



ДОКЛАД О ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Управление фондом оплаты труда в государственном
секторе в среднесрочной перспективе: сопоставительный
анализ и реализация

Август 2026 года

Доклад подготовили:

Родриго Серда, Ник Кэрролл и Мэнфэй Гу

Департамент, подготовивший доклад:

Департамент по бюджетным вопросам

В настоящем документе изложены рекомендации технического характера, предоставленные сотрудниками Международного валютного фонда должностным лицам Министерства финансов Кыргызской Республики («получателю РП») в ответ на их запрос о предоставлении технической помощи. Настоящий документ (полностью или частично) или резюме его положений могут быть предоставлены МВФ исполнительному директору МВФ от Кыргызской Республики, другим исполнительным директорам МВФ и сотрудникам их аппарата, а также другим учреждениям или органам получателя РП, а по их просьбе — сотрудникам Всемирного банка и другим организациям, предоставляющим техническую помощь, и донорам, имеющим обоснованную заинтересованность в получении такой информации, если получатель РП прямо не возражает против такого раскрытия информации (см. [«Операционное руководство для персонала по распространению информации о профессиональном и организационном развитии»](#)). Для публикации или раскрытия содержания настоящего доклада (полностью или частично) сторонам за пределами МВФ, за исключением учреждений или органов получателя РП, сотрудников Всемирного банка, других организаций, предоставляющих техническую помощь, и доноров, имеющих обоснованную заинтересованность в получении такой информации, требуется прямое согласие получателя РП и Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Анализ и соображения касательно экономической политики, представленные в настоящей публикации, отражают взгляды Департамента по бюджетным вопросам.

Данная техническая помощь (ТП) была предоставлена при финансовой поддержке Европейского союза в рамках Программы партнерства в области управления государственными финансами (ПП ЕС УГФ).

Содержание

Акронимы и сокращения.....	5
Предисловие	6
Резюме	7
I. Общие сведения	11
II. Вопросы занятости и оплаты труда в секторе здравоохранения, образования и государственного управления	16
А. Вопросы относительной оплаты труда по секторам	16
В. Вопросы занятости по секторам.....	21
III. Варианты реформ	25
А. Основные принципы разработки вариантов реформ и недопущения резких корректировок зарботной платы.....	25
В. Моделирование вариантов реформ.....	26
IV. Осуществление реформ	31
А. Регулярный пересмотр оплаты труда в государственном секторе	31
В. Роль комплексных пересмотров структуры оплаты труда	33
С. Прочие аспекты реализации	35
Вставки	
1. Три практических примера регулярного установления заработной платы: Соединенное Королевство и Ирландия, Дания и Румыния	33
2. Три практических примера структурного проектирования систем оплаты труда: Швеция, Латвия и Словения	35
Рисунки	
1. Недавние тенденции в динамике государственных расходов на оплату труда работников	13
2. Уровень оплаты труда работников государственного сектора и занятости, 2023 год или LVA	15
3. Соотношение средних заработных плат и среднего уровня по стране (8 крупнейших отраслей), 2023 год	16
4. Зарботная плата работников государственного здравоохранения относительно административно-канцелярских работников, до реформ 2024–2026 годов	17
5. Зарботная плата работников государственного управления относительно средней заработной платы в экономике в целом, 2023 год	18
6. Зарботная плата учителей начальной школы относительно административно-канцелярских работников	18

7. Заработная плата работников государственного сектора по отраслям относительно ВВП на душу населения	19
8. Сжатие заработной платы в государственном секторе здравоохранения, отношение 90-го перцентиля к 10-му перцентилю	21
9. Сжатие заработной платы в государственном секторе образования, отношение 90-го перцентиля к 10-му перцентилю	21
10. Распределение работников государственного сектора по отраслям, 2017 год, доля государственных работников, получающих заработную плату	22
11. Количество школьников в расчете на одного школьного учителя.....	23
12. Количество врачей в расчете на 10 тыс. человек населения, 1990–2021 годы	23
13. Количество медицинских сестер и акушерок на 10 тыс. человек населения, 1990–2021 годы	23
14. Соотношение количества преподавателей и учащихся (LVA) и результаты исследования PISA (2011 год)	24
15.Количество врачей на душу населения и ожидаемая продолжительность жизни	24
16.Резюме основных выявленных вопросов	25
17.Основные принципы общего проектирования реформ	26
18.Иллюстрация влияния сценариев реформы на бюджет	29
19. Иллюстрация уровней занятости по сценариям, изменение занятости в 2026–2030 годах	29
20. Иллюстрация уровней номинальной годовой заработной платы по сценариям	30
21. Динамика относительной заработной платы врачей и медицинских сестер при сценарии постепенной реформы (относительно заработной платы административно-канцелярских работников)	30
22.Иллюстративный сценарий годовой корректировки фонда оплаты труда	31
23.Иллюстративный пример построения шкалы оплаты труда	34

Таблицы

1. Уровень и структура занятости в секторе государственного управления, 2025 год.....	14
2. Иллюстрация влияния сценариев реформы на бюджет	29

Приложения

Приложение I. Методология согласования и прогнозирования фонда оплаты труда	38
---	----

Акронимы и сокращения

АзБР	Азиатский банк развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГП	Государственное предприятие
ДБВ	Департамент по бюджетным вопросам
ИСУКР	Информационная система управления кадровыми ресурсами
МВФ	Международный валютный фонд
МДП	«Мировые демографические перспективы»
МОТ	Международная организация труда
МФ	Министерство финансов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРМЭ	«Перспективы развития мировой экономики»
ПСЖ	Поправка на стоимость жизни
РП	Развитие потенциала
ССБП	Среднесрочная бюджетная программа
УЭТР	Управление по экономике трудовых ресурсов (Соединенное Королевство)

Предисловие

По запросу министра финансов Бишкек посетила группа сотрудников из Департамента по бюджетным вопросам (ДБВ) МВФ, которая провела миссию технической помощи по управлению фондом оплаты труда в государственном секторе в период с 3 по 7 ноября. Миссию возглавлял г-н Родриго Серда, и в ее состав входили г-н Ник Кэрролл (ДБВ) и г-жа Мэнфэй Гу. Целью миссии была оценка вопросов в сфере управления оплатой труда в государственном секторе с особым акцентом на пересмотре и обновлении системы оплаты труда в государственном секторе.

Миссия провела встречи с министром финансов г-ном Алмазом Бакетаевым, а также с заместителями министра финансов г-жой Жибек Дуйшеевой и г-ном Нурбеком Акжоловым. Миссия также провела технические встречи с представителями Министерства финансов. Миссия выражает благодарность г-ну Нурадилу Карыпбаеву и его сотрудникам в Управлении анализа штатной численности и заработной платы за помощь в координации широкого круга встреч и поддержку в отношении запросов информации и данных.

Члены миссии провели встречи с Министерством экономики и коммерции, Министерством образования, Министерством здравоохранения и Фондом обязательного медицинского страхования, а также с Министерством труда и Социальным фондом. Также были проведены встречи со Всемирным банком и представительством Европейского союза в Кыргызской Республике. Мы выражаем признательность за финансирование, предоставленное Европейским союзом в рамках Программы партнерства в области управления государственными финансами (ПП ЕС УГФ) на проведение данной миссии.

Миссия также хотела бы поблагодарить постоянного представителя МВФ г-на Фариды Талышлы, экономиста местного офиса г-жу Эркеаим Шамбетову и весь аппарат постоянного представителя за сотрудничество в координации работы миссии.

Резюме

Миссия провела оценку общей проблемы, связанной с высоким и волатильным ростом фонда оплаты труда в государственном секторе, а также конкретных отраслевых вопросов, вызывающих давление на заработную плату и занятость, и предоставила соответствующие рекомендации. На агрегированном уровне миссия изучила общую динамику фонда заработной платы, включая тенденции в отношении общего уровня оплаты труда, устойчивости бюджета и волатильности расходов на оплату труда. Одновременно с этим миссия изучила условия на уровне секторов, проанализировав уровни заработной платы и их разброс по основным видам деятельности в государственном секторе, выявив проблемы, связанные с набором и удержанием персонала, оценив разрывы в структуре заработной платы и численности сотрудников и сравнив их с международными целевыми ориентирами. Эта комплексная оценка послужила основой для определения бюджетных возможностей и разработки вариантов экономической политики для адресной и экономически обоснованной корректировки заработной платы. Целью данной технической помощи является повышение эффективности и продуктивности занятости в государственном секторе. Хотя соображения справедливости являются актуальными при определении уровня заработной платы в государственном секторе, сокращение общего неравенства доходов не должно быть основной целью корректировки заработной платы в государственном секторе.

Оплата труда в государственном секторе относительно высока и пересматривается лишь эпизодически. Оплата труда работников государственного сектора составляет 9,5 процента ВВП. В Кыргызской Республике один из наиболее высоких уровней фонда оплаты труда в государственном секторе в регионе. В последние годы размер фонда заработной платы колебался в диапазоне от 8 до 10,5 процента, что в значительной степени объясняется тем, что номинальный размер заработной платы остается фиксированным на протяжении длительных периодов, **а затем подвергается значительным корректировкам.** Такие крупные, нерегулярные повышения заработной платы создают риски для инфляции и макроэкономической стабильности.

Оплата труда медицинских работников остается низкой, тогда как заработная плата в органах общего государственного управления является сравнительно высокой.

До корректировки уровней заработной платы в 2024 году базовый оклад врачей в целом находился на том же уровне, что и у административно-управленческого персонала, а различия в оплате труда в основном отражали выплаты и надбавки, связанные с характером работы. После реформы заработной платы 2024 года врачи стали зарабатывать примерно в 1,3–1,5 раза больше, чем административный персонал. Несмотря на то что это представляет собой значительное улучшение, данная разница все еще ниже типичного соотношения в 2,5–5 раз, наблюдаемого в сопоставимых странах. Это несоответствие способствовало продолжительному сокращению численности врачей в расчете на душу населения, и аналогичные тенденции наблюдаются среди младшего медицинского персонала. При этом заработная плата в органах общего государственного управления примерно на 25 процентов выше средней заработной платы по стране и превышает уровни некоторых используемых для сравнения стран, таких как Армения и Монголия.

Реформа фонда оплаты труда 2026 года существенно сокращает разрыв между заработной платой медицинских работников и их коллег, но это достигается с большими издержками для бюджета, вызывая значительное единовременное повышение расходов. Повышения заработной платы в 2024 и 2026 годах заметно улучшили относительную оплату труда врачей и медицинских сестер. Однако двукратное увеличение заработной платы в социальном секторе, включая здравоохранение и образование, в 2026 году приведет к резкому росту расходов, оставляя ограниченные возможности для дальнейших корректировок.

Более постепенное проведение корректировки заработной платы 2026 года позволило бы снизить необходимость принятия сложных решений касательно занятости и расстановки приоритетов. Приводимые в настоящем документе результаты моделирования показывают, что поэтапный подход по-прежнему позволяет сократить разрыв в оплате труда медицинских работников, при этом сохраняя бюджетное пространство для будущих корректировок в случае их необходимости.

В среднесрочной перспективе принципиальное значение имеет проведение реформ системы оплаты труда. Со временем увеличение числа медицинских работников и преподавателей будет оказывать дополнительное давление на бюджет. Определенное бюджетное пространство может быть создано за счет объединения должностей в государственном управлении и среди непедagogического персонала, а также за счет сдерживания роста заработной платы в государственном управлении.

Необходимо создать регулярный механизм пересмотра заработной платы и должностных окладов государственных служащих. Этот процесс должен включать периодическое обновление с учетом ключевых показателей, таких как инфляция, бюджетное пространство и состояние рынка труда по конкретным категориям должностей. Кроме того, следует отменить положение, допускающее перераспределение средств, предназначенных для финансирования вакантных должностей в секторе здравоохранения, в пользу имеющихся сотрудников, поскольку эта возможность создает стимул оставлять должности незаполненными и не соответствует надежной практике управления государственными финансами.

Таблица рекомендаций

	Проблемы	Рекомендации
1	Крупные, нерегулярные корректировки заработной платы не позволяют заработной плате меняться в соответствии с динамикой стоимости жизни и ослабляют макроэкономическую стабильность.	Ввести механизм регулярного пересмотра и более частых корректировок заработной платы и должностных окладов государственных служащих, опираясь на международный опыт (в том числе потенциально адресные корректировки).
2	Крупное разовое повышение заработной платы в 2026 году является затратным для бюджета и вызывает серьезный экономический шок, который может подстегнуть инфляцию.	Осуществлять предложение 2026 года по повышению заработной платы постепенно на протяжении 2026–2030 годов.
3	Типичная степень дифференциации оплаты труда по видам деятельности в Кыргызской Республике представляется низкой по сравнению с сопоставимыми странами и может не способствовать повышению результативности работы и профессионализма кадров.	Провести сопоставительный анализ и оценку относительных уровней заработной платы государственных служащих внутри профессиональных групп и между ними. В рамках координации со Всемирным банком рассмотреть вопрос о том, требуется ли со временем вносить точечные изменения в шкалу оплаты труда для удовлетворения потребностей рынка труда.
4	Низкий уровень заработной платы медицинских работников привел к проблемам с набором и удержанием кадров и породил целый ряд непрозрачных форм оплаты труда.	Сохранить относительный уровень заработной платы врачей и медицинских сестер в соответствии с предложениями на 2024–2026 годы. Провести пересмотр количества врачей на душу населения относительно внутренних потребностей и в сравнении с сопоставимыми странами и постепенно увеличить численность медицинских работников в период 2026–2030 годов.
5	Перераспределение расходов, предусмотренных на вакантные должности, в пользу имеющихся сотрудников создает стимул не заполнять такие должности и не соответствует надлежащей практике.	В связи с повышением заработной платы в секторе здравоохранения отменить положение, согласно которому расходы, предусмотренные на вакантные должности в секторе здравоохранения, могут перераспределяться в пользу имеющихся сотрудников.

6	Уровень заработной платы в органах общего государственного управления по отношению к средней заработной плате является высоким.	Сдерживать рост заработной платы работников органов общего государственного управления с течением времени с учетом условий рынка труда для конкретных должностей.
7	Расходы на оплату труда в сфере образования значительны, при этом результаты в сфере образования являются низкими.	Определить конкретные меры для рационализации деятельности непедагогического персонала, включая варианты объединения должностей, численность персонала на которых в настоящее время является чрезмерной. Используя результаты цикла исследования PISA 2026 года, определить, какие глобальные модели передовой практики в области преподавания, управления и лидерства могли бы быть применены в Кыргызской Республике.
8	Отсутствие централизованной базы данных ограничивает возможность: а) вырабатывать меры политики, направленные на уменьшение зависимости от специальных ассигнований для повышения прозрачности, б) проводить сопоставления между учреждениями и сферами деятельности и с) поддерживать мониторинг и разработку политики.	Создать централизованную всеобъемлющую базу данных, содержащую информацию о заработной плате всех работников государственного сектора.

I. Общие сведения

1. Целью миссии технической помощи была оценка стратегий совершенствования управления оплатой труда и занятостью в государственном секторе. Ее задачи включали оценку уровней заработной платы и их дифференциации по ключевым профессиям в государственном секторе, анализ трудностей в области набора, удержания и мотивации кадров, выявление разрывов в оплате труда и численности персонала, рассмотрение передовой международной практики и опыта стран, а также обсуждение вопросов бюджетного пространства и вариантов мер политики для корректировки заработной платы.

2. Настоящий доклад следует рассматривать совместно с обзорным докладом по оплате труда в государственном секторе в Кыргызской Республике, подготовленным в январе 2025 года. В докладе МВФ по программе развития потенциала 2025 года представлен обзор основных вопросов, связанных с оплатой труда в государственном секторе, с указанием ограничений по данным и моделям. В нем проанализированы последние корректировки оплаты труда, трудности прогнозирования фонда оплаты труда и обобщены результаты предыдущей работы по системным ограничениям, влияющим на управление фондом оплаты труда (включая вопросы регулирования и управления государственными финансами). Опираясь на эту основу, настоящая миссия сосредоточила свое внимание на оценке различий в оплате труда и занятости между секторами и разработке упорядоченной, соответствующей поставленным целям основы для оценки бюджетной устойчивости различных вариантов на основе имеющихся данных.

3. Настоящий доклад содержит оперативную оценку расходов на оплату труда в государственном секторе, опирающуюся в основном на доступные данные по фонду оплаты труда и экспертные заключения персонала. Представленные значения иллюстрируют потенциальное воздействие реформ, и для подтверждения этих выводов потребуются дальнейший детальный анализ. Ряд проблем, связанных с данными, сохраняется. Например, данные по заработной плате представляются по должностям, а не по отдельным сотрудникам, что требует корректировок с учетом случаев, когда один сотрудник занимает несколько должностей. Оценки на 2024–2026 годы основаны на допущениях относительно соотношения между агрегированными данными по фонду оплаты труда и соответствующими данными по секторам, влияния реформ на заработную плату по секторам и естественного роста занятости в государственном секторе. Кроме того, часть отчетности по фонду оплаты труда в Кыргызской Республике включает отчисления на социальное обеспечение, тогда как другие данные такой отчетности их не включают, что приводит к несогласованности данных, которую необходимо устранить. Отсутствие международных сопоставимых данных означает, что для сопоставления с контрольным показателем в различных местах доклада используются разные компараторы.

4. Акцент на среднесрочном подходе к реформам оплаты труда в государственном секторе в меньшей степени связан с уровнем долга и в большей степени с необходимостью повышения эффективности государственных расходов. Хотя к концу 2024 года правительство Кыргызской Республики сократило государственный долг примерно до 36,6 процента ВВП, по-видимому, создав пространство для бюджетного маневра, основной задачей является обеспечение того, чтобы увеличение расходов на заработную плату привело к повышению

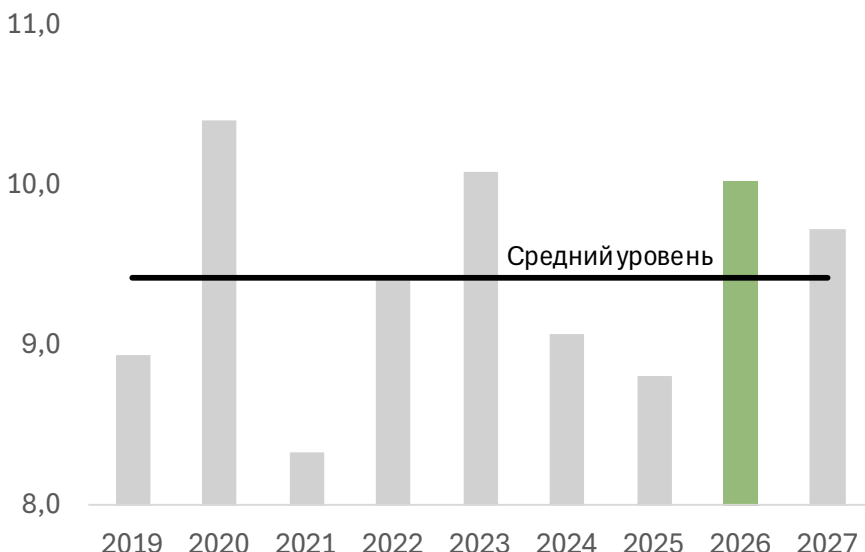
качества услуг и улучшению результатов в части человеческого капитала. Поэтому обсуждение экономической политики сосредоточено не на устойчивости бюджета как таковой, а на том, эффективно ли используются имеющиеся ресурсы, как реформы оплаты труда могут поддержать производительность и как увязать повышение заработной платы с более широкими усилиями по повышению эффективности расходов. Тем не менее значительное число инфраструктурных проектов и проектов в области развития приведет к увеличению валовых потребностей в финансировании и подчеркнет необходимость тщательного определения приоритетов и среднесрочной устойчивости бюджета.

5. В 2022 году правительство установило приоритет улучшения оплаты труда в государственном секторе для усиления мотивации и удержания квалифицированных работников. Средний уровень заработной платы государственных служащих существенно, но нерегулярно повышался, чему способствовали более активная мобилизация налоговых поступлений и усилия по сокращению государственного долга. Так, в 2022 году заработная плата по ряду профессий повысилась в два раза. Целью этих корректировок было обеспечение более быстрого по сравнению с инфляцией роста оплаты труда в государственном секторе. Согласно докладу МВФ по стране № 24/64, эти корректировки оплаты труда в государственном секторе стали возможны благодаря устойчивому росту экономики Кыргызской Республики.

6. В 2026 году размер фонда заработной платы вернется к уровням оплаты труда в государственном секторе, которые в большей степени соответствуют верхнему диапазону, наблюдаемому в сопоставимых странах (рис. 1). В прошлом в динамике заработной платы наблюдалась выраженная волатильность относительно предыдущего года, когда за периодами номинального замораживания следовали значительные корректировки. Как следствие, государственные расходы на фонд оплаты труда колебались в диапазоне от 8,3 процента до 10,4 процента, временами отклоняясь от уровней, наблюдаемых в сопоставимых странах с аналогичным уровнем доходов и структурой государственного сектора. Основные недавние корректировки или предложения по оплате труда в государственном секторе, внесенные с 2023 года, включают:

- 2024 год: указом была повышена оплата труда в секторе здравоохранения, включая повышение на 50 процентов для врачей и на 25 процентов для медицинских сестер.
- 2025 год: выравнивание оплаты труда в диапазоне 7–25 процентов для самых низкооплачиваемых работников по всему государственному сектору, которое привело к сокращению разрыва в заработной плате между работниками со средним и высоким доходом.
- 2026 год: повышение оплаты труда в социальном секторе на 63 процента, а позднее — повышение на 26 процентов для центрального аппарата.

Рисунок 1. Недавние тенденции в динамике государственных расходов на оплату труда работников



Источник: расчеты персонала МВФ на основе данных, предоставленных Министерством финансов. Без учета расходов на социальные фонды.

Примечание. Показатель за 2027 год основан на проекте бюджета, соответствующие показатели в котором ниже прогноза по фонду оплаты труда для базового сценария.

7. Важно избегать крупных и нерегулярных корректировок заработной платы в государственном секторе, поскольку такая практика, как правило, усиливает макроэкономическую волатильность. Недавние эпизоды значительного дискреционного и проциклического повышения заработной платы вызвали значительное инфляционное давление, особенно когда оно осуществлялось непоследовательно, а не посредством прогнозируемых постепенных корректировок. Значительное повышение заработной платы может оказать немедленное давление спроса на экономику и вылиться в повышение заработной платы в частном секторе, способствуя более широкой динамике инфляции, для сокращения которой потребуются время. Как отмечается в Рабочем документе МВФ WP/23/64, опыт Монголии свидетельствует об этих рисках: после эпизодов резкого повышения заработной платы в государственном секторе возникало устойчивое инфляционное давление и вторичное влияние на заработную плату в масштабах всей экономики, что усложняло макроэкономическое регулирование.

8. Корректировки оплаты труда значительно различались по секторам.

Приоритетное внимание уделялось здравоохранению и образованию, где имело место значительное повышение заработной платы для привлечения и удержания квалифицированных специалистов. Преподаватели и работники здравоохранения получили значительные повышения заработной платы по сравнению с предыдущими годами, что позволило решить часть проблем в предоставлении этих важных услуг. Тем не менее различия сохраняются, поскольку некоторые сектора по-прежнему отстают по уровню оплаты труда. Это вызывает обеспокоенность в отношении равенства и справедливости в государственном секторе в более широком плане. В ходе миссии МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV 2023 года подчеркивалась

важность поддержания конкурентного уровня заработной платы в этих приоритетных секторах для улучшения предоставляемых услуг и поддержания качества рабочей силы.

9. По оценкам, расходы сектора органов государственного управления на оплату труда в 2025 году составили 9,5 процента ВВП (таблица 1). Эти ассигнования в основном приходятся на базовую заработную плату, которая составляет примерно 73 процента общей суммы расходов; на надбавки и дополнительные выплаты приходится приблизительно 27 процентов, а остальные средства направляются на пенсии и связанные с ними обязательства. Следует отметить, что органы, осуществляющие сбор государственных поступлений, имеют полномочия предоставлять своим сотрудникам дополнительные надбавки и выплаты сверх сумм, предусмотренными этими стандартными положениями.

10. На долю работников системы образования приходится 55 процентов рабочей силы государственного сектора и 45 процентов совокупных расходов на оплату труда. Доля работников сектора здравоохранения составляет 22 процента занятых в государственном секторе, и на них приходится 19 процентов расходов на оплату труда. Численность занятых в прочих органах государственного управления составляет 63 100 человек, а их годовое вознаграждение, включая социальные отчисления, составляет 666 200 сомов в год (или 23 процента занятых и 25 процентов расходов на оплату труда).

Таблица 1. Уровень и структура занятости в секторе государственного управления, 2025 год

	Количество работников % населения		Оплата труда		Вознаграждение на одного работника	
	Тыс.	трудоспособного возраста	Млн (сомов)	% ВВП	Тыс. (сомов)	Отношение к ВВП на душу населения
Сектор гос. управления	275,6	6,3	170188	9,5		
Образование	151,6	3,5	60635	3,4	399,9	1,6
Здравоохранение	60,8	1,4	32787	1,8	539,0	2,2
Проч. органы гос. управления	63,1	1,4	42066	2,3	666,2	2,7
<i>Другие расходы на оплату труда</i>			34699	1,9		

Источник: расчеты персонала МВФ на основе данных, предоставленных официальными органами, статистики государственных финансов и данных Национального статистического комитета.

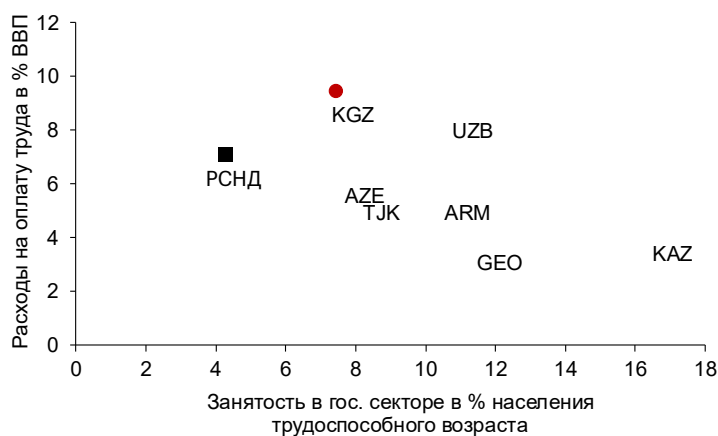
Примечание. Здравоохранение включает расходы Фонда медицинского страхования. Расходы на оплату труда включают социальные отчисления работодателей и расходы на Социальный фонд (и поэтому их показатель отличается от величины на рис. 1 выше).

Примечание. Цифры за 2025 год являются оценками персонала МВФ, полученными путем сверки данных расходов на оплату труда, бюджета и статистических источников, и не представляют официальную административную статистику Министерства финансов. Оценки сочетают в себе агрегированные показатели фонда заработной платы Министерства финансов, данные Национального статистического комитета, скорректированные оценки численности персонала и допущения относительно штатных единиц на одного работника. Таблица предназначена для анализа фонда оплаты труда и моделирования сценариев, а не для представления официальной численности занятых.

11. В Кыргызской Республике сохраняются относительно высокие расходы на фонд оплаты труда и более высокая численность рабочей силы в государственном секторе, чем в среднем по странам с низким доходом. Страна направляет более значительную долю ВВП на оплату труда в государственном секторе и имеет большее количество соответствующих работников, чем сопоставимые страны с низким доходом, хотя величина ее рабочей силы

по-прежнему меньше, чем в сопоставимых странах региона (рис. 2). Расходы на оплату труда в государственном секторе составляют примерно 9,5 процента ВВП, что выше средних показателей по региону, а занятые в секторе государственного управления, согласно оценкам МВФ, составляют примерно 7,5 процента населения трудоспособного возраста. Показатель занятости отражает обновленную оценку, которая включает в расходы на официальный штат сотрудников ранее не учитывавшиеся выплаты по заработной плате. По данным Национального статистического комитета, в 2024 году занятость в органах государственного управления составляла примерно 3,9 процента населения трудоспособного возраста. Это различие отражает более широкий охват показателя сектора государственного управления, используемого в настоящем докладе, который включает занятость в таких секторах, как образование и здравоохранение, помимо государственного управления.

Рисунок 2. Уровень оплаты труда работников государственного сектора и занятости, 2023 год или LVA



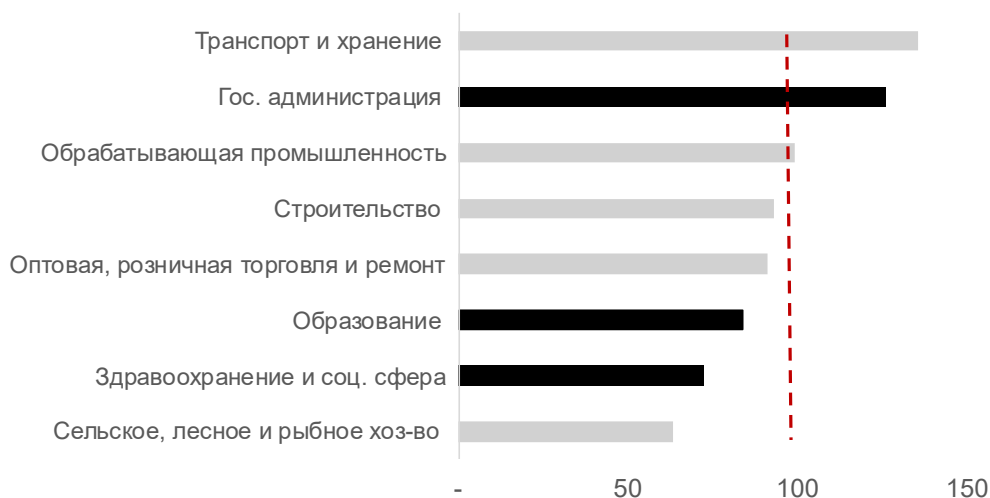
Источник: расчеты персонала на основе данных ПРМЭ и МОТ. Предполагается, что корректировка показателя занятости на 50 000 человек обеспечивает включение «неучтенной» оплаты труда.

II. Вопросы занятости и оплаты труда в секторе здравоохранения, образования и государственного управления

A. Вопросы относительной оплаты труда по секторам

12. До проведения реформы уровни заработной платы в социальном секторе в 2023 году были значительно ниже, чем в других отраслях (рис. 3). Уровень заработной платы в секторе здравоохранения составлял в среднем 72 процента общего уровня заработной платы, тогда как в секторе образования заработная плата составляла 84 процента от среднего уровня. При этом заработная плата в сфере государственного управления, напротив, превышала средний уровень на 26 процентов. Программа реформ на 2024–2026 годы направлена на уменьшение этих расхождений, укрепление мотивации и улучшение результатов в удержании и наборе кадров во всем государственном секторе (см. п. 6 выше).

Рисунок 3. Соотношение средних заработных плат и среднего уровня по стране (8 крупнейших отраслей), 2023 год

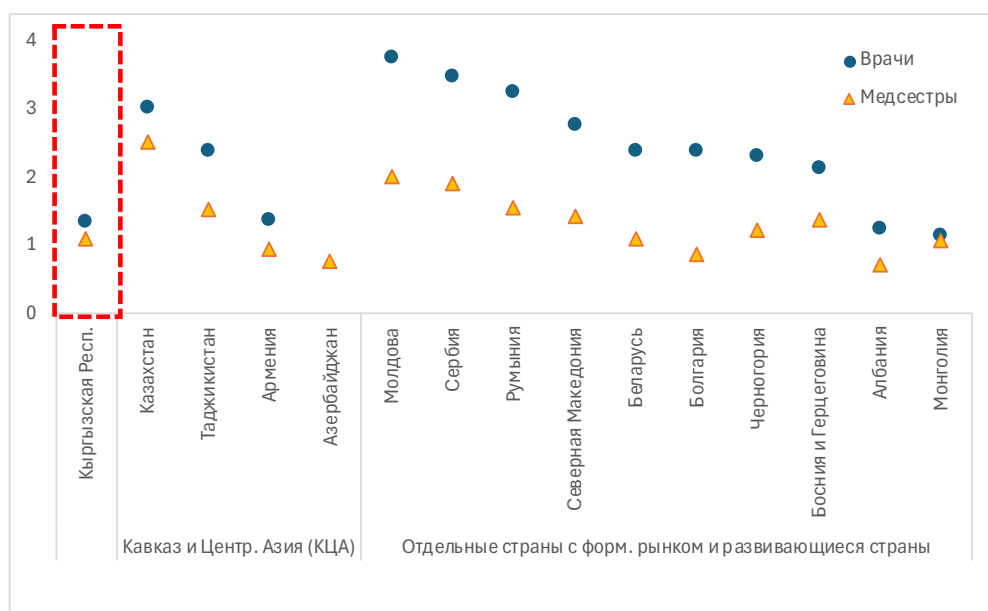


Источник: расчеты персонала МВФ на основе данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

13. До реформ в сфере здравоохранения 2024 года базовый оклад врачей в целом соответствовал базовому окладу административного персонала, а различия возникали в основном из-за выплат и надбавок, связанных с характером работы. До проведения корректировок относительный уровень заработной платы врачей в Кыргызской Республике был низким по сравнению с сопоставимыми странами (рис. 4). В большинстве стран врачи, как правило, зарабатывают в три-четыре раза больше, чем административно-канцелярские работники, тогда как в Кыргызской Республике до корректировок 2024 года их заработок был лишь примерно в 1,3 раза выше, чем у административно-канцелярских работников. Медицинские сестры также имели более низкую относительную заработную плату, чем их коллеги в других странах.

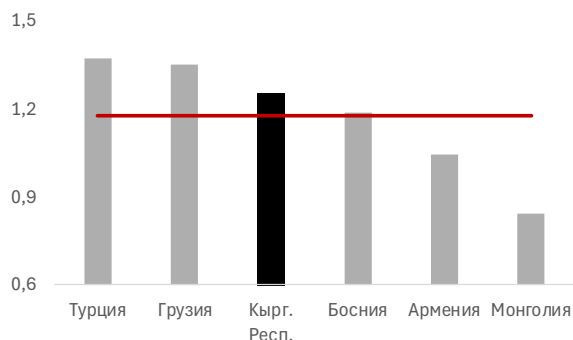
14. Исходя из данных за 2023 год уровень относительной заработной платы в сфере государственного управления был выше, чем в сопоставимых странах, тогда как заработная плата школьных учителей в целом была на сопоставимом уровне. В выборке сопоставимых стран заработная плата в государственном управлении в Кыргызской Республике была в 1,3 раза выше средней заработной платы, что ниже показателей Турции и Грузии, но значительно выше, чем в Монголии, Армении и Боснии (рис. 5). При использовании альтернативного показателя, основанного на соотношении заработной платы и оплаты труда административно-канцелярских работников, заработная плата учителей начальных классов была немного ниже как медианного, так и среднего значения, но при этом оставалась в пределах нормального диапазона относительных уровней (рис. 6). Иными словами, кыргызские учителя зарабатывали в 1,4 раза больше, чем административно-канцелярские работники, что близко к медианному значению 1,5 раза, но выше коэффициента 25-го перцентиля 1,2 в выборке.

Рисунок 4. Заработная плата работников государственного здравоохранения относительно административно-канцелярских работников, до реформ 2024–2026 годов



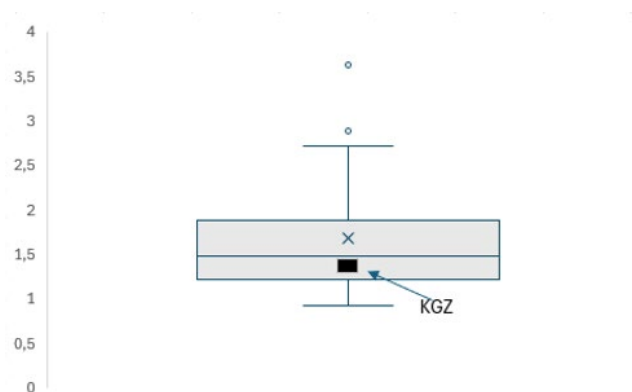
Источник: база данных Всемирного банка «Показатели бюрократии в мире».

Рисунок 5. Зарботная плата работников государственного управления относительно средней заработной платы в экономике в целом, 2023 год



Источник: МОН и Национальный статистический комитет (для Кыргызской Республики).

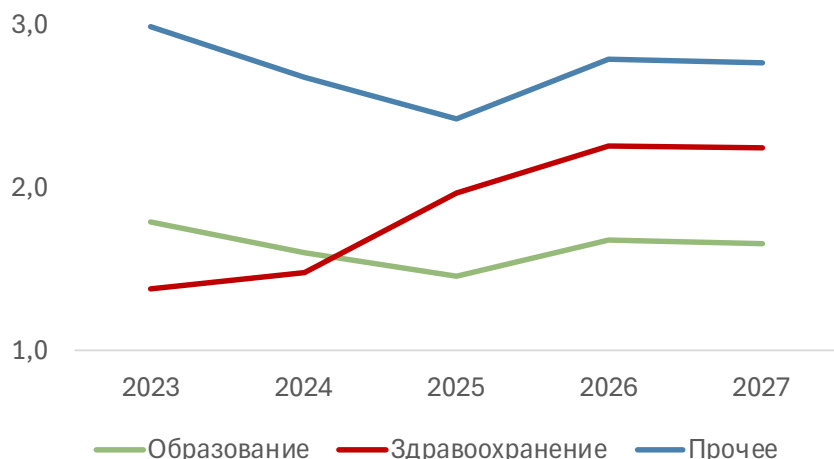
Рисунок 6. Зарботная плата учителей начальной школы относительно административно-канцелярских работников



Источник: база данных Всемирного банка «Показатели бюрократии в мире», с 2017 года.

15. Реформы 2024–2026 годов привели к значительному повышению заработной платы в секторе здравоохранения по отношению к ВВП на душу населения. На рис. 7 показано распределение заработной платы учителей начальной школы относительно заработной платы административно-канцелярских работников по странам: прямоугольник обозначает межквартильный диапазон, линия внутри прямоугольника — медианное значение, «усы» — более широкий диапазон, а точки обозначают резко отклоняющиеся значения. Черным квадратом показана Кыргызская Республика (KGZ) с указанием ее места относительно международного распределения: заработная плата учителей незначительно выше, чем у административно-канцелярских работников, по сравнению с сопоставимыми странами. Одной из основных целей проведенных изменений было повышение уровня заработной платы в секторе здравоохранения по сравнению с образованием и государственным управлением. В результате средняя заработная плата в секторе здравоохранения выросла с 1,4 ВВП на душу населения в 2023 году до 2,3 ВВП на душу населения в 2026 году. Принимая допущение о том, что заработная плата административно-канцелярских работников растет соответственно динамике ВВП на душу населения, отношение заработной платы врачей к заработной плате канцелярских работников, показанное на рисунке выше, увеличится с 1,35 в 2023 году до примерно 2 к 2027 году.

Рисунок 7. Заработная плата работников государственного сектора по отраслям относительно ВВП на душу населения



Источник: оценки персонала МВФ на основе данных официальных органов по фонду оплаты труда и занятости и исходя из допущений относительно соотношения между количеством должностей и численностью занятых. Представленные показатели отличаются от приведенных выше, поскольку данные оценки не включают отчисления на социальное обеспечение, производимые от лица работников.

16. Важно выходить за рамки анализа средних уровней заработной платы и учитывать степень дифференциации оплаты труда работников одной профессии, которая позволяет вознаграждать опыт при сохранении справедливости (OECD, 2024)¹. Под дифференциацией заработной платы понимается разрыв между самыми высокими (90-й процентиль) и самыми низкими (10-й процентиль) уровнями заработной платы, который, как правило, измеряется коэффициентом сжатия. В большинстве случаев этот коэффициент находится в диапазоне от 1:3,5 до 1:10. Во многих странах ОЭСР структура оплаты труда, как правило, предусматривает систематическое продвижение по шкале оплаты труда в зависимости от выслуги лет, результатов работы или некоторого сочетания этих факторов, за счет чего сотрудникам обеспечивается четкая траектория повышения уровня вознаграждения. Для решения проблем с набором и удержанием персонала в секторах с высоким спросом, таких как информационные технологии, здравоохранение и финансы, организации часто используют рыночные надбавки или целевые доплаты. Как правило, такие меры обосновываются наличием дефицита квалифицированных кадров (например, незаполненными вакансиями, высокой текучестью кадров и качественной информацией об удовлетворенности сотрудников) и периодически пересматриваются с целью обеспечения внутренней справедливости.

17. Оптимальный уровень дифференциации должен обеспечивать баланс между потребностями в привлечении кадров и требованием справедливости. Он должен отражать несколько ключевых факторов. Во-первых, привлекательность для лучших кадров: чрезмерно сжатая шкала оплаты труда снижает стимулы для нацеленных на профессиональное развитие и высококвалифицированных специалистов занимать должности в государственном секторе

¹ Источник: OECD (2024), Salary systems in Public Administration and their reforms.

или оставаться в нем. Во-вторых, удержание старших сотрудников: при ограниченных возможностях роста заработной платы опытные сотрудники могут ощущать себя недооцененными, что повышает риск текучести кадров на более высоких должностных уровнях. И наконец, справедливость и мотивация: чрезмерная дифференциация может подрывать ощущение справедливости и уменьшать мотивацию низкооплачиваемых сотрудников, тогда как слишком низкая дифференциация затрудняет надлежащее отражение ответственности и компетенции в оплате труда.

18. Заработная плата работников государственного сектора в сфере общественного здравоохранения и образования в Кыргызской Республике характеризуется низкими средними уровнями и высоким сжатием по сравнению с другими странами, из чего следует, что повышенный размер фонда оплаты труда связан с уровнем занятости, а не высокой заработной платой (рис. 8 и 9). В секторе здравоохранения заработная плата на уровне 90-го перцентиля лишь в 3,6 раза превышает заработную плату на уровне 10-го перцентиля, тогда как в других странах аналогичные коэффициенты находятся в диапазоне от 3 до 7, при этом сжатие еще более ярко выражено в секторе образования, в котором заработная плата на уровне 90-го перцентиля лишь в два раза превышает заработную плату на уровне 10-го перцентиля, по сравнению с коэффициентами в диапазоне от 2 до 5 в сопоставимых странах. Учитывая эти низкие заработные платы и сжатую структуру заработной платы, относительно высокий фонд оплаты труда, по-видимому, обусловлен в первую очередь уровнем и структурой занятости в государственном секторе, особенно большой численностью непедагогического персонала в секторе образования, а не повышенными уровнями оплаты труда. Поэтому разграничение структуры заработной платы и численности персонала имеет решающее значение для понимания источников давления на фонд оплаты труда и для разработки вариантов адресных реформ.

Рисунок 8. Сжатие заработной платы в государственном секторе здравоохранения, отношение 90-го перцентиля к 10-му перцентилю

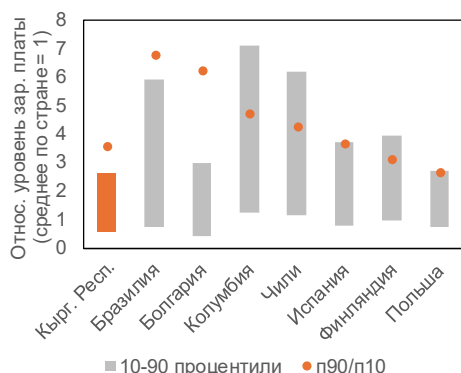
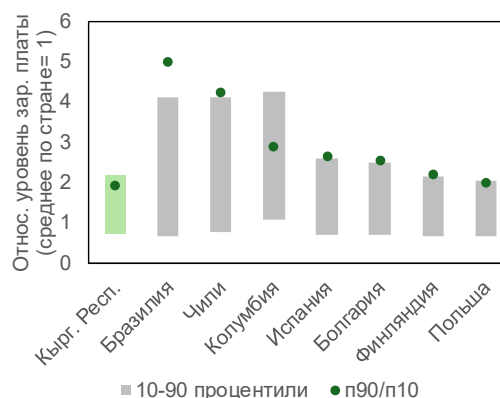


Рисунок 9. Сжатие заработной платы в государственном секторе образования, отношение 90-го перцентиля к 10-му перцентилю



Источник: оценки персонала МВФ на основе данных Люксембургского центра исследования доходов и данных официальных органов Кыргызской Республики.

Примечание. Коэффициент сжатия заработной платы в государственном секторе образования рассчитан на основе оценок Министерства образования. Использование вместо этого данных Министерства финансов позволяет получить коэффициент 4,7, что означает, что заработная плата на уровне 90-го перцентиля в 4,7 раза превышает заработную плату на уровне 10-го перцентиля. Расхождение между источниками данных подчеркивает существенные различия в измерениях, указывая на то, что эти показатели следует интерпретировать с осторожностью и сами по себе они не являются достаточной основой для формирования четких заключений.

В. Вопросы занятости по секторам

19. Работники системы образования занимают в структуре рабочей силы Кыргызской Республики значительную долю по сравнению с другими странами (рис. 10). Почти половина всех государственных работников занята в секторе образования, что является одним из самых высоких показателей среди контрольной группы стран при медианном значении около 30 процентов. Важно отметить, что многие учителя в Кыргызской Республике работают менее 30 часов в неделю, то есть занятость в пересчете на полную ставку может быть ниже, чем следует из численности работников. Еще одной примечательной особенностью является численность непедагогического персонала, на который приходится 36 процентов общей занятости в секторе образования.

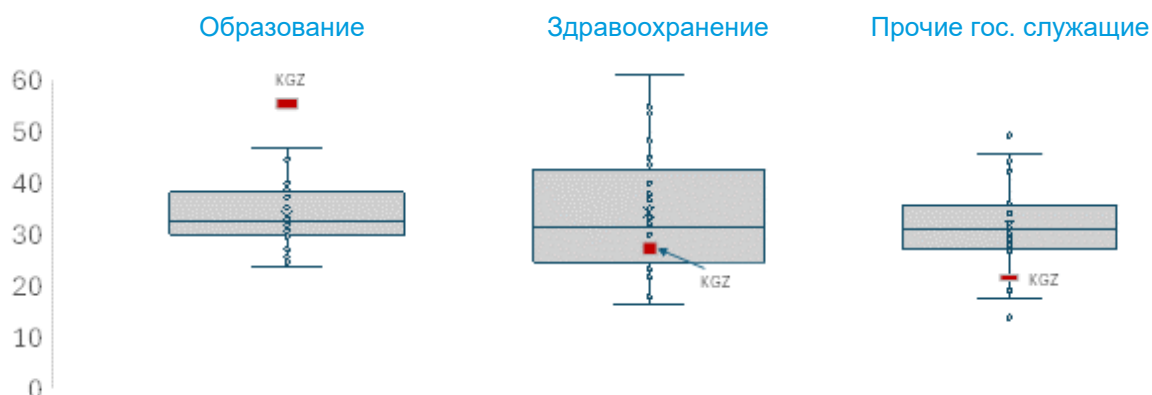
20. При этом высокая численность работников системы образования в Кыргызской Республике не сопровождается аномально низким количеством учащихся, приходящихся на одного преподавателя. В реальности количество учителей в расчете на одного ученика не является особенно высоким по сравнению с другими странами (см. рис. 11). Это позволяет предположить, что основными причинами являются большая численность населения школьного возраста и относительно большое количество непедагогического персонала относительно педагогического. Страны с высокими результатами в сфере образования, такие как Непал, Монголия и Вьетнам, демонстрируют, что высокие результаты образования могут достигаться

даже при более высоком количестве учащихся на одного преподавателя, и это подчеркивает, что эффективность и состав кадров не менее важны, чем общая величина рабочей силы.

21. Работники сектора здравоохранения занимают меньшую долю в общей численности государственной рабочей силы: примерно 25 процентов государственных служащих работают в секторе здравоохранения. Это ниже медианного значения 33 процента и среднего уровня 35 процентов, наблюдаемых в сопоставимых странах (Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан). Кроме того, на протяжении длительного периода отмечается уменьшение количества врачей и медицинских сестер в расчете на 10 тысяч человек населения (рис. 12 и рис. 13).

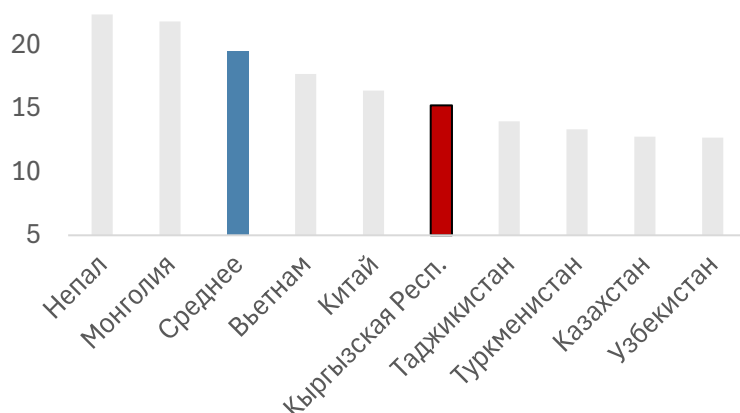
22. Работники, занятые вне секторов здравоохранения и образования, составляют весьма небольшую долю государственной рабочей силы. На работников, занятых вне секторов здравоохранения и образования, приходится лишь 22 процента занятости в государственном секторе, тогда как для сопоставимых стран характерна доля в 31 процент. Данная группа весьма неоднородна и включает государственных служащих, отраслевых специалистов, работников муниципальных органов, а также некоторых работников, функции которых не подпадают под указанные категории.

Рисунок 10. Распределение работников государственного сектора по отраслям, 2017 год, доля государственных работников, получающих заработную плату



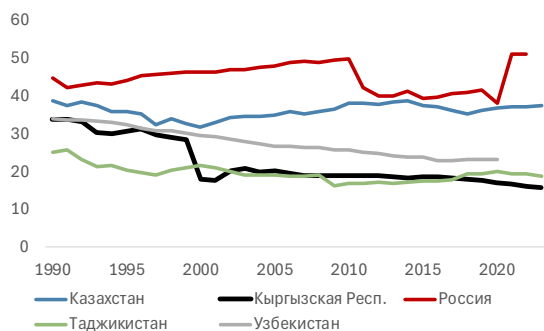
Источник: оценки персонала на основе базы данных Всемирного банка «Показатели бюрократии в мире» за 2017 год для выборки из 28 европейских стран; оценки официальных органов страны за 2025 год с учетом корректировки по соотношению количества должностей и численности работников и оценки неидентифицированных работников.

Рисунок 11. Количество школьников в расчете на одного школьного учителя



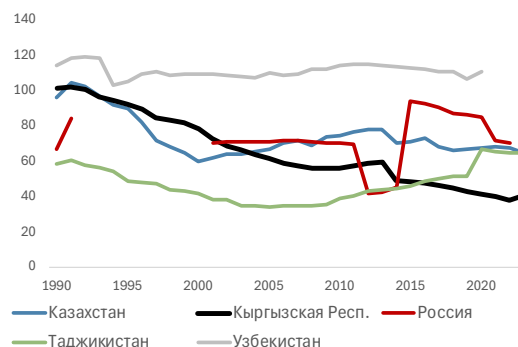
Источник: оценки персонала МВФ на основе данных Всемирного банка.

Рисунок 12. Количество врачей в расчете на 10 тыс. человек населения, 1990–2021 годы



Источник: ВОЗ, Глобальная обсерватория здравоохранения, 2025 год.

Рисунок 13. Количество медицинских сестер и акушерок на 10 тыс. человек населения, 1990–2021 годы

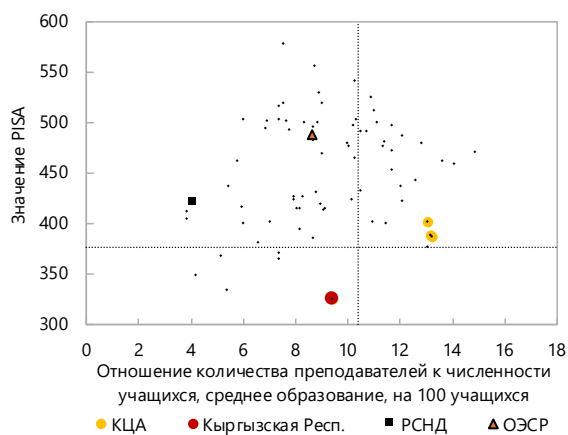


Источник: ВОЗ, Глобальная обсерватория здравоохранения, 2025 год.

23. В целом эффективность расходов представляется относительно высокой в секторе здравоохранения и низкой в секторе образования. Результаты деятельности рабочей силы зависят не только от численности работников, но и от эффективности и результативности их работы. Как отмечалось выше, в некоторых странах отношение количества преподавателей к численности учащихся не является особенно высоким; однако результаты работы системы образования в Кыргызской Республике традиционно отстают от показателей этих других стран (рис. 14)². Вместе с тем в секторе здравоохранения наблюдается иная картина: показатель ожидаемой продолжительности здоровой жизни (HALE) в Кыргызской Республике является относительно высоким по сравнению с количеством врачей на душу населения (рис. 15).

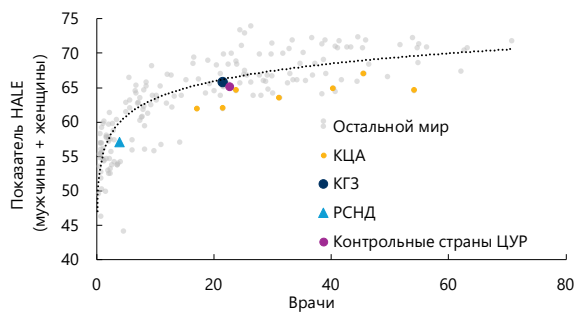
² Следует отметить, что Кыргызская Республика участвует в цикле исследования PISA 2026 года; его результаты позволят получить обновленные оценки эффективности системы образования.

Рисунок 14. Соотношение количества преподавателей и учащихся (LVA) и результаты исследования PISA (2011 год)



Источник: оценки персонала МВФ на основе данных Всемирного банка и ОЭСР.

Рисунок 15. Количество врачей на душу населения и ожидаемая продолжительность жизни



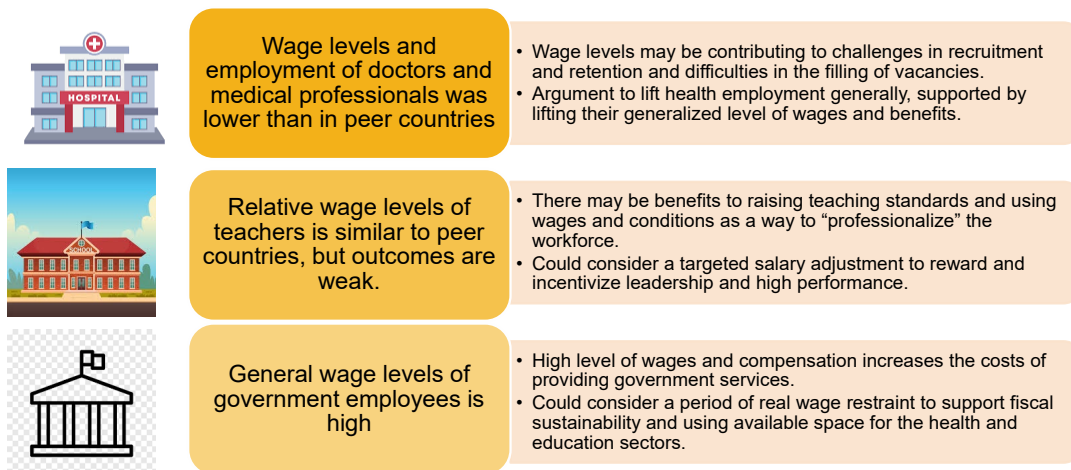
Источник: оценки персонала МВФ на основе данных Всемирного банка и ВОЗ.

III. Варианты реформ

А. Основные принципы разработки вариантов реформ и недопущения резких корректировок заработной платы

24. Изложенные в предыдущем разделе аспекты указывают на ряд направлений, в которых необходимы реформы. Из проведенного анализа вытекает три основных вывода (см. рис. 16). Во-первых, заработная плата и занятость в секторе здравоохранения остаются низкими, что свидетельствует о необходимости целенаправленных мер. Во-вторых, относительный уровень заработной платы в сфере образования сопоставим с показателями контрольной группы стран, однако занятость в этом секторе высока, что говорит о действии иных факторов. В-третьих, численность других групп государственных работников относительно невелика, в то время как заработная плата на одного работника является высокой, что указывает на наличие дисбаланса.

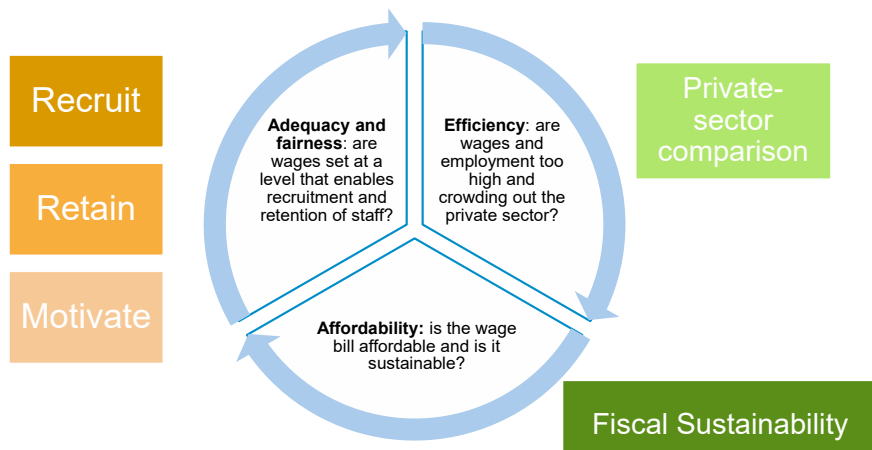
Рисунок 16. Резюме основных выявленных вопросов



25. Предлагаемые реформы должны обеспечивать баланс между потребностями в наборе и удержании кадров, а также справедливость, эффективность и приемлемость бюджетной нагрузки. Помимо ключевых направлений реформ также существуют общие руководящие принципы. На рис. 17 представлен простой «треугольник проектирования реформ», в котором выделены три критерия, которым одновременно должен соответствовать любой пакет реформ фонда заработной платы/оплаты труда: достаточность и справедливость (устанавливается ли заработная плата на достаточно высоком уровне и распределяется достаточно справедливо для найма и удержания персонала), эффективность (соответствует ли размер заработной платы и уровню занятости и позволяют ли они не создавать искажений на рынке труда) и доступность (вписывается ли пакет в бюджетные ограничения и остается ли он устойчивым к шокам). В выводах вокруг треугольника делается акцент на том, как использовать эти критерии на практике: слева — реформы должны поддерживать цели кадровой службы по найму, удержанию и мотивации персонала; справа — при реформировании следует ориентироваться на сопоставимые показатели частного сектора, чтобы избежать

несбалансированности; а внизу — «доступность» увязана с более широким макрофискальным ориентиром (часто обозначаемым в контексте как бюджетная устойчивость), который гарантирует, что проведение реформ не только желательно, но и осуществимо с течением времени.

Рисунок 17. Основные принципы общего проектирования реформ



В. Моделирование вариантов реформ

26. Миссия разработала упрощенную рамочную модель прогнозирования фонда оплаты труда и проведения имитационных расчетов, которая определяет общие направления и масштаб воздействия потенциальных реформ. В соответствии с Руководством по статистике государственных финансов 2014 года (РСГФ 2014 года), прогнозы и имитационные расчеты включают заработную плату, отчисления работодателей на социальное обеспечение и переводы в Социальный фонд, покрывающие расходы на оплату труда. Данная модель охватывает как республиканский, так и местный уровень, отражая фонд оплаты труда сектора государственного управления в целом. В связи с отсутствием данных на уровне отдельных работников расчеты прогнозов опираются на агрегированные данные по расходам на оплату труда в государственном секторе по секторам, полученные из отчетов об исполнении бюджета казначейством и другие данные, предоставленные Министерством финансов. Отраслевые показатели заработной платы в расчете на одного работника и численности занятых моделируются отдельно для проведения анализа реформ политики по секторам (на основе данных, представленных официальными органами). С учетом ограничений данных, описанных в приложении I, сценарии реформ, представленные в данном разделе, следует рассматривать с осторожностью.

27. Базовый сценарий предполагает отсутствие изменений в мерах политики и отражает текущий план официальных органов по корректировке заработной платы. Со стороны оплаты труда модель учитывает запланированные повышения заработной платы в сфере образования, здравоохранения и государственного управления начиная с апреля 2026 года с полным эффектом за год в 2027 году. Предполагается, что номинальная заработная плата в 2028–2029 годах будет оставаться неизменной, после чего в 2030 году будет проведена

совокупная пятилетняя корректировка на основе индекса потребительских цен³. Такой подход соответствует прошлой практике официальных органов, предусматривавшей редкие, но значительные повышения заработной платы с последующими периодами ограниченных корректировок или их отсутствия. Со стороны занятости прогноз роста численности работников в секторе образования согласуется с демографическими тенденциями, тогда как занятость в прочих секторах остается неизменной.

28. В рамках базового сценария в 2026 году прогнозируется рост фонда оплаты труда до 10,8 процента ВВП, что обеспечит его высокий уровень по международным стандартам и поднимет показатель Кыргызской Республики еще выше диапазона, наблюдаемого в сопоставимых странах. Далее ожидается его дальнейшее увеличение в 2027 году до 10,9 процента ВВП, когда он будет отражать полный годовой эффект от корректировки заработной платы, с приближением к пиковому уровню 2023 года, когда фонд оплаты труда составлял 11,0 процента ВВП. Такая восходящая динамика оставляет мало возможностей для дальнейшего повышения заработной платы без необходимости принятия сложных компромиссных решений относительно других приоритетных расходов и свидетельствует о растущем давлении на бюджет по мере того, как размер фонда оплаты труда все больше превышает уровни, наблюдаемые в сопоставимых странах. **Миссия проанализировала несколько сценариев реформ для иллюстрации альтернативных траекторий динамики фонда оплаты труда, каждый из которых основан на различных предположениях в отношении роста занятости, корректировок заработной платы и определения приоритетности секторов.** Среди этих вариантов наиболее устойчивым с точки зрения государственных финансов оказался путь постепенной корректировки заработной платы, позволяющий официальным органам сокращать разрывы в оплате труда и снижать макроэкономические и бюджетные риски. Результаты представлены ниже в таблице 2 и на рис. 18 и подробно описаны далее.

- *Сценарий 1 предполагает реализацию предложенного официальными органами пакета повышения заработной платы в 2026 году с проявлением его эффекта за полный год в 2027 году.* Предполагается, что с 2028 года заработная плата будет расти в соответствии с инфляцией, в среднем на 5 процентов в год. Политика занятости остается без изменений относительно базового сценария: численность работников в секторе образования растет соответственно динамике численности населения, в среднем на 2,1 процента, тогда как занятость в других секторах остается постоянной на протяжении всего периода прогноза. Такой подход дает более сглаженную траекторию фонда оплаты труда с 2028 года по сравнению с базовым сценарием. Введение индексации заработной платы по ИПЦ в 2028 и 2029 годах увеличивает расходы на 0,5 и 0,9 процента ВВП соответственно. При этом к 2030 году фонд оплаты труда снижается до 9,6 процента ВВП, что ниже уровня базового сценария.
- *Сценарий 2 предполагает перераспределение пакета повышения заработной платы 2026 года и сглаживание роста заработной платы по периоду прогноза, вместо*

³ Рост ИПЦ за пять лет нарастающим итогом составляет примерно 22 процента.

проведения крупного повышения, заложенного в базовом сценарии⁴. Дополнительно в 2030 году применяется поправка на инфляцию в размере 5 процентов для секторов образования и здравоохранения по сравнению с другими секторами. Политика занятости остается без изменений относительно базового сценария. Такой подход обеспечивает более сглаженную и в большей степени согласующуюся с бюджетной устойчивостью траекторию динамики фонда оплаты труда, при которой доля фонда оплаты труда в ВВП неуклонно уменьшается и стабилизируется к 2030 году на уровне 8,6 процента ВВП, что дает экономию в размере 1,4 процента ВВП по сравнению с базовым сценарием.

- *В сценарии 3 сохраняются предусмотренные базовым сценарием на 2026–2029 годы корректировки заработной платы, но вводятся меры экономии средств за счет замораживания заработной платы в секторе государственного управления.* В 2030 году совокупная корректировка на основе ИПЦ применяется только в секторах здравоохранения и образования. Занятость на уровне сектора государственного управления остается неизменной, что создает бюджетное пространство вследствие совместного действия ограничений на рост заработной платы в государственном управлении и отсутствия изменений в численности работников. Такой подход обеспечивает экономию в размере 0,9 процента ВВП в 2030 году. Политика нулевого роста занятости не исключает приема на работу новых учителей или врачей, а позволяет перераспределять ресурсы в рамках фиксированной общей численности работников. По сравнению с базовым сценарием этот сценарий предусматривает уменьшение общей занятости примерно на 13 тысяч должностей в период 2026–2030 годов, главным образом за счет перевода должностей из непедагогического персонала, занятого в сфере образования, и из сектора государственного управления.
- *В сценарии 4 используется подход постепенной корректировки, представленный в сценарии 2, но с приоритетностью роста занятости в секторе здравоохранения в соответствии с динамикой численности населения на протяжении периода прогноза.* Предполагается также, что занятость в секторе образования, как и в базовом сценарии, увеличивается с ростом населения, в то время как численность работников государственного управления остается фиксированной. Такой подход позволяет дополнительно принять на работу в течение периода прогнозирования примерно 6600 работников здравоохранения (рис. 19). Образующаяся при этом траектория динамики фонда оплаты труда сходна с траекторией в сценарии 2, но достигается при более высоких расходах, обеспечивая экономию в размере 1,2 процента ВВП в 2030 году по сравнению с базовым сценарием.

⁴ Рост заработной платы в годовом выражении на 8 процентов в сфере образования, на 9 процентов в здравоохранении и на 5 процентов в государственном управлении.

Таблица 2. Иллюстрация влияния сценариев реформы на бюджет

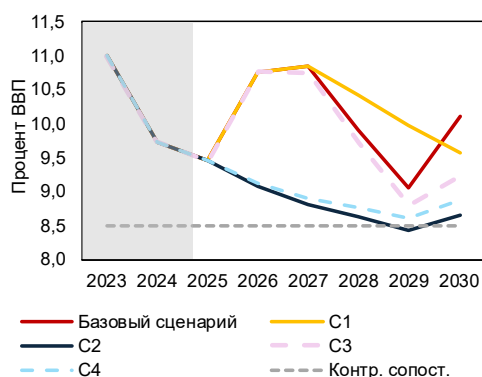
(По сравнению с базовым сценарием, в процентах ВВП)

Сценарии	2026	2027	2028	2029	2030
Базовый сценарий: пакет 2026 года с отсроченной корректировкой заработной платы	10,8	10,9	9,9	9,0	10,1
C1: пакет 2026 года с корректировкой заработной платы на основе ИПЦ с 2028 года	0,0	0,0	0,5	0,9	0,5
C2: перераспределение пакета 2026 года с постепенной корректировкой	-1,7	-2,0	-1,3	-0,6	1,4
C3: пакет 2026 года с вариантами экономии средств	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,9
C4: постепенная корректировка заработной платы с приоритетом занятости в секторе здравоохранения	-1,6	-2,0	-1,2	-0,4	-1,2

Источник: официальные органы Кыргызской Республики, расчеты персонала МВФ.

Примечание. В таблице показано влияние каждого сценария на бюджет по сравнению с базовым сценарием. Положительные значения означают экономию средств. Например, сценарий C1 уменьшает фонд оплаты труда до 9,6 (10,1–0,5) процента ВВП в 2030 году.

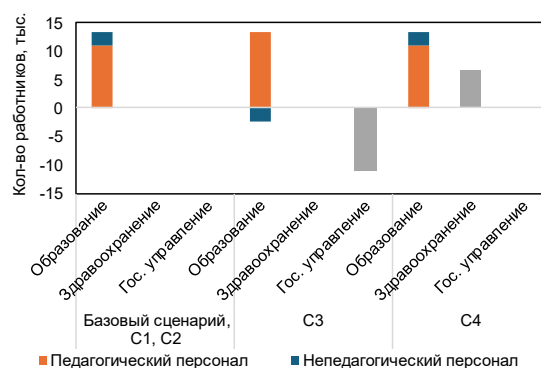
Рисунок 18. Иллюстрация влияния сценариев реформы на бюджет



Источник: официальные органы Кыргызской Республики, расчеты персонала МВФ.

Примечание. Базовый сценарий — пакет 2026 года с отсроченной корректировкой заработной платы; C1 — пакет 2026 года с корректировкой заработной платы на основе ИПЦ с 2028 года; C2 — перераспределение пакета 2026 года с постепенной корректировкой; C3 — пакет 2026 года с вариантами экономии; C4 — постепенная корректировка заработной платы с приоритетом занятости в секторе здравоохранения.

Рисунок 19. Иллюстрация уровней занятости по сценариям, изменение занятости в 2026–2030 годах



29. В рамках базового сценария реформа 2026 года допускает быструю корректировку заработной платы в секторе здравоохранения, но ввиду концентрации повышения на раннем этапе расходы возрастают на начальном отрезке горизонта прогнозирования, оставляя ограниченные возможности для последующей корректировки и увеличивая повышательное давление на динамику государственного долга в среднесрочной перспективе до тех пор, пока первичные расходы остаются на повышенном уровне. Для достижения такого уровня фонда оплаты труда, который не препятствует бюджетной устойчивости, потребуются сложные компромиссные решения. Сценарий 3 предлагает вариант экономии за счет удержания заработной платы работников общего государственного управления на неизменном уровне в номинальном

выражении (рис. 20). Сценарии с более постепенным ростом обеспечивают более сглаженную и устойчивую траекторию динамики. Постепенная реализация пакета 2026 года, как предполагается в сценариях 2 и 4, позволяет заработной плате расти устойчивыми темпами, способствуя сокращению разрывов в оплате труда медицинских работников и уменьшая необходимость резких корректировок в других секторах. В рамках сценария 2 относительный уровень заработной платы врачей и медицинских сестер может достигнуть уровня Таджикистана к 2028 году и далее постепенно приблизиться к уровню Казахстана (рис. 21).

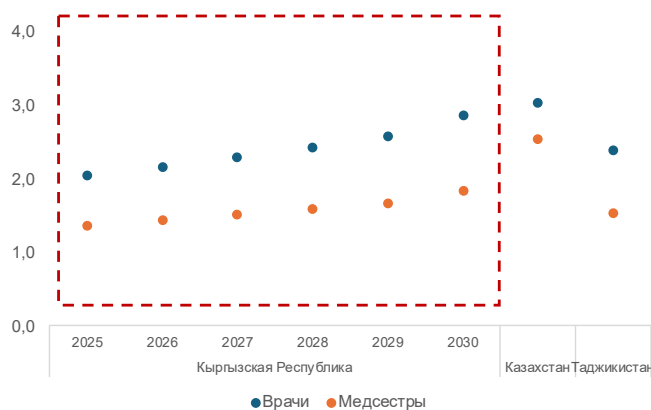
Рисунок 20. Иллюстрация уровней номинальной годовой заработной платы по сценариям



Источник: официальные органы Кыргызской Республики, расчеты персонала МВФ.

Примечание. Уровни заработной платы приводятся в валовом исчислении до вычета взносов на социальное обеспечение и отражают доход на одного работника с учетом сотрудников, занимающих несколько должностей. Базовый сценарий — пакет 2026 года с отсроченной корректировкой заработной платы; C1 — пакет 2026 года с корректировкой заработной платы на основе ИПЦ с 2028 года; C2 — перераспределение пакета 2026 года с постепенной корректировкой; C3 — пакет 2026 года с вариантами экономии; C4 — постепенная корректировка заработной платы с приоритетом занятости в секторе здравоохранения.

Рисунок 21. Динамика относительной заработной платы врачей и медицинских сестер при сценарии постепенной реформы (относительно заработной платы административно-канцелярских работников)



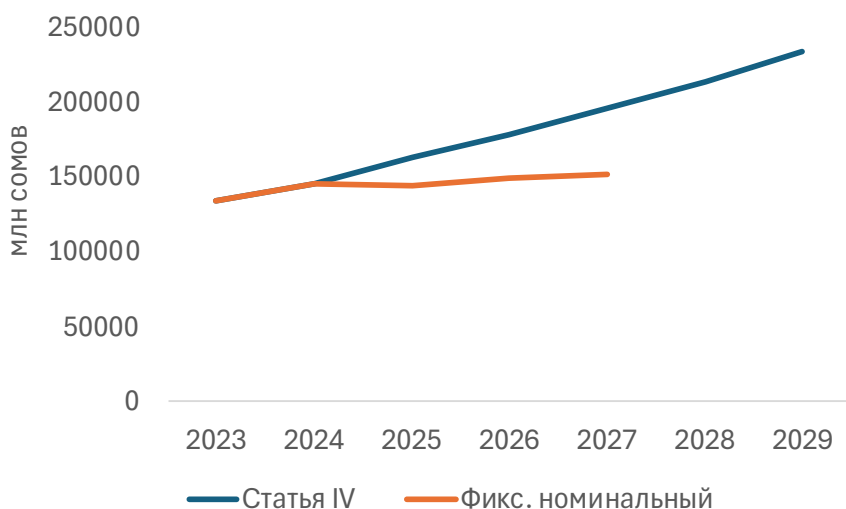
Источник: оценки персонала МВФ, основанные на показателях бюрократии, составляемых Всемирным банком, и данных официальных органов о заработной плате.

IV. Осуществление реформ

А. Регулярный пересмотр оплаты труда в государственном секторе

30. Уровни заработной платы могут корректироваться в рамках регулярного процесса пересмотра. В предыдущем разделе представлены сценарии реформ, и первым способом их реализации является использование стандартного механизма ежегодной корректировки заработной платы и занятости через бюджет и связанные с ним процедуры. Такой подход отражен в траектории динамики совокупных расходов на оплату труда, представленной на рис. 22. Как правило, корректировки основываются на мониторинге агрегированных на высоком уровне макроэкономических данных и осуществляются каждые один-два года. Обычно этот процесс предусматривает взаимодействие между Министерством финансов, определяющим общий бюджетный пакет, и соответствующими отраслевыми ведомствами, которые определяют конкретные потребности в рабочей силе, и все это осуществляется в рамках бюджетного цикла и при поддержке специализированных подразделений.

Рисунок 22. Иллюстративный сценарий годовой корректировки фонда оплаты труда



Источник: Доклад персонала по итогам консультаций с Кыргызской Республикой в соответствии со Статьей IV, МВФ, 2025.

31. Заработная плата и должностные оклады должны регулярно обновляться с учетом инфляции, изменений стоимости жизни и динамики заработной платы в частном секторе, а также более широких условий на рынке труда. Оптимальная практика заключается в использовании планирования численности рабочей силы в сочетании с оценкой бюджетного пространства, которое задает рамки для корректировки заработной платы, должностных окладов и занятости с учетом текущих возможностей и обстоятельств. В периоды высокой инфляции и напряженной ситуации на рынке труда политика в области оплаты труда в государственном секторе должна тщательно поддерживать баланс между привлечением и удержанием квалифицированных государственных служащих и недопущением мер, которые могут усиливать инфляционное давление.

32. Заработная плата и общая компенсация должны регулярно пересматриваться для поддержания конкурентоспособности и справедливости. Автоматическая индексация создает значительные риски для бюджетной устойчивости и контроля над инфляцией. Поэтому большинство стран регулярно пересматривают общий пакет оплаты труда, не привязывая заработную плату напрямую к инфляции или другим макроэкономическим показателям (IMF, 2023), поскольку такая привязка снижает гибкость в управлении бюджетными приоритетами. Кроме того, привязка оплаты труда к индексу потребительских цен может закреплять инфляционное давление и порождать побочные эффекты в частном секторе. Ниже приводятся три практических примера регулярного установления заработной платы (вставка 1).

33. Следует создать регулярный механизм пересмотра заработной платы в государственном секторе. Управление анализа штатной численности и заработной платы при Министерстве финансов должно в координации с другими министерствами готовить ежегодный доклад о политике в области оплаты труда, согласованной с задачами бюджетной устойчивости и тенденциями на рынке труда. При подготовке такого доклада следует использовать результаты анализа обследований домашних хозяйств, проводимых Национальным статистическим комитетом, данные новой централизованной системы бухгалтерского учета, а также соответствующие международные материалы. Заключение этого доклада должны служить ориентиром для Министерства финансов и кабинета министров при принятии решений об установлении заработной платы в государственном секторе. При необходимости МВФ может провести подготовку кадров Управления анализа единиц и заработных плат.

Вставка 1. Три практических примера регулярного установления заработной платы: Соединенное Королевство и Ирландия, Дания и Румыния.

В Соединенном Королевстве и Ирландии важную роль в анализе данных и выработке рекомендаций по корректировке заработной платы играют органы по пересмотру оплаты труда. В Соединенном Королевстве принципиальный вклад в мониторинг и выработку предложений по корректировке заработной платы для более чем 45 процентов работников государственного сектора, за исключением служащих государственного управления и работников органов местного самоуправления, вносят восемь таких органов.

В Дании применяется децентрализованный подход к установлению заработной платы на основе коллективных переговоров. Фонд оплаты труда привязан к программам, а не к жестким ограничениям по численности персонала, что позволяет учреждениям самостоятельно принимать решения, например о найме меньшего количества сотрудников и предложении более конкурентной оплаты труда в рамках общего бюджета. Такой подход обеспечивает значительную гибкость в планировании фонда оплаты труда при сохранении централизованно устанавливаемого Министерством финансов бюджетного пакета.

В Румынии применяется стратегическое планирование численности персонала под руководством централизованного органа. Министерство труда и социальной солидарности (МТСС) отвечает за подготовку ежегодных нормативных актов по применению Рамочного закона № 153/2017, которые создают ориентиры для государственных учреждений в применении системы оплаты труда и обеспечивают мониторинг соблюдения установленного порядка. Отраслевые министерства содействуют практическому применению законодательства об оплате труда и могут разрабатывать нормативные акты, касающиеся конкретных надбавок. Министерство финансов курирует планирование фонда оплаты труда и мониторинг связанных с персоналом расходов, оказывая поддержку МТСС в сборе данных по оплате труда.

Источник: OECD (2024), Salary systems in Public Administration and their reforms.

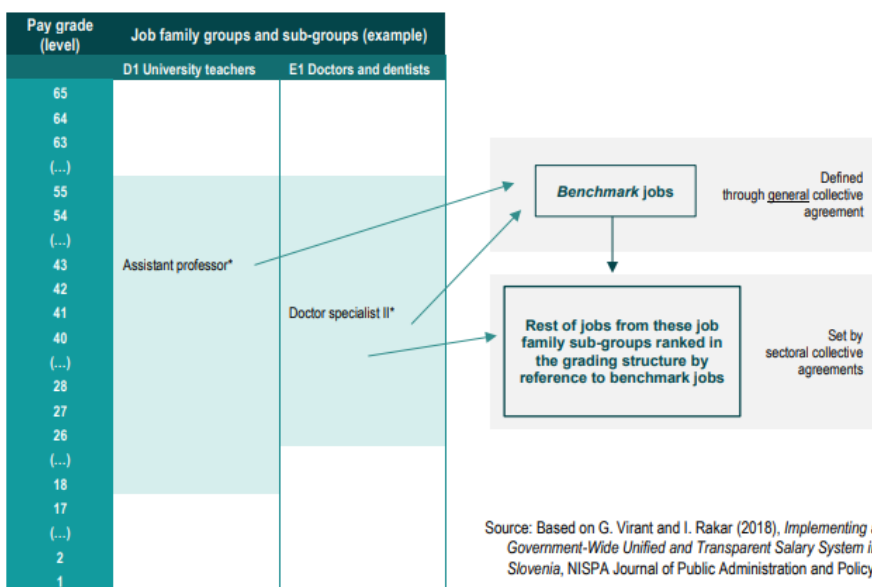
В. Роль комплексных пересмотров структуры оплаты труда

34. Комплексные пересмотры структуры заработной платы представляют собой альтернативный подход и проводятся нечасто. Когда возникают сомнения в согласованности уровней заработной платы работников одной профессии и между различными профессиями, может проводиться полный пересмотр структуры заработной платы, включая пересмотр устройства шкалы оплаты труда. Такие пересмотры опираются на основы управления кадрами и технические оценки должностных функций и требований. Поскольку они предполагают существенные изменения в структуре оплаты труда и сопряжены с бюджетными и переговорными рисками, подобные пересмотры, как правило, проводятся редко — обычно раз в десятилетие или реже. Ниже приводятся три практических примера структурных проектов систем оплаты труда (вставка 2).

35. Структурные пересмотры систем оплаты труда связаны с существенными рисками, которые необходимо тщательно контролировать. Такие пересмотры требуют высокой технической проработки и значительных временных затрат, поскольку предполагают детальную

оценку должностей, включая описание трудовых функций, требований к квалификации и компенсации за работу в сложных или неблагоприятных условиях. Нередко они приводят к формированию подхода в политике по принципу «никто не останется в проигрыше», при котором исключаются понижения заработной платы. В результате расходы могут превышать первоначальные оценки, поскольку заработная плата, как правило, изменяется только в сторону повышения. Кроме того, такие пересмотры могут приводить к «динамике намерстывания», когда группы работников, для которых проведенные ранее пересмотры были менее благоприятными, стремятся достичь новых договоренностей. В некоторых случаях это ведет к формированию автоматических корректировок заработной платы внутри диапазонов окладов, создавая встроенный механизм автоматического увеличения заработной платы.

Рисунок 23. Иллюстративный пример построения шкалы оплаты труда



Источник: OECD (2024), Salary systems in Public Administration and their reforms.

Вставка 2. Три практических примера структурного проектирования систем оплаты труда: Швеция, Латвия и Словения

В Швеции полномочия по принятию решений об уровне заработной платы переданы отдельным ведомствам. Каждое ведомство, ответственное за занятость, самостоятельно управляет своим бюджетом, включая фонд оплаты труда персонала. Коллективные соглашения заключаются в рамках многоэтапного процесса: он начинается на центральном уровне, продолжается на уровне отдельных ведомств и завершается индивидуальными переговорами. Главная цель заключается в поддержании конкурентоспособного уровня вознаграждения относительно более широкого рынка труда для сопоставимых должностей. Руководители обладают свободой принятия решений касательно использования выделенного фонда оплаты труда, в том числе о приеме дополнительных сотрудников или повышении заработной платы имеющимся работникам.

В Латвии единая структура оплаты труда сочетается со встроенной в нее гибкостью. Заработная плата в государственном секторе регулируется единой системой вознаграждения, применяемой как на центральном, так и на местном уровнях государственного управления. Для большинства работников государственного сектора используется единая система градации должностей, однако для поддержания конкурентоспособности оплаты труда отдельных специалистов и руководителей заработная плата привязывается к среднему уровню заработной платы по стране и корректируется с использованием ряда коэффициентов. Система также учитывает финансовые возможности отдельных министерств и ведомств, что обеспечивает определенную гибкость в рамках единой структуры.

В Словении применяется централизованная система установления заработной платы, регулируемая Законом о системе оплаты труда в государственном секторе, которым устанавливается единая система оплаты труда для всех государственных служащих. Для всех работников государственного сектора введена единая шкала окладов, а система надбавок и премий была реформирована и существенно ограничена. Закон о системе оплаты труда в государственном секторе определяет процедуры установления заработной платы, а Генеральное коллективное соглашение для государственного сектора устанавливает базовые описания и наименования должностей, а также правила в отношении премий и критерии оценки результатов работы.

Источник: OECD (2024), Salary systems in Public Administration and their reforms.

С. Прочие аспекты реализации

36. Для правительства было бы полезно принять принципы и рекомендации по формированию среднесрочной политики в области установления заработной платы.

В настоящем докладе обозначены ключевые вопросы, связанные с определением уровня заработной платы и занятости в государственном секторе. Будущие реформы должны быть направлены на укрепление механизмов установления контрольных показателей, введение регулярного процесса пересмотра и оптимизацию широких категорий надбавок для повышения эффективности и бюджетной устойчивости.

Принципы	Рекомендации
Конкурентная опора на контрольные показатели. Оплата труда должна отражать тенденции в наборе кадров и опираться на уровни оплаты труда в частном секторе для обеспечения конкурентоспособности.	Укрепление механизмов опоры на контрольные показатели. Необходимо регулярно сравнивать оплату труда в государственном секторе с нормами частного сектора и отслеживать показатели набора и удержания кадров.
Акцент на базовом окладе. Основная часть вознаграждения должна приходиться на базовую заработную плату — в целях обеспечения прозрачности, справедливости и согласованности.	Интеграция выплат широкого спектра. Сокращать использование надбавок, таких как тринадцатая зарплата, путем включения выплат, не имеющих адресного характера, в структуру базового оклада.
Избирательное использование надбавок. Надбавки должны применяться ограниченно и адресно для компенсации специфических условий труда, таких как ночные смены или работа в удаленных районах.	Оптимизация надбавок. Обеспечивать, чтобы надбавки были адресными, обоснованными и прозрачными — для повышения справедливости и четкости системы.
Регулярный пересмотр оплаты труда. Частые пересмотры позволяют обеспечить соответствие политики оплаты труда задачам бюджетной устойчивости и динамике рынка труда.	Установление механизмов пересмотра. Ввести регулярные, независимые обзоры политики в области оплаты труда, согласованные с задачами бюджетной устойчивости и тенденциями на рынке труда.

37. Повышение заработной платы в секторах здравоохранения и образования необходимо согласовывать с отраслевыми приоритетами. Недавние предложения о значительном повышении заработной платы в социальном секторе, особенно в здравоохранении, подчеркивают важность увязки систем оплаты труда с механизмами, стимулирующими профессиональное развитие и высокие результаты работы. Будущие решения в области оплаты труда должны поддерживать инициативы, направленные на повышение эффективности и результативности услуг в сфере образования и здравоохранения.

- В секторе здравоохранения текущая эффективность расходов является относительно высокой, однако по мере расширения потенциала и роста расходов сохранение этого уровня будет представлять собой сложную задачу. Помимо увеличения фонда оплаты труда, реформы должны быть направлены на перевод части оказания медицинской помощи из стационаров на более экономичные форматы, такие как первичное звено здравоохранения, снижение высоких прямых расходов домашних хозяйств и поддержание доступности услуг в регионах.
- В сфере образования любое увеличение занятости и заработной платы должно сопровождаться мерами по укреплению качества преподавания и развитию школьного управленческого потенциала. Предстоящее исследование PISA 2025 года предоставляет возможность учесть международную передовую практику, повысить педагогические навыки и поддержать профессиональное развитие.

38. Следует отменить часто применяемые временные премии в рамках исполнения бюджета Министерства здравоохранения. В сфере здравоохранения работникам при наличии вакансий может выплачиваться дополнительное вознаграждение, и они могут получать дополнительную заработную плату. При отсутствии надлежащего регулирования такие выплаты могут подрывать бюджетную дисциплину, приводить к несправедливому распределению уровней оплаты труда и создавать долгосрочное давление на бюджет. Для предотвращения ненадлежащего использования ресурсов во многих странах применяются правовые, институциональные и процедурные меры защиты, включая законодательные запреты, централизованные механизмы утверждения, требования касательно дополнительных бюджетов и использование стимулов, основанных на результатах деятельности.

39. При периодических пересмотрах уровней занятости в различных секторах общий уровень занятости в государственном секторе можно привести в соответствие с приоритетами. В настоящем докладе показано, что значительная доля работников государственного сектора занята в сфере образования, при этом доля занятых в сфере здравоохранения и секторе общего государственного управления ниже. Пересмотры расходов по секторам позволяют оценить целесообразность общего уровня и структуры занятости в каждом секторе и их соответствие общим целям правительства.

Приложение I. Методология согласования и прогнозирования фонда оплаты труда

Несоответствие данных по оплате труда работников из различных источников существенно затрудняет их согласование. Так, данные по заработной плате представляются в разрезе *должностей*, а не отдельных работников, что требует корректировок с учетом случаев, когда один сотрудник занимает несколько должностей. Оценки средних уровней заработной платы также значительно различаются в зависимости от того, рассчитываются ли они по ведомственным таблицам заработной платы (после приведения количества должностей к численности работников), берутся из данных Национального статистического комитета или выводятся из обсуждений с официальными органами. Кроме того, в некоторых источниках данных по заработной плате в Кыргызской Республике отчетные показатели включают отчисления работодателей на социальное обеспечение, тогда как в других такие отчисления не включаются в эти показатели, что еще больше затрудняет сопоставимость. Также наблюдается несогласованность в динамике по годам. Расчет средней заработной платы за 2024 год на основе ведомственных таблиц заработной платы дает значительно более низкие показатели.

Миссия согласует данные по фонду оплаты труда с использованием сочетания агрегированных данных о государственных расходах на оплату труда по данным казначейского исполнения бюджета, информации о бюджетных ассигнованиях по секторам и скорректированных оценок численности персонала. Согласование производится начиная с 2023 года, по которому доступны наиболее надежные ведомственные таблицы заработной платы. В случае секторов образования и здравоохранения для расчета средних уровней заработной платы агрегированные данные по оплате труда в разрезе секторов увязываются со скорректированной численностью работников, полученной в результате обсуждений с соответствующими министерствами. Для сектора государственного управления миссия использует данные о средней заработной плате, предоставленные Национальным статистическим комитетом, и затем обратным счетом выводит соответствующую скорректированную численность работников. Оценки на 2024–2026 годы основаны на 1) стартовой точке 2023 года, 2) соотношении между агрегированными и отраслевыми данными по заработной плате, 3) влиянии реформ 2024–2026 годов на уровень заработной платы по секторам и 4) ожидаемом естественном росте занятости в секторе образования.

Таблица AI.1. Расчет и допущения по переменным в упрощенной модели прогнозирования фонда оплаты труда

Модель	Категории	Доля совокупных расходов на оплату труда работников (%)
А. Имитационные расчеты для мер политики	Учтенный фонд оплаты труда (заработная плата и оклады + отчисления работодателей)	
	Образование	79
	Здравоохранение	
	Государственное управление	
В. Рост с учтенным фондом оплаты труда	Неучтенный фонд оплаты труда (скрытое подразделение)	14
	Трансферты в социальный фонд	7

Источник: официальные органы Кыргызской Республики, расчеты персонала МВФ.

В связи с отсутствием данных по заработной плате в разрезе отдельных работников сценарии, представленные в настоящем докладе, опираются на упрощенный подход к определению базового уровня фонда оплаты труда государственного сектора и оценке бюджетных последствий различных вариантов политики. Расчет прогнозов основан на той же методике агрегирования и согласования, которая описана выше, и проведен отдельно для трех секторов: образования, здравоохранения и государственного управления. В таблице AI.1 представлена сводная информация по структуре компонентов фонда оплаты труда. В модели применяются допущения по политике к учтенному фонду оплаты труда (часть А таблицы AI.1) и предполагается, что неучтенный фонд оплаты труда и переводы в социальный фонд (часть В таблицы AI.1) растут пропорционально объему учтенного фонда оплаты труда. Как в базовом сценарии, так и в сценариях имитационных расчетов для мер политики модель отслеживает динамику средних отраслевых уровней заработной платы, показателей занятости и совокупного фонда оплаты труда во времени, используя макроэкономические показатели и прогнозы из доклада МВФ «Перспективы развития мировой экономики», а также оценки персонала МВФ. В таблице AI.2 представлены макроэкономические допущения, использованные в модели.

Таблица А1.2. Макроэкономические допущения (2026–2030 годы)

Переменные	Единица измерения	Источник	2026	2027	2028	2029	2030
Номинальный ВВП (в сомах)	млн	Оценки персонала МВФ	2 025 782	2 260 467	2 499 225	2 764 865	3 057 731
Инфляция	%	Оценки персонала МВФ	6,9	5,5	5,0	5,0	5,0
Рост населения	%	ПРМЭ МВФ	2,0	2,1	2,1	2,0	2,1
Рост номинального ВВП	%	Оценки персонала МВФ	12,5	11,6	10,6	10,6	10,6
Рост номинального ВВП на душу населения	%	Оценки персонала МВФ	10,3	9,3	8,3	8,5	8,3

Источник: расчеты персонала МВФ.