|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   |   | Утвержденапостановлением Правительства Кыргызской Республикиот 28 июня 2013 года N 383 |

ПРОГРАММА
совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы

(В редакции постановления Правительства КР от 19 сентября 2014 года № 540)

Введение

Заработная плата государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики (далее - служащие) традиционно подвергалась лишь механическому увеличению, при отсутствии координированных усилий по реформированию всей системы. В настоящее время уровень заработной платы большинства служащих отстает от уровня заработной платы других отраслей государственного и негосударственного секторов.

Механизм мотивации служащих ограничивается рамками карьерного (вертикального) продвижения, отсутствует возможность финансового стимулирования, существующая система оценки деятельности служащих не связана с результатами их деятельности. Фактически, реальная заработная плата большинства служащих не позволяет привлекать и удерживать квалифицированные кадры.

В целях создания эффективной системы оплаты труда служащих, основанной на взаимосвязи системы оплаты труда с результатами деятельности служащих, иерархией должностей, определения реальных критериев стимулирования и продвижения по службе, разработана Программа совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы (далее - Программа).

Программа соответствует Концепции реформирования оплаты труда работников бюджетной сферы Кыргызской Республики на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 мая 2011 года N 237, и направлена на повышение эффективности реализации Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики. В Программе представлены принципы реформирования системы оплаты труда, которые будут способствовать созданию эффективной модели оплаты труда и стимулирования деятельности на государственной и муниципальной службе.

1. Анализ существующей системы оплаты труда служащих

Отсутствие скоординированных действий и большое количество нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регламентирующих условия оплаты труда служащих, затрудняет их применение и зачастую порождает серьезные препятствия для повышения эффективности и прозрачности ранее действовавшей системы оплаты труда, которая характеризуется следующими ключевыми проблемами:

1) Несовершенство нормативной правовой базы в сфере оплаты труда служащих.

Некоторые нормы по заработной плате регулируются отраслевыми законами и подзаконными актами Кыргызской Республики. В этой связи, большое количество норм и правил, регулирующих условия оплаты труда, являются взаимоисключающими и зачастую преследуют узковедомственные интересы, в результате чего возникают трудности при их реализации.

2) Несовершенство принципов в установлении условий оплаты труда государственных и муниципальных служащих.

Уровень зарплаты служащего зависел от занимаемой должности без учета объема работы, сложности и ответственности выполняемых им функциональных обязанностей. Вследствие этого, служащие, находящиеся на одном должностном уровне, но выполняющие функциональные обязанности различного объема, уровня сложности и ответственности, получали одинаковую зарплату.

Ранее действовавшие реестры государственных и муниципальных должностей, утвержденные указами Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2007 года N 385 и от 28 июня 2006 года N 327, не обеспечивали прямой связи между классификацией должностей и уровнями оплаты труда.

3) Разность подходов в установлении заработной платы служащих.

Это связано с дифференцированным размером минимальной базовой ставки и коэффициентов кратности, используемых для исчисления заработной платы сотрудников государственных органов, их подведомственного и территориального уровней и органов местного самоуправления (далее - ОМСУ). Минимальная базовая ставка была различна как между государственными органами (министерство, агентство, комиссии), так и между уровнями управления (центральный аппарат, подведомственный орган, областной и районный (городской) уровни). Такая дифференциация размера минимальной базовой ставки привела к значительным перекосам в системе оплаты труда. К настоящему времени ее размер варьируется от 4000 до 7000 сомов на уровне центральных аппаратов государственных органов и с 2200 до 3400 сомов на областном, районном и городском уровнях.

В дополнение к должностному окладу в каждом государственном органе имеются различные виды надбавок к заработной плате, премиальные и выплаты, которые отражают несистемность подхода к тому или иному государственному органу. Отдельные государственные учреждения имеют возможность выплачивать своим сотрудникам дополнительные суммы за счет специальных средств и фондов, что еще больше подрывает справедливость существующей системы.

Кроме того, ОМСУ могут устанавливать к должностным окладам муниципальных служащих иные надбавки и выплаты (материальная помощь, лечебные пособия, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг), утвержденные местными кенешами.

Анализ заработной платы показывает, что несистемные увеличения оплаты труда осуществлялись тремя основными способами:

- увеличение уровней минимальной базовой ставки;

- внедрение новых надбавок и премиальных;

- увеличение значений коэффициентов кратности.

Все вышеперечисленные факторы полностью изменили единые подходы по формированию заработной платы служащих, что существенно увеличило соотношение между должностным окладом и общей величиной заработной платы. В некоторых государственных органах соотношение должностного оклада к среднемесячной заработной плате составляет всего тридцать процентов, что является крайне низким по сравнению с международными стандартами.

2. Цели, задачи и принципы совершенствования системы оплаты труда служащих

2.1. Цели и задачи совершенствования системы оплаты труда служащих

Целью Программы является создание эффективной системы оплаты труда служащих, основанной на взаимосвязи системы оплаты труда:

- с иерархией должностей, определенных в реестрах государственных и муниципальных служащих;

- с результатами деятельности служащих.

Для реализации вышеуказанных целей необходимо выполнить следующие задачи:

1) провести инвентаризацию нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере оплаты труда служащих и внести соответствующие изменения и дополнения в законодательство Кыргызской Республики;

2) разработать и внедрить Положение о порядке проведения оценки деятельности служащих с использованием ключевых показателей эффективности;

3) разработать и внедрить новую модель сетки должностных окладов служащих, предусматривающую:

- взаимосвязь с реестрами государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики;

- горизонтальное продвижение на основе оценки результативности;

- оптимизацию уровней оплаты труда;

- минимальный разрыв между государственными органами и органами местного самоуправления;

4) осуществлять поэтапное внедрение новых условий оплаты труда служащих в зависимости от финансовых возможностей страны;

5) установить мораторий на точечные, несистемные изменения в оплате труда служащих.

2.2. Принципы совершенствования системы оплаты труда служащих

Предлагаемая новая система оплаты труда основана на принципах, содержащихся в Конституции Кыргызской Республики и законодательстве Кыргызской Республики, о государственной и муниципальной службе, с использованием международной практики в сфере оплаты труда. Эти принципы включают в себя:

Прозрачность. Система оплаты труда должна быть прозрачной и понятной для служащих и представителей общественности.

Стимулирование развития карьеры. Коэффициент сжатия (разница между минимальным и максимальным размером оплаты труда работников) должен быть разумным и стимулировать их в стремлении продвигаться на более высокие должности. Согласно международным стандартам, соотношение 1:4 - 1:5 предполагает хороший стимул для карьеры на государственной и муниципальной службе (включая выпускников высших учебных заведений).

Эффективность. Достижение максимального результата деятельности государственных органов и ОМСУ через усовершенствование системы оплаты труда и установление фонда оплаты труда, как органической составляющей программного бюджета.

Стимулирование профессионального роста. В существующей системе оплаты труда механизм мотивации служащих ограничен рамками карьерного (вертикального) продвижения. Внедрение принципа горизонтального повышения оплаты труда поможет стимулированию результативных служащих без их карьерного продвижения.

Единообразие. Система оплаты труда учитывает различные уровни ответственности каждого конкретного типа управления и различия в уровнях ответственности, сложности должности на различных уровнях управления: центральном, территориальном уровне и на уровне ОМСУ.

Конкурентоспособность на рынке труда. В долгосрочной перспективе необходимо обеспечить конкурентоспособность заработной платы служащих с оплатой труда в негосударственном секторе.

Финансовая устойчивость. Фонд заработной платы должен сохраняться в рамках установленного для бюджетной сферы предела.

Оплата в зависимости от выполнения обязанностей. Увеличение должностного оклада по горизонтали должно отражать степень эффективности выполняемой работы на основе оценки эффективности деятельности служащих.

Обеспечение социальной защищенности служащих. Право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Справедливость. Обеспечение оплаты труда служащих максимально приблизить к действию принципа "Равная оплата за равную работу".

3. Этапы и основные меры реформирования системы оплаты труда

Программа предусматривает 2 этапа реформирования:

I этап - на 2013-2016 годы;

II этап - на 2017-2020 годы.

Основные меры, предусмотренные на I этапе реформы (2013-2016 годы):

- внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты Кыргызской Республики с целью введения новой системы оплаты труда, обеспечивающей гармонизацию и упорядочение условий оплаты труда служащих;

- внедрить новые реестры государственных и муниципальных должностей;

- установить единую минимальную базовую ставку для всех уровней государственного управления.

В целях достижения справедливости, прозрачности и унификации системы оплаты труда предлагается установить единую минимальную базовую ставку (МБС) для всех уровней государственного управления, размер которой не может быть ниже прожиточного минимума. При этом, в долгосрочной перспективе, размер МБС должен ежегодно исчисляться Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики и предусматриваться в республиканском бюджете на соответствующий год. Также, в долгосрочной перспективе, предлагается установить, что размер МБС не подлежит налогообложению и удержанию отчислений страховых взносов.

На данном этапе на основе экономического анализа выявлена оптимальная величина МБС для 2013 года - 5000 сом. Таким образом, минимальный уровень оплаты труда для низового уровня управления (айыл окмоту) будет являться первым шагом и составлять 5000 сомов;

- интегрировать в должностной оклад тринадцатую заработную плату, а также путем применения поправочных коэффициентов к должностному окладу - надбавку за творчество, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда.

В долгосрочной перспективе также предусматривается долю должностного оклада максимально приблизить к 80 процентам от общей заработной платы;

- внедрить в качестве основы новой системы оплаты труда унифицированную модель системы заработной платы;

- осуществить поэтапное внедрение новой модели системы заработной платы;

- разработать и внедрить Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных и муниципальных служащих с использованием ключевых показателей эффективности;

- (абзац пятнадцатый утратил силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 19 сентября 2014 года № 540).

Разработка новой унифицированной модели системы заработной платы

Для того чтобы завершить процесс реформирования системы оплаты труда и обеспечить ее единообразие, следует внедрить новую модель системы заработной платы. Эта модель должна основываться на новой структуре градации должностей, установленной в новых реестрах государственных и муниципальных должностей. Модель системы заработной платы включает элементы вертикального и горизонтального продвижения служащих:

Вертикальное продвижение основывается на следующих принципах:

- соответствие количества уровней оплаты труда количеству уровней, используемых при классификации государственных и муниципальных должностей;

- в целях мотивации служащих, принимающих на себя более высокий уровень ответственности, разница в оплате между всеми уровнями должна составлять не менее 20 процентов, за исключением разницы между высшими уровнями (15 процентов).

Горизонтальное продвижение предусматривает принцип горизонтального повышения оплаты труда, основанного на результатах оценки деятельности служащих.

Существующие проблемы в различии между должностями различных уровней государственного управления и иерархией государственных органов, на одном уровне управления (например: между различными государственными органами на центральном уровне), могут быть решены путем отнесения государственных служащих отдельных органов к различным точкам входа (уровням сетки заработной платы), в зависимости от статуса государственного органа и/или ОМСУ в рамках существующего административно-территориального деления. Разница в оплате труда между обозначенными уровнями органов должна составлять до 5 процентов.

Должностные оклады специальных должностей государственной и муниципальной службы будут регулироваться отдельными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Поэтапное введение новой модели системы заработной платы

Внедрение новой модели системы заработной платы будет осуществляться в несколько этапов, в зависимости от финансовых возможностей государства. Последовательность перехода на новую модель системы оплаты труда будет происходить по мере увеличения минимальной базовой ставки.

В то же время предлагается сохранить существующие условия оплаты труда в государственных органах, в которых устанавливаемые настоящей Программой условия оплаты труда могут привести к уменьшению общего размера заработной платы, с одновременным объявлением моратория на точечные, несистемные нормативные изменения в оплате труда.

Разработка и внедрение Положения о порядке проведения оценки деятельности государственных и муниципальных служащих с использованием ключевых показателей эффективности

В процессе совершенствования системы оплаты труда служащих представляется важным внедрение системы оценки деятельности сотрудников и установление четких целей и задач на год, которые должны быть достигнуты каждым служащим.

Основные меры, предусмотренные на втором этапе реализации Программы (2017-2020 годы):

- в зависимости от финансовых ресурсов и исключая факторы, могущие привести к ухудшению условий оплаты труда, осуществить постепенный переход государственных органов, имеющих иную систему оплаты труда, на новую модель оплаты труда;

- интегрировать ряд надбавок и выплат в должностной оклад;

- установить единую минимальную базовую ставку для всех категорий и групп должностей служащих не ниже прожиточного минимума, размер которой не подлежит налогообложению и удержанию отчислений страховых взносов;

- осуществить дальнейшее продвижение системы оценки деятельности служащих;

- планируется в 2017-2020 годах внедрить новую модель системы заработной платы государственных служащих центральных аппаратов государственных органов, имеющих иную систему оплаты труда.

Для работников, занимающих политические должности, будет разработана отдельная таблица коэффициентов кратности, с учетом нового Реестра политических должностей.

Продвижение системы оценки деятельности государственных и муниципальных служащих

Для успешности внедрения системы оценки деятельности служащих необходимы некоторые улучшения, связанные с организационным развитием. Каждая организация должна разработать четкую стратегию, цели и индикаторы результативности деятельности. Элементы такой системы управления разрабатываются в настоящее время в рамках ключевых показателей эффективности, которые необходимо внедрять и укреплять в деятельности всех государственных органов и ОМСУ.

(В редакции постановления Правительства КР от 19 сентября 2014 года № 540)

4. Ожидаемые результаты

В результате реформы системы оплаты труда служащих создается совершенно новая система оплаты, которая приведет к достижению следующих результатов:

- новая система оплаты труда будет стимулировать государственные органы и ОМСУ на достижение максимальных результатов деятельности в условиях ограниченности финансовых ресурсов;

- будет достигнута справедливость в оплате труда, основанная на принципах "равной оплаты за равную работу";

- система оплаты труда станет прозрачной, так как должностной оклад будет составлять основную часть общей величины заработной платы;

- будет упрощено администрирование системы оплаты труда служащих;

- увеличены возможности горизонтального продвижения для большинства служащих;

- система оценки деятельности будет интегрирована в систему оплаты труда;

- заработная плата станет более конкурентоспособной и приближенной к уровню негосударственного сектора;

- появятся механизмы привлечения, стимулирования и сохранения квалифицированных сотрудников;

- сотрудники станут стремиться к повышению своей квалификации и карьерному росту.

Процесс совершенствования системы оплаты труда будет способствовать развитию принципиально нового понимания оплаты труда и результативности деятельности служащих на всех уровнях.

Глоссарий терминов, встречающихся в Программе

**Базовый/должностной оклад** - фиксированный размер оплаты труда работника за выполнение трудовых обязанностей определенной сложности (квалификации) за единицу времени.

**Градация** - процедура, направленная на формирование иерархии должностей, связанной со структурой государственного органа и ОМСУ. Система оценки должностей задает границы уровня оплаты труда, в зависимости от того, к какой градации должностей принадлежит его должность.

**Горизонтальное продвижение** - продвижение, основанное на результатах оценки деятельности государственных и муниципальных служащих без карьерного роста.

**Коэффициент кратности** - коэффициент, используемый при установлении должностных окладов государственным и муниципальным служащим.

**Минимальная базовая ставка** - минимальный размер оклада, используемый при установлении должностных окладов государственным и муниципальным служащим.

**Оценка служебной деятельности** - оценка результативности выполнения государственным служащим должностных обязанностей и определения степени достижения результатов в соответствии с целями и задачами государственного органа.

Основные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, касающиеся оплаты труда служащих

- Трудовой кодекс Кыргызской Республики;

- Закон Кыргызской Республики "О государственной службе";

- Закон Кыргызской Республики "О муниципальной службе";

- Закон Кыргызской Республики "О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики";

- Закон Кыргызской Республики "О минимальной заработной плате в Кыргызской Республике".