само след потвърждение от генералния директорат на публичната администрация, че длъжността наистина не може да бъде запълнена чрез вътрешно преместване на настоящ служител чрез процедурите за мобилност на персонала.

Процедурата, която се следва при наемане на професори и преподаватели-асистенти в университетите е различна от тази за другите сектори. Университетите имат право да наемат нови професори и преподаватели-асистенти в съответствие с параметрите, като се взема в предвид: броя на студентите, характера на курса и пропорцията между бюджета за заплати на професори/асистенти-преподаватели и общия бюджет. Дори, ако параметрите, определени от министерство на образованието са задоволителни, наемането на нови преподаватели е възможно само ако: I) бюджетът за персонала е достатъчен; и II) не е възможно да се запълнят вакантните места, като се използват инструментите за мобилност на публичната администрация.

Законът ясно постановява, че хора, наети за специфични проекти (например специалната програма за ремонт на пътищата) могат да бъдат използвани само за предварително определен период и че тези договори не могат да бъдат подновявани, независимо дали са или не са за подобен проект. За такива специални проекти финансовият министър одобрява общия брой на хората, които могат да бъдат наети.

7. Контролна функция на директоратите и финансовото министерство

Вътре в структурата на португалската обществена администрация, два директората играят ключова роля при контрола на държавните разходи за персонала: генералният директорат за публично отчитане, който се занимава с финансов контрол и генералният директорат за публичната администрация, който контролира дефинирането на организационните структури на правителствените служби (включително пътищата за карьера, стъпките за степените и броя на държавните служители).

Дейността на тези два директората е до голяма степен взаимно свързана. Например, генералният директорат за публичната администрация отговаря за организационната

структура, условията на работа и, най-общо, законите за публичната служба. Обаче, одобрението на каквато и да било мярка с финансово значение - а повечето от тях имат такова - изисква мнението на генералния директорат за публично отчитане.

През последните десет години, тези два директората бяха част от финансовото министерство, като тяхната съвместна работа протичаше гладко. Напоследък, обаче, беше създаден държавен секретариат за публична администрация в президентството на Министерския съвет. Генералният директорат за публична администрация сега се намира в това ново управление.

Премишният опит с подобна административна структура показва, че финансовият контрол над разходите за персонала става по-труден. От друга страна, когато финансовото министерство само контролираше най-важните решения, свързани с административната организация, то беше често критикувано от функционалните министерства за това, че пречи на обновяването.

7.1. Индикатори на управлението

С перспектива за анализ на ефективността и ефикасността, съставянето на държавния бюджет се фокусира върху изграждането му по дейности. Анализът извиква установяване на управленски индикатори, именно:

Вложение	финансово, персонал, оборудване
Продукт	някаква мярка за производството през периода
Резултати	ефекти или последици върху/за изпълнението на дейността

Тези инструменти дават възможност за получаване на информация с цел най-добра комбинация от налични ресурси *vis-à-vis* поставените задачи и, впоследствие тяхното сравнение с постигнатите резултати.

С тази информация за всяка дейност, управленията на финансовото министерство, натоварени с анализа на разходите, имат възможност да подготвят изчерпателни доклади за всяко предложение, като разграничат дейностите, които могат да бъдат намалени или елиминирани, за да се освободят допълнителни ресурси за други дейности.

Опитът с тази аналитична процедура, обаче е показал, че още не са постигнати съществени резултати. Сред причините за това са недостатъчното техническо развитие на метода (по-специално липсата на силна връзка между резултата/продукта/вложението за всяка дейност) и, което е по-важно, една неясна дефиниция за количествените цели за правителствените служби.

В допълнение, някои задачи, приписани на правителствени органи произлизат от политически задължения. Така, внедряването на тези дейности ще бъде повече или по-малко независимо от анализа, разработен във финансовото министерство.

7.2. Таваните за персонала като контролна мярка

Като част от бюджетния процес, финансовият министър одобрява таваните за новонабран персонал. Този брой дава възможност на функционалните министерства да искат средства от бюджета и набирането на нов персонал става възможно. Процесът също така е под контрола на одиторския съд. Наистина, за да бъдем сигурни, че се

уважават правилата за назначаване на нови държавни служители, необходима е одобрение от одиторския съд в допълнение към одобрението на директорите на всяко управление.

За да се контролира бюджета за персонала на ниво средно образование, министрите на финансите и образованието трябва заедно да оторизират откриването на нови училища.

7.3. Прехвърлянето на средства

Гъвкавостта, която съществува при изпълнението на бюджета, която дава възможност на всяко министерство да прехвърля средства между различни пера, подсилвайки онези, където действителният разход е по-висок или използвайки средства за други дейности, не е разрешена там, където става дума за разходи, предвидени от бюджета за заплати. В този случай, ако съществуват някакви средства за заплати в излишък, те не могат да бъдат използвани без предварителна оторизация от финансовия министър.

7.4. Контрол над разходите на агенциите

Контролът над разходите на агенциите е двустранен:

I) контрол на разходите за персонала на база организационни ограничения, такива като тавани за персонала по различни категории; и

II) контрол върху чистото участие от страна на държавния бюджет чрез дефиницията на функционалния министър и министъра на финансите.

Най-важните неща от държавния разход подлежат на централизиран контрол. Министерският съвет чрез "декрет-закон" или финансовото министерство определят следното:

I) основна заплата за всяка категория държавен административен персонал, включително в агенциите (контролирани от министерския съвет);

II) заплата или надбавки към нея, например награди, добавки или премии;

III) оценка и оторизация на новите сгради, които ще бъдат купени или наети (финансовото министерство или Министерския съвет, в зависимост от сумата); и

IV) оценка на новите компютърни системи, над известна сума (финансовото министерство).

След одобрение от страна на собственото ръководство и от функционалния министър, бюджетите за разходи на агенциите също подлежат на одобрение от финансовия министър. За да контролира разходите на агенциите (предимно текущите разходи), финансовото министерство изисква, в допълнение към бюджетното предложение за годината t следните неща:

I) баланс за година $(t-2)$;

II) отчети за приходите и разходите за годината $(t-2)$;

III) годишна програма за дейностите;

IV) проекто-баланс за годината t ; и

V) проекто-отчети за приходите и разходите за годината t .

Този централизиран процес е един важен инструмент за макроикономическа политика, който допринася за една цялостна финансова и подоходна политика.

От решаващо значение за внедряването на подоходната политика е уреждането на заплащането в държавната администрация. Този факт, в съчетание със спешната необходимост от финансова консолидация, драматично намалява пространството на правителството за маневриране.

7.5. Информация за ръководството на персонала

В рамките на бюджетния процес, финансовото министерство изисква от всички управления следната информация за ръководството на персонала: персонал по степен, брой на служителите, държавни служители или с друг статут, степен на образование, възраст и старшинство.

Също така се счита, че поради трудностите при измерване на ефективността в някои обществени дейности, най-добрият начин да се постигне подобряване на ефективността е понякога да се намали вложението от служители.

8. Заключителни бележки

В Португалия методът за контролиране на държавния разход е чрез фиксиране на общи тавани за всяко функционално министерство, в допълнение към специфичните тавани за броя на персонала. Този процес дава възможност на финансовия министър, на база политиката, следвана от функционалния министър, да наложи строги ограничения на по-нататъшните текущи разходи.

Вътре във всяко министерство, разделянето на бюджета между няколко организационни единици е отговорност на министъра, със съответното зачитане на насоките, установени от финансовия министър. Тези насоки, както бе споменато по-горе, изискват от бюджета да покрива сметката за заплатите, като налагат прилагането на всякакви необходими съкращения към някои други пунктове от текущите разходи.

8.1. Годишно увеличение на правителствената сметка за заплатите

Първостепенна грижа за финансовия министър е годишното увеличение на основните заплати и техните добавки, като се отчита автоматичното нарастване на сметката за заплатите, поради добавки за стаж и повишаване в длъжност. След одобряване на някои добавки за определени категории държавни служители, финансовият министър може само да контролира годишното нарастване по стойност. Повишенията в длъжност се контролират от пирамидална структура, налагана за всяка категория и чрез налагането на минимални периоди от време във всяка категория. Ето защо са важни прегледите на структурата на заплащане и годишните преговори за работната заплата за дейността на финансовото министерство.

В Португалия основните фактори за определяне на работната заплата в административния държавен сектор са финансовата ситуация и справка от преговорите за глобалната заплата в рамките на една цялостна доходна политика.

8.2. Система за социално осигуряване на държавните служители

Португалските държавни служители имат своя собствена система за социално осигуряване. В тази система, стандартната вноска на един служител е 10% от заплатата, плюс 1%, който е специално предназначен за покриване на здравната осигуровка. По този начин вноските на държавните служители за тяхната система на социално осигуряване са 11% от заплатите, като същият процент се прилага и към общата система за социално осигуряване за работниците от частния сектор.

Частните работодатели плащат само 23.75 % от масата на работната заплата, така че в Португалия държавата наистина прави разлика, когато става дума за пенсии.

КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ПЕРСОНАЛА В ПРАВИТЕЛСТВОТО НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

ОТ Р. Ф. ЕЛИОТ*¹⁰

1. Въведение

В началото на осемдесетте години, разходите за персонала в държавните служби на Великобритания бяха контролирани чрез комбинация от тавани за персонала и ограничения в размера на възнагражденията. Тези мерки се оказаха по-малко ефективни, отколкото се очакваше, поради което се наблегна на прекия контрол върху текущите разходи на министерствата и публичните агенции. Съвсем наскоро тази промяна бе придружена от делегиране на правомощия по отношение на възнагражденията и степенуване на заетостта в организациите, принадлежащи към държавните служби.

На теория, подчинени на общия контрол над техните текущи разходи от Министерство на финансите на Нейно Величество, министерствата и публичните агенции свободно могат да определят размера на разходите си за персонала. Но системата е все още в началото на развитието си и министрите са чувствителни към размера на средствата, които се дават на държавните служители. Ето защо съществуват разнообразни подкрепящи механизми за надзор и контрол върху нарастването на заплатите. От министерствата и агенциите се изисква да се консултират с Министерство на финансите на Нейно Величество при даване на оферта за заплатите по време на годишните преговори за заплащането. Те трябва да получат одобрение от финансовото министерство, че всяко предложено реструктуриране на системата за възнаграждение, би подобрило използването на средствата за заплати. Обаче най-напрегнатият преглед на скорошното и бъдещото прогнозирано увеличаване на средствата за заплати е по време на годишния преглед на разходите (преди ноемврийския бюджет), когато екипите, натоварени с контрола върху разходите проучват проектите за разходи на министерствата.

2. Структурата на заетостта в публичния сектор

В средата на 1994 г., 5 290 000 души бяха ангажирани в британския публичен сектор, което представляваше 21% от хората в активна възраст на страната. Местните власти бяха най-големите работодатели с над един милион души в сферата на образованието, 400 000 г. в социалните служби, 200 000 г. в полицията и почти 800 000 души в администрацията.

Таблица 1 Заетост по сектори: 1994 г.
(средногодишни оценки) /000)

Войски на Нейно Величество	250
Служители на централната администрация	965
Местни власти	2642
Публични корпорации	1433
Частен сектор	19 812
Общо заети	25 102

¹⁰ Р. Ф. Елиот е професор по икономика в Университета в Абърдийн, Катедра по икономика, Абърдийн, Шотландия, Великобритания. Авторът изразява признателността си към няколко члена на Министерство на финансите на Нейно Величество, които са коментирали върху едно по-ранно издание на тази глава и на г-ца А. Шипли за отпечатването на доклада.

Забележка: Таблицата изключва работещите по образователни програми на правителството.

Източник: *Национална статистика на Великобритания, 1995 г.* (Таблица 17.1.).

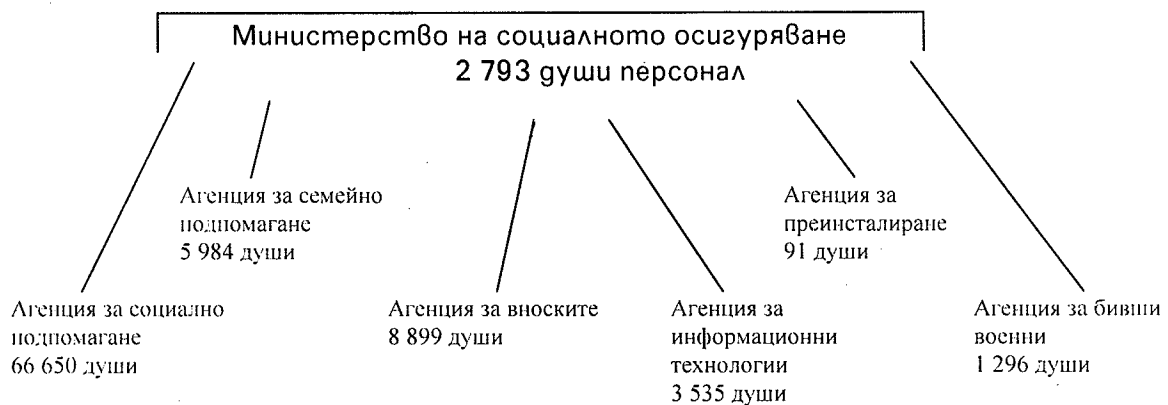
Над две трети от заетостта в публичните корпорации сега се принадлежи на Националната здравна служба, а остатъкът се разпределя с най-голям дял в Пощенската служба, Британските ж.п. линии и BBC.

През 1994 г. една малка част от заетостта в централната администрация все още се формираше от Националната здравна служба, но мнозинството от 540 000 души принадлежеше на държавните служби. До април 1995 г., техният брой бе намален с 4.3% до 517 000 г. Този доклад е фокусиран върху държавните служби.

3. Организационната структура на държавните служби във Великобритания

Един доклад от 1987 г. на тема: *"Подобряване управлението в правителството: Следващи стъпки"* - препоръчваше установяване на административни агенции, които да изпълняват функциите на правителството в рамките на политиката и ресурсите, установени за едно министерско управление. Той препоръчваше създаването на дискретни ръководни единици като средство за подобряване на управлението, като се отчита, че промените в управлението могат да бъдат по-лесно постигнати с отчетливо разграничени дискретни единици, ръководени от мениджър с ясно посочени отговорности и правила за отчетност. Трябва да се направи разграничение между дейностите, предприети от създаващите политика управления и изпълнението на тези политики от публичните агенции. Това доведе до инициативата "Следващи етапи" и създаването на агенции "Следващи етапи" и организации от типа на "Следващи етапи".

Диаграма 1 Агенции, подчинени на Министерството на социалното осигуряване



Една черта от ключово значение на агенциите "Следващи етапи" и организациите от подобен тип е, че отговорността на ръководството е делегирана на генералните директори на агенциите. Това дава възможност на ръководството да проектира организационни структури и организационни процеси, които съответстват на зададените на агенциите им задачи. Разграничението между главните дейности, създаването на политика и провеждането на политика дават по-ясен фокус за продуктите и резултатите и за това, как те могат да бъдат най-добре постигнати в организациите с делегирани правомощия.

Организационната структура може да бъде илюстрирана с пример от Службата за социално осигуряване. Шест отделни агенции се отчитат на създаващото политика Министерство на социалното осигуряване.

Диаграма 1 показва, че мнозинството от персонала, работещ в социалното обслужване на централната администрация е зает в агенции. Това също е вярно и за други области. Таблица 2 отчита броя на персонала в правителствените управления, които създават политики, докато Таблица 3 отчита броя на служителите в най-големите агенции и организации от типа на "Следващи етапи". С изключение на Министерство на отбраната, най-големите агенции наброяват много повече служители, отколкото министерските управления.

До април 1995 г., 345 342 държавни служители, или 67% от общия брой, са били заети в агенции или в Службата по митата и акцизите и Данъчната служба, които са организации от типа на "Следващи етапи".

Таблица 2. Брой на персонала в правителствените управления към 1 април 1995 г.

Правителствена структура	Общо персонал по длъжности
Министерство на земеделието, рибарската индустрия и храните	6 403
Канцелария на Кабинета (като се изключи Канцеларията за обществено обслужване и наука)	640
Канцелария за обществено обслужване и наука	890
Министерство на финансите	1 127
Министерство на отбраната	83 736
Министерство на образованието}	1 635
Отдел по заетостта}	4 886
Министерство на околната среда	4 513
Министерство на външните работи и на колониите на Великобритания	5 948
Министерство на здравеопазването	3 437
Министерство на вътрешните работи	9 566
Лорд Канцлери	1 222
Национално наследство	369
Министерство на Северна Ирландия	210
Министерство на Шотландия	4 268
Министерство на социалното осигуряване	2 793
Министерство на търговията и индустрията	5 144
Министерство на транспорта	2 300
Министерство на Уелс	1 997

Бележки:

1. Изключва се персонала на асоциираните агенции

2. Еквивалентни на пълен работен ден

Започнали през м. април 1996 г., принципите на агенциите от типа "Следващи етапи" ще обхванат и всички останали правителствени министерства. Съществените принципи, на чиято основа агенциите ще бъдат изградени, могат да бъдат обобщени като: делегиране на правомощия по бюджетиране и делегиране на отговорности.

Започнали през м. април 1996 г., принципите на агенциите от типа "Следващи етапи" ще обхванат и всички останали правителствени министерства. Съществените принципи, на чиято основа агенциите ще бъдат изградени, могат да бъдат обобщени като: делегиране на правомощия по бюджетиране и делегиране на отговорности.

Таблица 3. Брой на персонала в най-големите агенции към 1 април 1995 година

Изпълнителна агенция*	Общо персонал по позиции
Митници и акцизи	24 132 г.
Данъчна служба	54 562 г.
Агенция за оценка на отбраната и изследователската дейност	11 248 г.
Агенция към службата за заетост	39 852 г.
Агенция на затворите на Нейно Величество	38 936 г.
Агенция на съдебната администрация	9 845 г.
Кадастър	8 508 г.
Агенция за социално подпомагане	66 650 г.
Агенция за подкрепа на децата	5 984 г.
Агенция за социалните вноски	8 899 г.

*Или агенция от типа "Следващи етапи".

4. Определяне на стандарти за обслужване

За всяка агенция се поставят ясни стандарти за обслужване и цели за изпълнение. Тези цели включват следните елементи:

- цели, които министрите са поставили на агенцията. Те приемат формата на комплект ключови индикатори на изпълнението, за които е постигнато съгласие между министрите и генералния изпълнителен директор на агенцията;
- там, където потребителите закупуват обслужването, агенцията може да бъде установена като търговски фонд (има дванадесет) и после се поставят цели за финансови резултати, включително за възвръщаемост на капитала, подобно на онези, наблюдавани в частния сектор;
- качество на стандартите на обслужване, които ясно прецизират:
 - стандартите, които потребителите на услугата са в правото си да очакват;
 - гъвкави и ефективни средства за корекция и, ако е подходящо, компенсация, ако нещата тръгнат в погрешна посока;
 - задължение за отчитане на резултатите;
 - задължение за третиране на обществеността любезно и с готовност за помощ;
 - оптимизация на използването на ресурсите;
 - ефективност, с която е осигурено обслужването; и
 - финансови резултати на агенцията.

5. Ефективност

Непрекъснатият натиск за подобряване на ефективността се упражнява чрез определени механизми:

- Обществените проекти за разходване, публикувани по време на ноемврийския бюджет, са изградени на базата, според която увеличението на заплащането и цените ще бъдат компенсирани от подобряване на ефективността. Това са парични лимити в номинална стойност, които не се смята, че ще бъдат променени и ако това стане, ще бъде необходимо парламентарно одобрение.
- От министерствата се изисква да подготвят тригодишни планове за управление, които целят нарастване на ефективността. Първоначално тези икономии са определени на 1.5% от текущите разходи, като от агенциите се очаква да постигнат по-големи резултати, но тази специфичната цел е оставена сега, в полза на един по-генерален подход.
- Поощряването на конкуренцията при оказване на услуги и осигуряване на доставки за министерства и агенции, чрез приватизация, договаряне и отваряне на пазара.

Министерствата и агенциите са също окуражавани да използват различни техники на управление за подобряване на ефективността, между които:

- *Управление на разходите, основано на установяването на приоритети:* идентифицирането на разходите по всяка дейност е съществено за постигане целите на организацията и възлагане на приоритет на всяка дейност, която отразява изискванията на клиентите.
- Стимулиране на най-добрите практики: сравняване постиженията на работата на различни организации и вътре в отделните звена на една организация, за идентифициране на най-добрата практика.
- *Преструктуриране на процеса:* игнориране на съществуващите организационни и функционални граници за фундаментално преосмисляне на най-добрия метод на доставка на крайната услуга или произведения продукт.
- Преглед и преструктуриране на системите на *заплащане и степенуване.*

6. Контрол на разходите

Агенциите функционират при финансова рамка, в която текущите разходи са строго контролирани. Контролът над текущите разходи цели поощряването на икономична и ефективна администрация, по отношение управлението на брутните разходи, като упражнява натиск, за намаляване размера на държавните служби.

Системата на тавани за персонала бяха премахнати през април 1988 г. До 1985 г. беше упражняван контрол за таваните на персонала и чрез ограничаване размера на базовата заплата, но тези мерки не успяха да ограничат нарастването на заплатите, поради факта, че вътрешните повишения доведоха до по-висока скорост на растеж на средните заплати. Съответно броят на персонала вече не беше най-важния фокус на внимание. Контролът върху броя на заетите не е ефективен начин за намаляване на разходите, ако има за резултат използване на по-скъпи заместители.

До 1996 г. контролът над текущите разходи беше подсилен от контрола върху нарастване на заплатите за онези агенции, които имаха правомощия по отношение на възнагражденията. Тази контролна дейност приемаше формата на контрол на разходите на всяко звено или просто на таван върху сметката за заплати. Обаче

веднъж щом се установи, че този вид контрол е неефективен, защото там, където министерствата или агенциите произвеждат измерима продукция и тогава разходите на звеното може да бъдат изчислени, но там, където продукцията не може да бъде измерена, управленията винаги ще могат да реагират на всяко ограничение, наложено върху размера на заплатите им чрез произвеждане на по-малко продукция или чрез забавяне увеличението на продукцията им.

И отново, простото ограничаване на размера на заплащането отгоре оставя отворена възможността за министерствата и агенциите да заобиколят подобен контрол чрез разваляне на договорите за някои от своите дейности. Поради тези причини, на контрола на текущите разходи по бюджетни пера трябва да се гледа като на най-подходящ метод за подобряване на ефективността.

Един режим на контрол над текущите разходи ще бъде възможен само там, където има развити информационни системи за управление и подходящ метод за отчитане на ресурсите. Информационните системи за управление трябва да осигурят на тези агенции и министерства с възложено разпределение на бюджета и управленска отговорност с точна, навременна и достъпна информация, за да им се даде възможност ефективно и ефикасно да разпределят ресурсите на различни части от организацията. Правителствените министерства следователно въвеждат отчетни системи за ресурсите, базирани на търговските принципи на отчитане. Те са вече на място в агенциите от типа на "Следващи етапи".

7. Текущи разходи

Контролът над текущите разходи е методът, чрез който административните разходи и онези по сметката на заплатите са били лимитирани във Великобритания до 1985 г. Преди 1985 г. контролът беше упражняван чрез надзор върху броя на персонала и заплатата, а внимателната преценка на текущите разходи беше назадничав възглед. От финансовата 1986 г. насам беше въведен лимит върху годишния брутен текущ разход за всяко управление. Контролът над текущите разходи се прилага и към правителствените министерства, и към някои агенции. Агенциите, които не са пряко подчинени на контрола на текущите разходи, са включени в съответния за министерството лимит на текущите разходи и тогава министерството се ангажира с една подобна процедура, за да разпредели общите суми на разходите между своите агенции.

Текущите разходи могат да бъдат широко определени като разходи по дейността на едно министерство или агенция. Основните елементи са:

- заплащането е типично да е около 60% от общите разходи;
- пътни и командировъчни разходи, както и разходи за обучение;
- текущи разходи за квартири, включително наем и поддръжка, типично е да са около 15% от общите разходи;
- канцеларски услуги, включително канцеларски материали, пощенски разноски, телекомуникации, копиране, компютърна поддръжка и пр.; и
- договори за услуги, сравними с някои от гореизброените.

Текущите разходи изключват капиталните разходи и постъпленията.

Там, където министерства или агенции предприемат самофинансиращи се дейности, които съществено допринасят за доходите, тези организации може да подлежат на чист контрол; т.е. да се контролира всяка част от разходите, която не е покрита от постъпления. Тогава се упражнява общ контрол чрез целите на звеното за разходи, за които е постигнато споразумение в годишния преглед на разходите.

Внимателният преглед на текущите разходи и фиксирането на нови лимити се извършва в годишния обзор, дело на управлението за разходите на Министерство на финансите на Нейнс Величество. Те използват необобщени данни за текущите разходи, взети от базата данни на Министерството на финансите в своите годишни преговори с всяко разходващо министерство. Тези данни показват, във връзка с общите суми, за които преди има споразумение:

- резултати от изпълнение на бюджета за предишните две години;
- предвидени резултати от изпълнение на бюджета за последната година;
- финансови дотации за текущата година; и
- основни дотации за предстоящите три години.

Министерствата също предават и бележки за бъдещите си изисквания пред следващите три години.

Годишният обзор е критичен елемент от общия контролен процес, тъй като резултат от него е постигане на съгласувано равнище на разходите за следващите три години. Внимателното разглеждане на хипотезите за персонала и заплащането, което се отчита при определяне на общата сума на разходите е критична част от този процес.

Масата на заплатите покрива почти две трети от текущите разходи. Преди възлагането, от министерствата също се изисква да идентифицират броя човеко-години, необходими в допълнение, за осигуряване на подробности по персонала в плановете за длъжностите и персонала. Това общо число включва и постоянните служители, и извънредното работно време, следователно осигурява индикация за количеството вложен труд, което се изисква от всяко министерство. След делегирането на отговорности, проверките по нарастването на заплатите приемаха различна форма. До 1995 г. те включваха или таван на разходите за заплатите, или таван на разходите на управлението, но поради горните причини тези неща бяха премахнаха. Сега контролът функционира по време, когато министерството или агенцията представят своята програма на дейностите. Там, където тя включва предложения за реструктуриране на заплащането, трябва да се въведат нови системи за заплащане и степенуване и за тях трябва да се покаже, че се оптимизира използването на средствата от сметката за заплати. В допълнение, министерствата и агенциите все пак трябва да получат одобрение на Министерство на финансите за мандат по преговорите за заплатите.

Всяко нарушение на текущите разходи до края на годината се третира като сериозен проблем. Лимитът за текущите разходи за годината след нарушението нормално се намалява със сумата, която е разходвана в повече и един доклад до съответния министър би уточнил начина, по който ще трябва да се подобрят процедурите по

прогнозиране, надзор и контрол. В рамките на годината общите суми могат да бъдат увеличени, там, където има непрегвидени промени в работното натоварване или има търсене за услуги и въпреки, че тези неща най-общо се очаква да бъдат покрити от трансферите от предишни години, парламентът може да гласува за допълнителни средства.

8. Делегиране на правомощия за възнаграждение и степенуване на персонала

До началото на деветдесетте години, системите на възнаграждение и степенуване във Великобритания бяха силно централизирани. Мнозинството от персонала беше на степени, които бяха обичайни за службата и централизираните системи на заплащане, като за заплатите се преговаряше в национален мащаб и те покриваха степените на персонала във всички министерства. Правителството прие гледната точка, че този централизиран начин на уреждане вече не е подходящ за разнообразието от различни поети задачи и предоставяни услуги от държавните служби. Съответно правителството прие една програма за делегиране на отговорности за заплащане и степенуване, следвайки линията за делегиране на управленските отговорности при инициативата "Следващи етапи".

До април 1995 г. 300 000 души от 345 000 души персонал в агенциите и организациите от типа "Следващи етапи" имаха отговорност да проведат своите собствени преговори за заплатите, докато петнадесет от тях, отчетени в Таблица 4 по-долу, покриват 130 000 г. и са въвели ново заплащане и степенуване до м. Март 1995 г.

Таблица 4 Агенции, които са въвели нови системи на заплащане на степенуване до март 1995 г.

Агенции	Брой служители
Данъчна служба	54 562
Служба по заетостта	39 852
Служба по митата и акцизите	24 132
Пощенска служба	2 913
ADAS	1 851
Кралския монетен двор	972
Регистър на земите на Н.В.	8 508
Метеорологическата служба	2 194
Агенция за информационни услуги	3 535
Английско Кралско картографско управление	1 989
Агенция за здравеопазване и безопасност	4 233
Агенция за лицензи за шофьори и превозни средства	3 779
Център за конференции Кралица Елизабет II	60
Служба за съдебна медицина	665
Служба на шотландските затвори	4 233

9. Контрол върху нарастването на разходите за заплати

Разходите за заплатите се увеличават там, където или броя на персонала се увеличава без компенсиране чрез намаляване на средните заплати, или там, където средните заплати се увеличават, без да се намалява броя на персонала. В държавната служба на

Великобритания бяха взети мерки за контролиране на броя на персонала и растежа на средните заплати. Източниците на нарастването на средните заплати са:

- *договаряне на заплатите*: увеличения, които обхващат всички и които изцяло или отчасти компенсират инфлацията;
- *индивидуално развитие*: увеличенията на заплатите са резултат от движението на персонала нагоре по стълбицата на заплатите;
- *вътрешно развитие*: нарастващ дял от персонала е ангажиран в по-високоплатените степени;
- *специални надбавки и премии*: допълнения за плащане, предназначени за специфично набиране на персонал или нужди от специалисти, които могат да бъдат обобщени за целия персонал;
- *преструктуриране*: там, където нови договори за степенуване са въведени, те може да имат за резултат поне еднократно увеличение на средните заплати при движение на служителите, асимилирани в новата структура.

Механизмите, които ще бъдат въведени във Великобритания след делегиране на отговорности ще бъдат изцяло осъществени през април 1996 г. и които са проектирани към нарастване на заплатите, в резултат от гореспоменатите фактори, ще бъдат, както следва:

- *договаряне на заплатите* предварително уведомяване за откриване на офертата до Министерство на финансите на Н.В. и награда за всяко съгласувано увеличение само при постигане на задоволителните резултати;
- *индивидуално развитие*: системите за заплащане, основани на трудовия стаж са сменени с прогресивни скали, така че индивидуалното развитие е подчинено на достигането на по-високи от средните резултати;
- *вътрешно развитие*: въвеждане на нови структури за степенуване и моделиране на разходите за заплати за осигуряване управление на разходите;
- *надбавки*: заместване на всички надбавки с една единствена надбавка за набиране и задържане на персонала; и
- *преструктуриране*: моделирането на разходите за заплати е проектирано да сравни разходите на новите и съществуващите структури.

Тези мерки обаче трябва да бъдат разгледани в контекста на един режим, при който през последните три години общите суми на текущите разходи не са били увеличавани, за да посрещнат увеличенията на заплатите и на цените. Увеличенията на заплатите и цените трябваше да бъдат компенсирани от подобряване на ефективността и затова увеличението на заплатите и заетостта трябваше да бъдат компенсирани от намаляване на персонала.

По-подробно всяко от тези неща включва следното:

9.1. Договаряне на заплатите

Договарянето на заплатите за британските държавни служители обикновено беше свързано с договаряне на плащанията в частния сектор на икономиката на Великобритания. Едно годишно проучване идентифицира договарянето на заплащането при заетите с наръчен труд в частния сектор. Министерство на финансите на Н. В. и синдикатите на държавните служби преговаряха тогава за заплатите за държавните служители, които спадаха към медианата на възнагражденията в частния сектор. При допускане на делегирани правомощия за заплащане и степенуване, министерствата и агенциите имат право да провеждат свое собствено договаряне. Някои от тях продължават да използват данните от проучването като база за преговори, но те вече не са ограничени да стигнат до договаряне в периметъра на медианата. Повечето от тях са приели процедурата, формирана през последните централни договаряния за заплати, на Министерство на финансите на Н.В., които правят приемането на годишното уреждане на заплатите условно при задоволителна производителност и по този начин премахват правото на регулиране на годишната заплата. В допълнение, Министерството на финансите на Н.В. изисква уведомление за офертата, с която се откриват преговорите, която ще се обсъжда от агенциите и министерствата в началото на преговорите и трябва да се очаква, че ако тя се счита за излишък, ще е необходимо известно регулиране в посока на намаляване.

9.2. Индивидуално развитие

Прогресивните скали, свързани с продължителността на трудовия стаж и оказваните услуги са заменени от единна скала на заплащане, която се отнася за целия персонал, като персоналят във всяка единична степен придобива достъп до ограничен брой точки вътре в тази система - група за плащане. Достъпът до тези точки е в зависимост от резултатите, които се оценяват при годишното интервю. Само персоналят, който работи над средното ниво или с изключителна резултатност получава увеличение на заплатите.

Една алтернативна схема, която се прилага от някои министерства и агенции е схемата за получаване на годишни премии. По тази схема, една сума е заделена за възнаграждаване на тези, които показват по-високи от средните резултати. Тази сума се разпределя след приключване на годишната оценка за работата.

9.3. Вътрешно развитие и реструктуриране

Тъй като агенциите и министерствата приемат делегираните правомощия за заплащания и степенуване, много от тях или предлагат, или са в процес на въвеждане на нови структури за степенуване. Новите структури са често много по-плоски, т.е. имат по-малко степени от онези, които заместват. Организацията ще се сблъска с разходи за интеграция при преминаването от старата към новата структура. И, за да се получи одобрение за новата система на заплащане, агенциите и министерствата трябва да моделират нарастването на заплатите при новите договаряния, работейки вътре в структурата на един одобрен модел на заплати. Те трябва да покажат, че реалният растеж не превишава прогнозирания при предишни договаряния, или вътре в по-тесни граници, които може да са били установени.

9.4. Нагбавки и премии

Нагбавките, от тези, които са известни като Лондонски нагбавки към заплатите (това е специално плащане за работещите в Лондон) до нагбавките за машинопис, са били заменени с една единствена нагбавка за рекрутиране и задържане. Тя се изплаща навсякъде в страната и може да бъде оттеглена, ако условията се променят. Органите, на които това е възложено, определят сумата по тази нагбавка.

10. Заключение

Разходите за персонала в гържавната служба на Великобритания се задържат от системата на текущите разходи, която слага таван на разходите на министерствата и агенциите. През двете финансови години до октомври 1995 г. общите суми на текущите разходи бяха установени на принципа, че увеличението на заплатите и цените трябваше да бъдат чрез повишаване на ефективността; нямаше регулиране на общите разходи, за да се отчитат тези елементи. Това ограничение трябва да продължи поне още една година. Заедно с това, гъвкавостта, с която агенциите и министерствата могат да разгърнат своите ресурси вътре в общата сума на текущите разходи е увеличена чрез делегирането на правомощия за заплащане и степенуване.

Обаче, същата тази гъвкавост разрешава на министерствата и агенциите да поставят свои собствени равнища на заплащане и може да се получи така, че някои от тях избират стратегията на високи заплати. Всички последствия от тази нова ситуация предстоят да бъдат разкрити, но задържането на разходите за персонала в публичния сектор на Великобритания зависи критично от равнището, на което са фиксирани текущите разходи.