

Cheltuielile de salarizare în sectorul bugetar: Cât și cum?

Autori:

Iurie Morcotîlo

Octombrie 2017



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Lista de acronime	5
Introducere	6
Structura sistemului de salarizare în sectorul bugetar	7
Alocările bugetare pentru salarizare	12
Eficiența cheltuielilor de salarizare în sectorul bugetar	18
Concluzii și recomandări	20
Anexe	23
Bibliografie	26

Lista de tabele

Tabelul 1. Analiza comparativă a componentelor salariului total din cadrul legal în vigoare	8
Tabelul 2. Analiza comparativă a mecanismelor de ajustare a salariului minim	10
Tabelul 3. Analiza comparativă a salarizării pe principalele domenii de activitate a guvernului (% din totalul cheltuielilor bugetare).....	16
Tabelul 4. Evoluția indicatorilor privind calitatea politicilor și instituțiilor publice în republica moldova (1 = valoarea minimă, 6 = valoarea maximă)	18

Lista de figuri

Figura 1. Structura salariului total în sectorul bugetar	9
Figura 2. Indicii de creștere a cheltuielilor de personal în termeni nominali și reali (axa din stânga) și ponderea lor în BPN (axa din dreapta).....	12
Figura 3. Indicii de creștere a PIB-ului și a cheltuielilor în termeni reali (axa din stânga) și ponderea lor în PIB (% , axa din dreapta)	12
Figura 4. Analiza comparativă a ponderii alocărilor de personal în totalul cheltuielilor bugetare (%).....	13
Figura 5. Analiza comparativă a ponderii cheltuielilor de personal în PIB (%).....	13

Figura 6. Indicii populației ocupate total și în sectorul bugetar (axa din stânga) și ponderea bugetarilor în totalul populației ocupate (% , axa din dreapta)	14
Figura 7. Analiza comparativă a raportului dintre numărul bugetarilor la 1000 de locuitori	14
Figura 8. Indicii salariilor medii în sectorul bugetar și cel real (axa din stânga) și raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și cel real (% , axa din dreapta)	15
Figura 9. Analiza comparativă a raportului dintre valoarea salariul mediu în sectorul bugetar și PIB pe cap de locuitor	15
Figura 10. Analiza comparativă a raportului dintre salariile medii în învățământ și valoarea PIB pe cap de locuitor în anul 2015	17
Figura 11. Analiza comparativă a raportului dintre salariile medii în sănătate și valoare PIB pe cap de locuitor în anul 2014	17

■ Lista de acronime

BGR – Bulgaria

BNS – Biroul Național de Statistică

BPN – Bugetul Public Național

CZE – Republica Cehă

ECE – Europa Centrală și de Est

EST – Estonia

HUN – Ungaria

LTU – Lituania

LVA – Letonia

MDA – Republica Moldova

MF – Ministerul Finanțelor

OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa

OIM – Organizația Internațională a Muncii

PIB – Produsul Intern Brut

POL – Polonia

ROU – România

RTU – Rețeaua Tarifară Unică

SVK – Republica Slovacă

SVN – Slovenia

UE – Uniunea Europeană

■ Introducere

Nivelul și structura salariilor sunt elemente cheie în performanța oricărui sistem instituțional, inclusiv și a celui public. Instituțiile care asigură un nivel înalt de salarizare, mecanisme obiective și transparente de evaluare, precum și o remunerare în baza performanțelor reușesc să atragă cei mai buni specialiști. Acest argument este perfect aplicabil și instituțiilor publice. În sectorul public din Republica Moldova acest principiu este însă denaturat într-o anumită măsură. Actualul mecanism de salarizare în sectorul public este orice, dar nu acel sistem optim și simplu de remunerare conform performanțelor, care să mai corespundă criteriilor de echitate și transparență. De fapt, sistemul de salarizare în sectorul public este bazat pe un cadrul legal fragmentat, greu de înțeles și confuz. Problema se agravează și prin nivelul redus al salariilor în acest domeniu.

O soluție propusă de Guvern este crearea unui sistem unic de salarizare în sectorul bugetar, care să corespundă celor mai bune practici internaționale. La demararea acestui proces a fost elaborat un Concept al reformei în acest domeniu, care include o analiză detaliată și un plan de acțiuni.¹ În procesul de pregătire a reformei s-a ținut cont, indubitabil, și de concluziile Curții de Conturi privind starea actuală a sistemului de salarizare în sectorul bugetar.² Documentele menționate conțin o analiză cuprinzătoare a cadrului legal și mecanismelor de formare a salariului, însă în ele lipsește o examinare detaliată a costurilor bugetare de remunerare a muncii și eficienței acestor cheltuieli.

Studiul dat vine să completeze analizele elaborate de instituțiile publice privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Scopul principal al raportului este de a contribui la discursul și analiza posibilelor scenarii de reformare a actualului sistem de salarizare în sectorul public. Documentul începe cu analiza cadrului normativ privind salarizarea în acest domeniu. Accentul în primul capitol a fost pus pe aspecte normative și conceptuale care nu s-au regăsit nici în Conceptul de reformă elaborat de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, și nici în raportul Curții de Conturi. În al doilea capitol se analizează costurile și durabilitatea cheltuielilor bugetare de personal, pentru a scoate în evidență posibilitățile de creștere a salariilor. În capitolul trei se estimează eficiența cheltuielilor publice de personal, care a fost realizată printr-o analiză succintă a legăturii dintre creșterea salariilor în sectorul bugetar și performanța acestuia. Finalmente, în raport sunt formulate un set de recomandări strategice pentru noul Concept unic de salarizare în sectorul bugetar, care urmează a fi transpus în viitorul apropiat.

¹ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4235>

² <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=802>

■ Structura sistemului de salarizare în sectorul bugetar

Sistemul de salarizare din Republica Moldova, inclusiv în sectorul bugetar, are la bază un cadru legal ramificat și complex. Principiile de bază ale cadrului de salarizare sunt stipulate în Legea nr. 847 din 14.02.2002 privind salarizarea.³ În această lege sunt prevăzute două sisteme de remunerare a salariaților în economia națională – tarifară și netarifară. Sistemul tarifar de salarizare presupune diferențierea salariului „în funcție de cantitatea, calitatea și condițiile de muncă” (art. 3¹alin. (1)), în timp ce sistemul netarifar pune accent pe „performanțele individuale și/sau colective și funcția deținută de salariat” (art. 3²alin. (1)). Cum reiese din aceste definiții, conceptual și juridic sistemul tarifar este destinat pentru a fi aplicat muncitorilor, iar cel netarifar funcționarilor, specialiștilor și conducătorilor (art.4). Aceeași clasificare este utilizată implicit și pentru sistemul bugetar, regăsindu-se în Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.⁴ Ambele legi stabilesc cadrul general de funcționare a sistemului de salarizare, care a suferit ulterior un proces semnificativ de fragmentare pe ramuri și domenii.

Clasificarea salariilor atât în sistemul tarifar, cât și cel netarifar este greu de efectuat din cauza terminologiei confuze și disparate. Conceptual, salariul total al unui angajat din sistemul bugetar este compus din trei componente, care însă diferă din punct de vedere a formulării în legile - cadru privind salarizarea (Tabelul 1). Componentele salariului total și problemele de terminologie depistate sunt următoarele:

- **Componenta 1.** În ambele legi-cadru prima componentă menționată, care are aceeași formulare, este salariul de bază. Acest salariu se stabilește fie sub formă de salariu tarifar, fie sub formă de salariu al funcției. În pofida faptului că terminologia coincide, în ambele legi nu există definirea termenului „salariu de bază”, existând doar noțiunea de „salariu tarifar” și „salariul funcției”. Existența acestor două noțiuni doar amplifică confuzia terminologică, deoarece ele însuși fac referire la noțiunea „salariu de bază”. Drept exemplu, în Legea nr. 847 din 14.02.2002 „salariul tarifar” este definit ca „**componenta de bază a sistemului tarifar ce determină mărimea salariului de bază al salariatului pe unitate de timp (oră, zi)**”, iar „salariul funcției” ca „**mărimea lunară a salariului de bază stabilită pentru conducători, specialiști și funcționari în dependență de funcția deținută, calificarea și specificul ramurii**”;⁵
- **Componenta 2.** În această componentă sunt incluse adaosurile, sporurile și suplimentele la salariul de bază. Totodată, în Legea nr. 847 din 14.02.2002 această componentă este denumită drept salariu suplimentar și include mai multe sub-componente decât în definiția dată în Legea nr. 355 din 23.12.2005, iar un exemplu în acest sens sunt premiile curente pentru angajați. Premiile curente însă fac parte din Componenta 3 în Legea nr. 355 din 23.12.2005;
- **Componenta 3.** În această componentă sunt incluse preponderent premiile, care diferă ca structură în legile analizate. Cum a fost menționat mai sus, premiile curente în Legea nr. 847 din 14.02.2002 sunt incluse în Componenta 2, dar conține și alte plăți de compensare și premiere, care nu se regăsesc în echivalentul său din Legea nr. 355 din 23.12.2005.

³ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=7E593B1D%3AB617DDCA

⁴ <http://lex.justice.md/md/315367/>

⁵ Însăși titlul Capitolului II al Legii nr. 355 din 23.12.2005 - „Sistemul de stabilire a salariului de bază”, doar amplifică confuzia terminologică. Conform titlului, în acest capitol ar trebui să fie menționat sistemul de stabilire atât a salariilor tarifare, cât și celor de funcții, însă capitolul se axează doar pe salariile tarifare.

Tabelul 1. Analiza comparativă a componentelor salariului total din cadrul legal în vigoare

Legea nr. 847 din 14.02.2002	Legea nr. 355 din 23.12.2005
Salariul de bază (art. 4, alin. (2))	Salariul de bază (art. 2, alin. (1), lit. a))
<i>Salariul de bază se stabilește sub formă de salarii tarifare pentru muncitori și salarii ale funcției pentru funcționari, specialiști și conducători pentru munca executată în conformitate cu normele de muncă stabilite potrivit calificării, gradului de pregătire profesională și competenței salariatului, calității, gradului de răspundere pe care îl implică lucrările executate și complexității lor.</i>	<i>Salariul de bază (salariul tarifar, salariul funcției) care se stabilește în raport cu răspunderea și complexitatea sarcinilor, precum și cu nivelul de pregătire necesar funcției ocupate.</i>
Salariul suplimentar (art. 4, alin. (3))	Adaosuri, sporuri și suplimente (art. 2, alin. (1), lit. b))
<i>Salariul suplimentar reprezintă o recompensă pentru munca peste normele stabilite, pentru muncă eficientă și inventivitate și pentru condiții deosebite de muncă. El include adaosurile și sporurile la salariul de bază, alte plăți garantate și <u>premii curente</u>, care se stabilesc în conformitate cu rezultatele obținute, condițiile de muncă concrete, iar în unele cazuri prevăzute de legislație - și luându-se în considerare vechimea în muncă.</i>	<i>Adaosuri, sporuri și suplimente la salariul de bază cu titlu de stimulare sau compensare.</i>
Alte plăți de stimulare și compensare (art. 4, alin. (4))	Premii (art. 2, alin. (1), lit. c))
<i>Alte plăți de stimulare și compensare includ recompensele conform rezultatelor activității anuale, premiile potrivit sistemelor și regulamentelor speciale, plățile de compensare, precum și alte plăți neprevăzute de legislație care nu contravin acestora.</i>	<i><u>Premii pentru rezultatele activității curente</u>, precum și un premiu conform rezultatelor activității anuale a unității bugetare.</i>

Sursa: Legea nr. 847 din 14.02.2002 și Legea nr. 335 din 23.12.2005

Pe lângă terminologia confuză, complexitatea componentelor care formează salariul total este un alt factor care afectează analizarea și clasificarea salariilor. La prima vedere, dacă facem abstracție de diferențele terminologice, atunci componentele și sub-componentele salariului total pot fi aranjate într-o formă ierarhică și logică (Figura 1). În linii generale, salariul total poate fi împărțit în două părți majore – partea fixă a salariului (salariul de bază) și partea variabilă (adaosuri, sporuri și premii). În pofida acestei simplități structurale ale salariului total, construcția generală este afectată de faptul că fiecare componentă are specificul său de calculare:

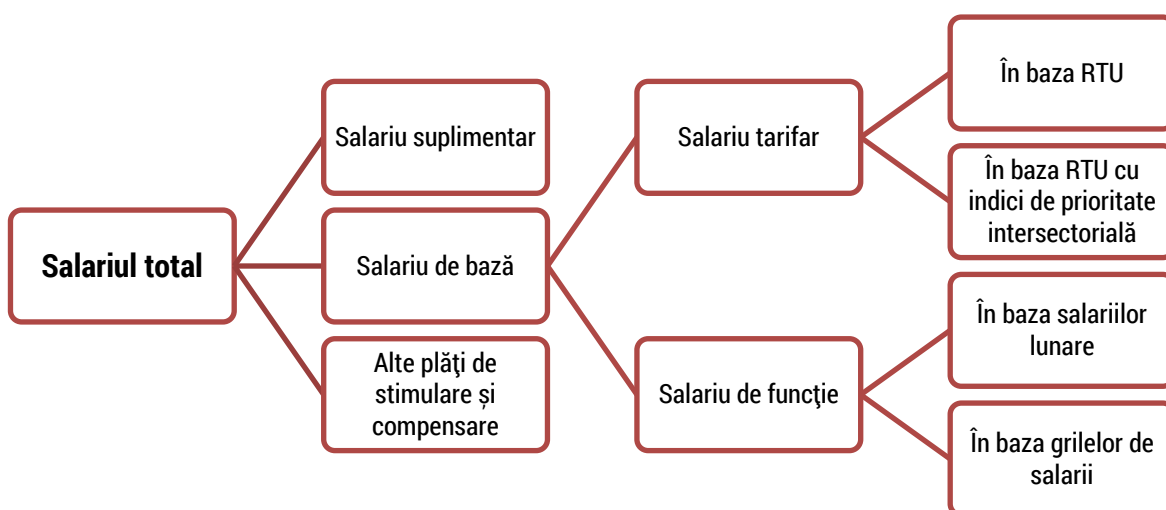
- **Adaosuri și sporuri.** Există o gamă largă de adaosuri și sporuri, care pot fi comune pentru toate grupurile de angajați sau doar pentru unele din ele. De asemenea, adaosurile și sporurile pot avea un caracter temporar sau permanent. Există însă multe sporuri care fie că sunt achitate pentru sarcinile și atribuțiile nemijlocite de serviciu (e.g. spor pentru eficiența în combaterea corupției, spor pentru escortarea deținuților, etc.), fie că nu au o definiție clară (e.g. condiții speciale, condiții deosebite, etc.) și criterii de evaluare (spor pentru eficiență înaltă în activitate, intensitatea muncii și realizarea sarcinilor de importanță majoră);⁶
- **Salariul tarifar.** Salariul tarifar se stabilește în baza Rețelei tarifare unice (RTU), precum și a indicilor de prioritate intersectorială. Teoretic, RTU este o ierarhizare a salariilor în dependență de nivelul de calificare cerut de la muncitor pentru buna execuție a atribuțiilor sale. În actuală RTU sunt 25 de categorii de salarizare, care începe de la 1000 MDL pentru categoria 1 și se termină cu 2000 MDL pentru categoria 25. Astfel, raportul mic de compresie în RTU (raportul dintre valoarea maximă și minimă a salariului în rețea) nu contribuie la o recompensă mai mare pentru funcțiile care necesită o calificare mai mare. Pentru a ocoli această constrângere, în RTU au fost incluși indici de prioritate

⁶ "Concept privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar", Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Aprilie 2017.

intersectorială pentru a da o importanță mai mare unor sectoare și care se înmulțesc cu valoarea salariului pentru categoria 1 de salarizare. Aplicarea acestor indicii asigură mișcarea pe verticală a întregii RTU pentru sectoarele respective.

- **Salariul de funcție.** Salariile de funcție sunt de două categorii (i) salarii lunare stabilite prin lege și (ii) salarii în baza grilelor de salarii și gradelor de salarizare. De fapt, conceptual remunerarea în baza grilelor de salarii și gradelor de salarizare se aseamănă mult cu RTU, iar principala diferență fiind nivelul mai ridicat de retribuție a muncii și respectiv un raport de compresie mai mare. Spre deosebire de RTU, raportul de compresie între cel mai mare salariu de funcție și cel mai mic este de 27.⁷

Figura 1. Structura salariului total în sectorul bugetar



Sursa: Estimările autorului în baza cadrului legal

Pe parcursul anilor cadrul legal în sistemul bugetar de salarizare a devenit tot mai fragmentat, având scopul de a mări flexibilitatea sistemului de salarizare. După aprobarea Legii nr. 355 din 23.12.2005, care stabilea cadrul general de salarizare în sectorul bugetar, au fost aprobate un șir imens de acte normative destinate remunerării diferitor categorii de salariați (Anexa 1). Motivul principal era faptul că RTU și cadrul de salarii de funcții aprobate inițial erau prea rigide și nu ofereau posibilitatea de a mări salariile. Procesul de fragmentare a dus la reducerea transparenței și creșterea inechității aferente mecanismelor de stabilire a salariului total, când pentru unele categorii de angajați partea variabilă a salariilor ajunge la 70 – 80% din salariul total.⁸ De asemenea, un rezultat colateral al fragmentării se referă la diminuarea categoriilor de angajați care sunt remunerați în baza RTU și creșterea numărului celor cu salarii de funcții (Anexa 1). Totodată, în pofida faptului că salarizarea tarifară a fost preconizată pentru muncitori așa cum rezultă din definirea juridică a termenului, ea este aplicată și pentru angajați cu un nivel mai ridicat de calificare (e.g. personalul din sănătate, știință și inovare, etc.).

⁷ "Concept privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar", MMPSF, Aprilie 2017.

⁸ Ibid.

Inechitatea salarială în sectorul bugetar se manifestă și prin mecanismul asimetric de indexare periodică a salariilor pentru diferite categorii de angajați. Această diferență devine evidentă atunci când comparăm salariile în baza RTU și cele lunare. Astfel, salariile lunare ale judecătorilor, procurorilor și funcționarilor publici din cadrul Autorității Naționale de Integritate se calculează în baza salariului mediu pe economie realizat în anul precedent celui de gestiune, deci sunt ajustate anual în dependență de evoluția acestui salariu în termeni nominali. În același timp, salariile conform RTU depind de ajustarea salariului pentru categoria 1, care este egal cu salariul minim pe economie. În cadrul legal nu este prevăzut însă o ajustare anuală a salariului minim pe economie, în art. 3 alin. (4) al Legii nr. 1432 din 28.12.2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim este menționat că "*Cuantumul salariului minim se reexaminează de Guvern ...*" și nu este indicat explicit periodicitatea acestui exercițiu.⁹ Guvernul a și procedat în spiritul acestei prevederi, care a ajustat doar intermitent salariul minim pe economie în ultimii ani.¹⁰ Drept exemplu, ultima dată când a fost ajustat salariul minim pe economie a fost anul electoral 2014, când cu o lună înainte de alegerile parlamentare Guvernul a adoptat o astfel de hotărâre.¹¹

Mecanismul actual de calculare și ajustare a salariului minim pe economie dezavantajează angajații din sectorul bugetar în raport cu cei din sectorul real al economiei. Acest dezavantaj și inechitate provin din simplu fapt că în sistemul actual de salarizare, pe lângă salariul minim pe țară în baza căruia se stabilește salariul pentru categoria 1 din RTU, există și cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real al economiei.¹² Caracterul dual al salarizării minime a creat un set de dezavantaje pentru salariații bugetari din punct de vedere a periodicității indexării și a mecanismului de calcul a acestor salarii. Spre deosebire de salariul minim pe țară, în Legea nr. 847 din 14.02.2002 este expres menționat că cuantumul minim garantat în sectorul real al economiei se reexaminează anual (art. 12 alin. (3)), iar Guvernul a respectat această prevedere în ultimii ani, excepție fiind doar 2011 (Tabelul 2). Drept rezultat, de la ultima ajustare a salariului minim în 2014, discrepanța între valoarea remunerării minime în sectorul real și cel bugetar a crescut de la 560/650 MDL la 1380 MDL către anul 2017. Un argument adus în favoarea actualului model dual ar fi că nu sunt suficienți bani pentru a lichida diferența dintre salariul minim în sectorul real și cel bugetar. În realitate, această diferență poate fi redusă gradual fără eforturi esențiale din parte bugetului public doar prin eliminarea unor prevederi confuze.

Tabelul 2. Analiza comparativă a mecanismelor de ajustare a salariului minim

Legea nr. 1432 din 28.12.2000	Legea nr. 847 din 14.02.2002
Art. 4 alin. (4) Cuantumul salariului minim se reexaminează de către Guvern după consultarea prealabilă a patronatelor și sindicatelor, ținându-se cont de modificarea indicelui prețurilor de consum și de evoluția salariului mediu pe economia națională în perioada de referință, de volumul produsului intern brut, de productivitatea muncii, precum și de mărimea valorică a minimumului de existență.	Art. 12 alin. (3) Cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real se reexaminează anual, în funcție de creșterea sumară anuală a indicelui prețurilor de consum și a ratei de creștere a productivității muncii la nivel național.

Sursa: Legea nr. 847 din 14.02.2002 și Legea nr. 1432 din 28.12.2000

Discrepanța între salariul minim pe economie și cuantumul minim garantat în sectorul real este cauzat și de formularea confuză și imprecisă a modului de ajustare a acestora. Drept exemplu, totalitatea factorilor care

⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312773&lang=1>

¹⁰ Iurie Morcotiło "Salariu minim: Între eficiență economică și echitate socială", Expert-Grup, 2015

¹¹ <http://lex.justice.md/md/353848/>

¹² <http://lex.justice.md/md/333943/>

trebuie luați în calcul de Guvern la reexaminarea salariului minim pe țară sunt cu mult mai mulți decât în cazul cuantumului minim garantat în sectorul real. Dacă în cazul salariului minim pentru sectorul real este necesar de luat în calcul doar ratele de creștere a inflației și a productivității muncii, atunci pentru salariul minim pe țară este nevoie de a ține cont și de alți factori, precum salariul mediu, PIB-ul și minimul de existență (Tabelul 2). De fapt, definirea factorilor pentru ajustarea salariului minim în sectorul real este mai reușită din simplu considerent că salariul mediu, PIB-ul și minimul de existență sunt corelați cu creșterea prețurilor. Ar fi logic și recomandabil ca factorii luați în calcul la ajustarea salariului minim să fie aceeași în atât pentru sectorul real, cât și în cel bugetar.

În cadrul normativ există, de asemenea, confuzii privind definirea productivității muncii ca factor de ajustare a salariului minim. Legea nr. 1432 din 28.12.2000 nu conține definiții privind modul de calculare a creșterii productivității, în timp ce Legea nr. 847 din 14.02.2002 oferă astfel de clarificări. Astfel, nu este clar dacă definiția din ultima lege este aplicabilă și pentru primul act normativ. Totodată, modul de calculare a productivității în Legea nr.847 din 14.02.2002 este eronat din punct de vedere economic. În legea dată rata de creștere a productivității muncii la nivel național este definită ca *„raportul procentual dintre rata de creștere a valorii adăugate brute și rata de creștere a numărului scriptic mediu al salariaților în anul precedent perioadei de referință”*, în realitate însă valoarea adăugată brută este produsă de toții angajații în economie și nu doar de salariați. Deci, ratele de creștere ale productivității muncii luate în calcul la ajustarea cuantumului minim garantat în sectorul real al economiei au fost supraestimate, ceea ce a contribuit la o creștere mai rapidă a acestui salariu. O corectare a definiției date o să ducă în viitor la o diminuare a ratelor de creștere a cuantumului minim garantat în sectorul real și va oferi un spațiu de manevră mai mare pentru ajustarea salariului minim din sectorul bugetar la cel din sectorul real.

Se preconizează că neajunsurile și problemele actualului model de salarizare din sectorul bugetar vor fi rezolvate prin implementarea unui nou sistem unic de remunerare în acest domeniu. La începutul anului 2017 Guvernul a decis să lanseze procesul de trecere la sistemul unic de salarizare în sectorul bugetar și a pregătit un Concept cu viziunile și pașii estimativi ai reformei.¹³ Conform conceptului elaborat, viitorul sistem de salarizare va fi aplicat tuturor categoriilor de angajați din sectorul bugetar. De asemenea, viitorul sistem de salarizare va fi mai flexibil, transparent și mai ușor de administrat. Astfel, toate posturile din sectorul bugetar vor fi clasificate pe grade și trepte de salarizare, iar remunerarea finală va fi alcătuită din partea fixă (cca 80%) și cea variabilă (20%). Totodată, se preconizează că partea variabilă a salariului va fi corelată cu performanța salariatului. Totuși, implementarea sistemului unic de salarizare va depinde de voința politică de a înfrânge rezistența din partea unor beneficiari ai actualului sistem de salarizare (e.g. judecătorii și procurorii).¹⁴

¹³ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4235>

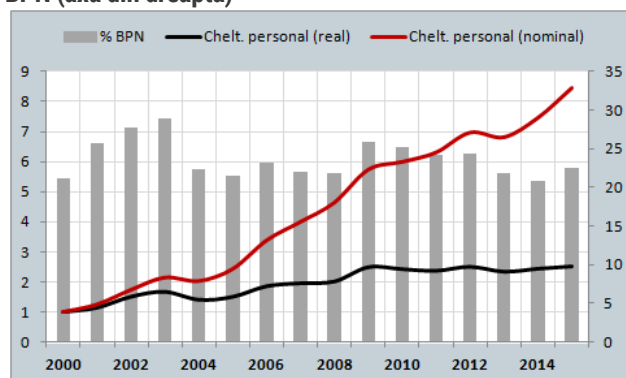
¹⁴ Ibid

■ Alocările bugetare pentru salarizare

Cheltuielile pentru remunerarea salariaților în sectorul bugetar constituie o parte semnificativă din resursele Bugetului Public Național (BPN), dar totuși rămân la un nivel rezonabil. În termeni nominali, volumul cheltuielilor de personal din sectorul bugetar a crescut continuu de circa 8,5 ori în perioada anilor 2000–2015.¹⁵ Ca pondere în totalul cheltuielilor din BPN și în termeni reali, evoluția nu a fost una intermitentă. Anii când ponderea costurilor salariale în totalul cheltuielilor bugetare înregistrau creșteri rapide au fost succedate de perioade în care se atesta o reducere graduală la nivel mult mai rezonabile. Astfel, între anii 2000 – 2003 ponderea remunerării muncii în totalul cheltuielilor BPN a crescut de la 21% la 29%, apoi în perioada anilor 2004 – 2009 a urmat o reducere la un nivel mediu de circa 22%. O nouă creștere până la 26% din BPN în 2009, a fost succedată de o diminuare continuă până la 21% în 2014, însă în 2015 iar să înregistreze o nouă majorare (Figura 2). Cel mai probabil, factorul politic a reprezentat cauza acestor fluctuații ale cheltuielilor bugetare pentru remunerarea personalului. De exemplu, aceste cheltuieli au crescut fie în anii electorali, fie în perioadele imediat următoare (2001 – 2003, 2006, 2009, 2015).

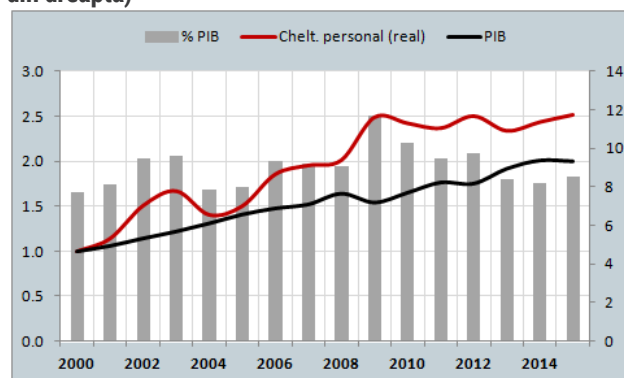
În pofida creșterii continue a bugetului de salarizare, în termeni reali progresele au fost mult mai modeste. În termeni reali cheltuielile de salarizare au crescut doar în perioada anilor 2000 – 2009, apoi s-a atestat însă o stagnare (Figura 2). Stagnarea în termeni reali a bugetului de salarizare după 2009 se poate explica prin faptul că creșterea a fost prea rapidă în perioada premergătoare și era cu mult mai rapidă decât creșterea economică, deci și nedurabilă, dar și la insistența Fondului Monetar Internațional. Astfel, creșterea bugetului de salarizare în anul 2009 a atins un nivel de 11,7% din PIB și a fost în creștere cu 2 puncte procentuale f-a-p. Este evident, că ulterior s-au depus eforturi de temperare a creșterii bugetului de salarizare, care gradual și-a diminuat ponderea în PIB până la un nivel rezonabil de 8,5% în anul 2015. În pofida stagnării în termeni reali a bugetului de salarizare în sectorul public după 2009, în 2015 comparativ cu 2000 creșterea acestui buget a fost mai mare decât majorarea PIB-ului (Figura 3). Totodată, luând în considerare că pe parcursul ultimului deceniu, ponderea bugetului salarial era în jur de 9% din PIB, se poate concluziona că spațiul fiscal actual de extindere a cheltuielilor de salarizare este aproximativ de 0,5% din PIB.

Figura 2. Indicii de creștere a cheltuielilor de personal în termeni nominali și reali (axa din stânga) și ponderea lor în BPN (axa din dreapta)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor MF

Figura 3. Indicii de creștere a PIB-ului și a cheltuielilor în termeni reali (axa din stânga) și ponderea lor în PIB (% , axa din dreapta)

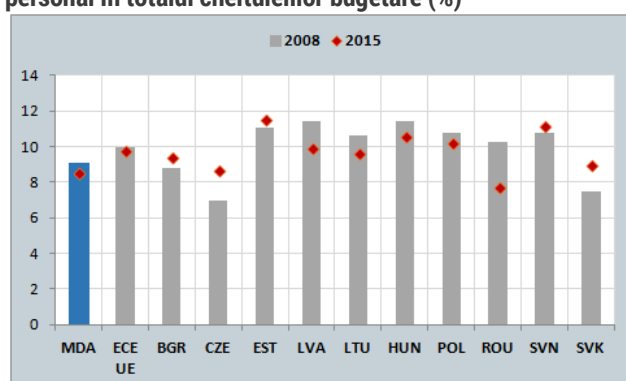


Sursa: Calculele autorului în baza datelor MF și BNS

¹⁵ Cheltuielile de personal includ (i) retribuirea muncii, (ii) contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii și (iii) prime de asigurare obligatorie de asistență medicală achitate de patroni.

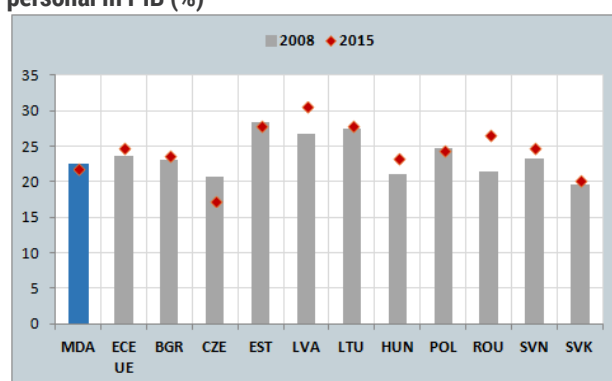
În termeni relativi, cheltuielile de personal în sectorul bugetar din Republica Moldova nu sunt mai mari în comparație cu alte țări din regiune. Pentru comparație au fost luate țările din Europa Centrală și de Est membre ale UE (ECE UE), care deși au multe particularități comune de tranziție economică cu Republica Moldova, au avansat mai rapid decât aceasta.¹⁶ La capitolul cheltuieli de personal în sectorul bugetar Republica Moldova este situată sub media înregistrată în ECE UE atât ca pondere în totalul cheltuielilor bugetare, cât și ca cotă din Produsul Intern Brut (PIB). La ambii indicatori diferența între Republica Moldova și media pe regiune a constituit circa 1 – 2 puncte procentuale (Figura 4 și Figura 5). Comparația a fost făcută anume cu anul 2008, care a fost ultimul înainte de criza economică mondială, după care în multe țări ECE UE s-au realizat reduceri ale cheltuielilor de salarizare. Diferența depistată între Republica Moldova și țările din regiune poate fi explicată atât prin numărul diferit de salariați din sectorul bugetar, cât și prin nivelul salariilor.

Figura 4. Analiza comparativă a ponderii alocărilor de personal în totalul cheltuielilor bugetare (%)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor EUROSTAT și MF

Figura 5. Analiza comparativă a ponderii cheltuielilor de personal în PIB (%)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor EUROSTAT, MF și BNS

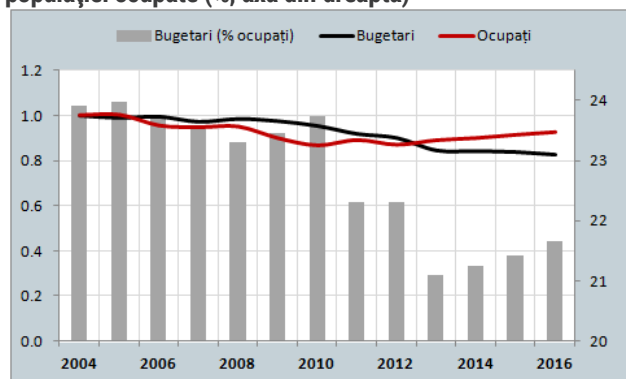
În Republica Moldova numărul salariaților din sectorul bugetar este în scădere graduală. Începând cu anul 2004, când Biroul Național de Statistică (BNS) a început să publice datele privind ocuparea în sectorul bugetar, numărul bugetarilor s-a redus de la 201 mii la 166 mii persoane către anul 2016, ceea ce reprezintă o scădere de 17%. Tendința de scădere nu a fost însă uniformă pe parcursul acestui deceniu, accelerându-se doar după anul 2009. Până în acest an numărul bugetarilor a scăzut doar cu 2% față de anul 2004, iar către 2016 scăzând cu restul 15% (Figura 6). În aceeași perioadă dinamica populației ocupate în economia națională a fost radical opusă celei din sectorul bugetar, ceea ce a influențat și asupra ponderii ocupării în sectorul bugetar în totalul ocupării. Până în anul 2009 populația ocupată se contracta mai rapid decât numărul bugetarilor, ceea ce a făcut ca ponderea bugetarilor în totalul ocupării să oscileze în jurul de 23 – 24%. Spre deosebire de ocuparea în sectorul bugetar, după anul 2009 ocuparea totală a crescut, iar aceste tendințe dispartate au cauzat o scădere a ponderii ocupării în sectorul bugetar până la 21 – 22%, cu o ușoară recuperare în ultimii ani (Figura 6).

În termeni relativi ocuparea în sectorul bugetar din Republica Moldova este cu mult mai mică decât în alte țările din regiune. Concluzia reiese din analizarea numărului bugetarilor raportați la 1000 de locuitori. Acest raport este mai mic în Republica Moldova în comparație nu doar cu media pe ECE UE, dar și a tuturor țărilor din această grupă, cu excepția Poloniei. Discrepanța se micșorează puțin dacă raportăm numărul bugetarilor nu la datele oficiale privind populația rezidentă în Republica Moldova de circa 3,5 milioane persoane, dar la

¹⁶ Aici, în grupul țărilor din ECE UE au fost incluse Bulgaria, Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, România, Slovenia și Slovacia. Totodată, numărul țărilor incluse în calcularea mediei pe ECE UE va fi diferită de la un indicator la altul, în dependență de disponibilitatea datelor.

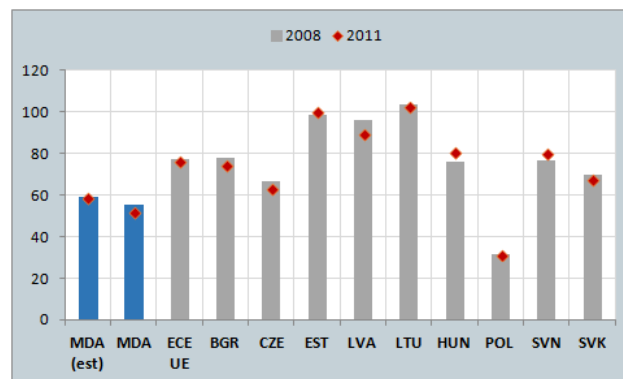
populația de circa 3,0 milioane obținută în urma recensământului populației din anul 2014. În anul 2011 raportul în cazul Republicii Moldova a fost de 51,9 bugetari la 1000 populație în cazul cifrelor oficiale și 58,4 dacă facem o extrapolare a datelor de la recensământ în trecut.¹⁷ În același an, toate țările din ECE UE cu excepția Cehiei și Poloniei aveau peste 70 de bugetari la 1000 de locuitori (Figura 7).¹⁸ Cazul Poloniei poate fi explicat prin efectul de scară, deoarece este unica țară din ECE UE care are un număr al populației de circa 40 milioane persoane. Cifrele date nu s-au schimbat semnificativ după criza din anul 2009, pentru toate țările din regiune raportul din 2011 a fost aproape același ca și în anul 2008.

Figura 6. Indicii populației ocupate total și în sectorul bugetar (axa din stânga) și ponderea bugetarilor în totalul populației ocupate (% , axa din dreapta)



Sursa: Calcululele autorului în baza datelor BNS

Figura 7. Analiza comparativă a raportului dintre numărul bugetarilor la 1000 de locuitori



Sursa: Calcululele autorului în baza datelor EUROSTAT, OIM și BNS

Creșterea în termeni nominali a fondului de salarizare și diminuarea numărului de angajați în sectorul bugetar a cauzat o creștere esențială a salariului mediu în acest sector atât în termeni nominali, cât și reali. Către 2016 salariul mediu în sectorul bugetar a crescut în termeni reali de 4,2 ori față de 2000, în timp ce salariul mediu în sectorul real al economiei în aceeași perioadă a crescut de doar 3,1 ori. Cum se poate anticipa și dedus din datele prezentate mai sus privind fondul total de salarizare și numărul celor angajați în sectorul bugetar, cel mai rapid salariul mediu în sectorul bugetar a crescut până în anul 2009, apoi urmând o temperare a ratelor de creștere (Figura 8). Decuplarea ratelor de creștere a salariilor din sectorul bugetar de ratele de creștere a PIB-ului în termeni reali nu s-a manifest însă în țările ECE UE. În toate țările din acest grup, cu excepția României, creșterea salariului în sectorul bugetar a fost strâns corelată cu dinamica PIB – ului. Acest patern vorbește despre un comportament pro-ciclic a politicii de cheltuieli bugetare, inclusiv în domeniul salarizării.¹⁹

Creșterea mai rapidă a salariilor medii din sectorul bugetar față de cele din sectorul real a dus și la convergență dintre ele. În perioada anilor 2000 – 2012 raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și cel din sectorul real al economiei a crescut de la 60% la 89%, dar către anul 2016 acest raport s-a diminuat din nou la 81% (Figura 8). Avansarea mai rapidă a salariilor în sectorul bugetar, cel puțin din punct de vedere statistic, poate fi explicată nu doar prin creșterea alocărilor pentru salarizare în sectorul bugetar, dar și prin efectul practicării în sectorul real a „salariului în plic” care diminuează din veridicitatea datelor privind nivelul real de salarizare în acest sector.

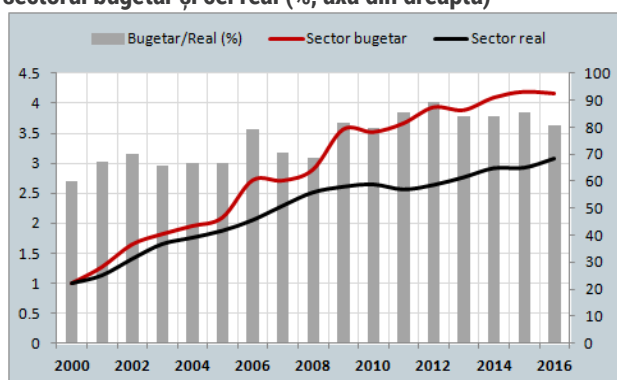
¹⁷ Extrapolarea s-a făcut în baza calculării ratei medii anuale de scădere a populației între cele două recensăminte în 2004 și 2014.

¹⁸ Din considerentul constrângerilor statistice, cel mai recent an de comparație a fost ales 2011. De asemenea, în EUROSTAT nu publică datele privind ocuparea în sectorul bugetar în România și ea nu a fost inclusă în comparație.

¹⁹ S. Eckardt, Z. Mills "What Goes Up Must Come Down: Cyclicity in Public Wage Bill Spending", World Bank, Policy Research Working Paper nr. 6760, 2014.

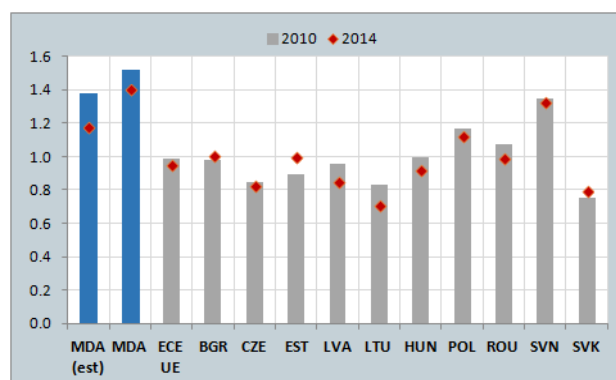
În comparație cu restul țărilor din ECE UE, în Republica Moldova salariul mediu din sectorul bugetar este cu mult mai mare în raport cu valoarea PIB pe cap de locuitor. Raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și valoarea PIB pe cap de locuitor arată în ce măsură salarizarea este corelată cu performanța economică a țării și cât de durabil este acest raport. Acest indicator în Republica Moldova este însă cu mult mai mare decât în majoritatea țărilor din ECE UE. Astfel, în anul 2014 salariul mediu în sectorul bugetar era mai mare decât valoarea PIB pe cap de locuitor de circa 1,4 ori dacă să luăm în calcul cifrele oficiale ale populației, sau de circa 1,2 ori dacă sunt luate în calcul cifrele populației de la recensământ. Deși în 2014 valoarea acestui indicator a scăzut față de 2010, el totuși rămâne în continuare mai mare decât în ECE UE, excepție fiind doar Slovenia unde raportul este de 1,3 (Figura 9).²⁰ Totodată, salariul mediu al bugetarilor din Republica Moldova este mai mic decât remunerarea angajaților de același sector în țările din regiune. În anul 2014 salariul mediu din sectorul bugetar în Republica Moldova era doar la un nivel de 27% din media calculată pentru salariile în sectorul bugetar în ECE UE. Astfel, raportul înalt dintre salariul mediu în sectorul bugetar și valoarea PIB pe cap de locuitor indică asupra posibilităților limitate ale bugetului public de a plăti salarii înalte în sectorul bugetar la un nivel comparabil cu țările din regiune. Unica soluție viabilă este accelerarea ratelor de creștere economică.

Figura 8. Indicii salariilor medii în sectorul bugetar și cel real (axa din stânga) și raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și cel real (% , axa din dreapta)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BNS

Figura 9. Analiza comparativă a raportului dintre valoarea salariului mediu în sectorul bugetar și PIB pe cap de locuitor



Sursa: Calculele autorului în baza datelor EUROSTAT și BNS

Cele mai multe dintre cheltuielile de salarizare sunt consumate de către sectorul educațional, care depășește cu mult alte domenii de activitate ale Guvernului. Învățământul consumă aproximativ jumătate din fondul de salarizare, deși în ultimii ani ponderea acestui sector s-a diminuat nesemnificativ (Tabelul 3).²¹ Alte două grupe funcționale conform clasificării bugetare care consumă peste 10% din totalul fondurilor de salarizare în sectorul bugetar sunt „menținerea ordinii publice și securitatea națională” și „serviciile de stat cu destinație generală”. Se evidențiază însă ponderea joasă a cheltuielilor de salarizare în domeniul sănătății, dar și creșterea ponderii sectorului de justiție. Paradoxul privind ponderea joasă a cheltuielilor salariale pentru sănătate poate fi explicată prin metodologia de redistribuire a cheltuielilor bugetare pe grupe funcționale, din motiv că nu toate instituțiile medicale sunt incluse în grupa funcțională „ocrotirea sănătății”. De exemplu, unele instituții care sunt în subordinea Ministerului Apărării sunt incluse în grupa funcțională „apărarea națională”. Aprobarea noului cadru legal de salarizare pentru judecători și procurori în anul 2012, practic, asigură

²⁰ Comparația salariilor în sectorul bugetar a fost făcută doar pentru anii 2010 și 2014 din cauza că EUROSTAT a efectuat doar pentru acești anii ancheta privind veniturile și salariile populației, inclusiv și pentru acest sector.

²¹ Analiza cheltuielilor bugetare pentru salarizare conform clasificării bugetare funcționale a fost făcută în baza datelor din BOOST, în care este folosită încă clasificarea bugetară de până în anul 2015.

indexarea anuală a salariilor în dependență de evoluția salariului mediu pe economie a cauzat creșterea ponderii sectorului în totalul cheltuielilor de salarizare.

Structura cheltuielilor de salarizare pe principalele domenii de activitate ale Guvernului în Republica Moldova se deosebește de cea din țările ECE UE.²² Spre deosebire de țările din ECE UE, în Republica Moldova sectorul de învățământ consumă disproporțional de mult din fondul bugetar de salarizare. Cum a fost menționat circa jumătate din bugetul de salarizare merge către învățământ în Republica Moldova, în timp ce în ECE UE acest sector consumă doar o treime din fondul de remunerare (Tabelul 3). Altă deosebire esențială este ponderea cheltuielilor pentru sănătate, ea fiind circa de 4 ori mai mare în ECE UE față de Republica Moldova. Chiar dacă presupunem că ponderea cheltuielilor de remunerare a salariaților în sectorul bugetar pentru în sănătate se dublează din cauza specificului clasificării bugetare în Republica Moldova până la 6 – 7%, acest indicator în continuare rămâne cu mult în urmă față de media pe ECE UE. O posibilă explicație a acestei discrepante poate fi doar faptul că sectorul privat de sănătate joacă un rol mai mare în Republica Moldova, dar care urmează a fi investigată mai detaliat. Altă distincție dintre ECE UE și Republica Moldova este prioritatea apărării naționale, salarizarea pentru acest domeniu fiind dublu în țările comparate față de Republica Moldova în termeni relativi.

Tabelul 3. Analiza comparativă a salarizării pe principalele domenii de activitate a guvernului (% din totalul cheltuielilor bugetare)

	Republica Moldova		Media pe ECE UE	
	2010	2015	2010	2015
Servicii de stat cu destinație generală	10,1	11,5	13,3	12,9
Menținerea ordinii publice și securitatea națională	15,9	15,8	16,1	16,1
Învățământ	54,4	47,1	31,4	30,5
Ocrotirea sănătății	2,8	2,9	13,4	14,6
Apărarea națională	1,9	2,7	8,0	6,4
Justiția	2,8	4,1	-	-

Sursa: Calcululele autorului în baza datelor EUROSTAT și BOOST

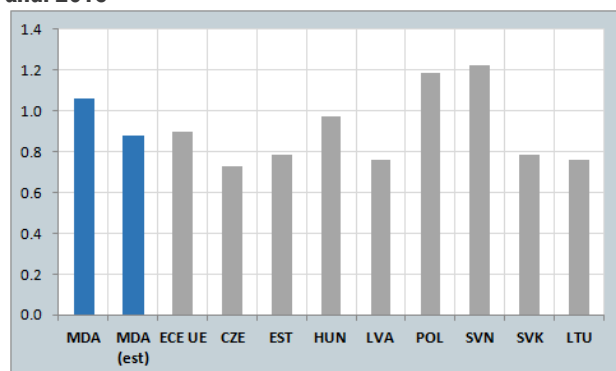
Deși volumul de salarizare alocat învățământului și sănătății diferă semnificativ în Republica Moldova și ECE UE ca pondere în totalul cheltuielilor de remunerare, intensitatea salariilor medii în aceste sectoare în raport cu valoare PIB-ului pe cap de locuitor este aproximativ același. În anul 2015 raportul dintre salariul mediu din învățământ și valoare PIB pe cap de locuitor în Republica Moldova a fost de 1,06, sau de 0,88 dacă se ia în calcul numărul populației în urma recensământului. Ultima cifră este aproximativ egal cu valoare medie în ECE UE (0,9) în același an (Figura 10). În toate țările pentru care sun disponibile date statistice, salariul mediu calculat pentru sectorul de sănătate este mai mare decât în învățământ. Din nou, raportul dintre salariul mediu în sănătate și valoare PIB pe cap de locuitor în Republica Moldova este aproximativ egal cu media pe ECE UE (1,5), dacă se iau în calcul datele de la recensământul populației (Figura 11).

În Republica Moldova posibilitatea majorării salariului mediu prin optimizarea numărului de angajați în educație și învățământ este limitată. De exemplu, conform datelor Băncii Mondiale în anul 2014 numărul de infirmiere la 1000 de locuitori a fost 5,3 în țara noastră, în timp ce media pe ECE UE era de 6,5. Aceeași situație este și cu numărul de medici, în Republica Moldova raportul fiind de 2,6 medici la 100 de locuitori, iar în ECE UE de 3,2 (datele pentru 2013). Situația este mai bună în învățământ, unde raportul dintre numărul de profesori

²² În procesul de comparație a datelor privind cheltuielile bugetare s-a ținut cont de constrângerile ce țin de incompatibilitatea între clasificarea bugetară comunitară și cea din Republica Moldova. Pentru mai multe detalii a se vedea D. Budianschi, "Evoluția sectorului bugetar și lecțiile învățate", Expert – Grup, 2013.

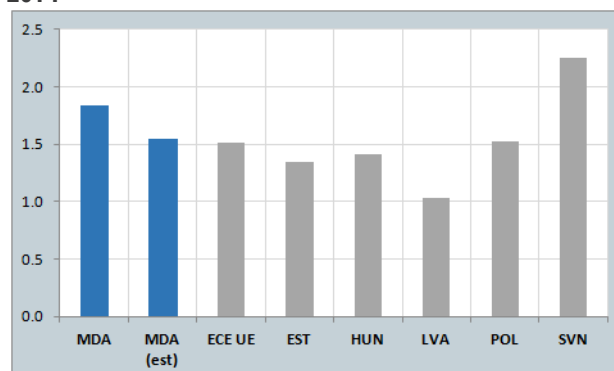
și al elevilor este aproximativ la același ca și în țările din ECE UE, la toate nivelurile sistemului educațional. Desigur, la nivel de anumite instituții sau regiuni ajustări în numărul personalului angajat pot fi făcute, la nivel de țară spațiul de manevră este extrem de limitat.

Figura 10. Analiza comparativă a raportului dintre salariile medii în învățământ și valoarea PIB pe cap de locuitor în anul 2015



Sursa: Calculele autorului în baza datelor Curții de Conturi, OCDE și BNS

Figura 11. Analiza comparativă a raportului dintre salariile medii în sănătate și valoarea PIB pe cap de locuitor în anul 2014



Sursa: Calculele autorului în baza datelor OCDE și BNS

Indicatorii comparativi privind salarizarea în sectorul bugetar din Republica Moldova indică asupra posibilităților limitate de a mări semnificativ într-un termen scurt nivelul remunerării. La prima vedere această afirmație poate părea falsă, deoarece cheltuielile de personal în sectorul bugetar în Republica Moldova au o pondere mai mică în totalul cheltuielilor bugetare și PIB decât în multe țări din ECE UE. Dar când se ia-u în calcul și restul indicatorilor precum numărul salariaților bugetari, dinamica salariului mediu în acest sector, dar și raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și valoarea PIB pe cap de locuitor, concluzia se schimbă radical. De fapt, Republica Moldova alocă un volum mai mare de finanțare pentru remunerarea unui bugetar decât țările din ECE UE. Concluzia dată reiese din faptul că ponderea bugetului public destinat salarizării nu se deosebește mult între aceste grupuri de țări, însă numărul de bugetari raportați la 1000 locuitori este cu mult mai mic în Republica Moldova. De asemenea, nivelul actual de dezvoltare economică care și determină baza fiscală pentru Guvern, nu permite o creștere a salariilor în sectorul bugetar, deoarece nivelul acestor salarii în raport cu valoarea PIB pe cap de locuitor este mai mare sau egală ca în țările din ECE UE. Este cert însă că pentru mărirea salariilor în sectorul bugetar nu se poate apela la reduceri semnificative în ocuparea bugetarilor, accentul trebuie pus pe mărirea eficienței și performanței angajaților din acest sector.

■ Eficiența cheltuielilor de salarizare în sectorul bugetar

Eficiența cheltuielilor bugetare pentru salarizare este greu de cuantificat din cauza eterogenității acestui sector. Un indicator potențial ce ar facilita analiza eficienței utilizării cheltuielilor pentru salarizare în sectorul public ar fi dinamica productivității muncii în comparație cu creșterea salariului mediu la nivel de sector în termeni reali. Din păcate, constrângerile statistice, dar și conceptuale nu permit efectuarea acestui exercițiu. O constrângere de natură conceptuală privind productivitatea muncii în sectorul public ține de includerea și cuantificarea tuturor inputurilor în formarea valorii adăugate brute în acest sector.²³ O alternativă pentru acest indicator se referă la analiza calității instituțiilor și politicilor publice. Un astfel de indicator este compilat de către Banca Mondială și prin intermediul lui se cuantifică calitatea politicilor și instituțiilor publice în 16 sectoare, iar valoare fiecărui indicator variază de la 1 (performanță proastă) la 6 (performanță excelentă).

Pe parcursul ultimului deceniu progresul în construirea politicilor și instituțiilor publice calitative a fost neuniform și marginal. Progresul nu a fost uniform din cauza că în mai multe domenii de politici publice punctajul privind calitatea acestor politici s-a redus, în timp ce în altele s-a majorat. Cele mai semnificative reduceri a punctajului s-au produs în cazul politicilor din sectorul financiar (de la 3,5 puncte în 2005 la 2,5 puncte în 2015) și a politicilor de asigurare a transparenței și combaterii corupției în sectorul public (de la 3 puncte în 2005 la 2,5 puncte în 2015). Progrese au fost înregistrate în mai multe domenii, dar ele au fost destul de limitate, deoarece doar calitatea politicilor publice în domeniul gestionării datoriei a avansat cu un punct întreg de la 3 în anul 2005 la 4 în anul 2015, în restul domeniilor progresul a fost cel mult 0,5 – 0,7 puncte (Tabelul 4).

Tabelul 4. Evoluția indicatorilor privind calitatea politicilor și instituțiilor publice în Republica Moldova
(1 = valoarea minimă, 6 = valoarea maximă)

Indicatorul	2005	2010	2015
Politici de incluziune socială și echitate	3,8	4	3,9
Pregătirea resurselor umane	4	4	4
Politici de gestiune a datoriei	3	4	4
Politici privind managementul economic	3,3	3,7	4
Eficiența de mobilizare a veniturilor bugetare	3	3,5	3,5
Echitatea distribuirii resurselor bugetare	3,5	3,5	3,5
Politici în sectorul financiar	3,5	3,5	2,5
Egalitate de șanse între bărbați și femei	4,5	5	4,5
Politici fiscale	3,5	3,5	3,5
Instituțiile și managementul în sectorul public	3,2	3,4	3,4
Politici structurale	3,7	3,8	3,5
Managementul macroeconomic	3,5	3,5	4,5
Reglementarea mediului de afaceri	4	3,5	3,5
Politici și instituții pentru o durabilitate a mediului	3,5	4	4
Drepturile de autor și guvernanța bazată pe respectarea regulilor	3,5	3,5	3,5
Calitate managementului bugetar și financiar	3,5	4	4
Calitatea administrației publice	3	3	3,5
Protecția socială	3,5	3,5	3,5
Politici comerciale	3,5	4,5	4,5
Transparența și corupția în sectorul public	3	3	2,5

Sursa: Banca Mondială

²³ PWC, "Productivity in the public sector: What makes a good job?", 2014.

Creșterea semnificativă a salariului mediu în sectorul bugetar în termeni reali nu a fost însoțită de o îmbunătățire corespunzătoare a cadrului instituțional și de politici. În perioada anilor 2000 – 2015 salariul mediu în sectorul bugetar s-a majorat de circa 4 ori, iar în perioada anilor 2005 – 2015 această creștere a fost de circa 2 ori. Această creștere impresionantă nu a fost însă însoțită de un progres de aceeași anvergură în calitatea politicilor și instituțiilor publice. Discrepanța dintre creșterea salariului real și al performanței sectorului poate fi explicată prin așa factori ca politizarea instituțiilor publice, scăderea pregătirii profesionale ale angajaților în sectorul bugetar, dar și prin cadrul nedevelopat de remunerare și stimulare a angajaților în baza performanțelor. Totuși, trebuie de menționat că ultimul factor, deși este unul important nu a fost decisiv în scăderea performanței din ultimii ani a sectorului, deoarece cadrul legal privind remunerarea în sectorul public cu toate neajunsurile sale a fost elaborat în perioada anilor 2002 – 2006, ceea ce nu a încurcat la atingerea unui progres în perioada anilor 2005 – 2010 (Tabelul 4). Dimpotrivă factorul politic a crescut esențial după anul 2010, inclusiv și la nivel de promovare și selectare a personalului în baza criteriilor politice. Un argument în favoarea acestei ipoteze este scădere Republicii Moldova în clasamentul indicatorului *"Favoritismul în deciziile oficialilor guvernamentali"* al Raportului de Completivitate Globală de pe poziția 100 din 134 în anul 2008 la 130 din 138 în anul 2016, cu o ușoară redresare în 2017 (123 din 137). Astfel, evoluțiile date vorbesc despre faptul că nivelul de salarizare în sectorul public este necesar pentru a avea și un sector public performant, dar această condiție nu este suficientă.

■ Concluzii și recomandări

Cadrul normativ privind salarizarea în sectorul public este unul complex, fragmentat, plin de termeni confuzi și contradictorii. Fragmentarea cadrului legal a contribuit la faptul că transparența procesului de stabilire a salariului final este destul de joasă, ceea ce mărește puterea discreționară a persoanei responsabile de gestionarea bugetului instituției publice. De asemenea, fragmentarea pe parcursul anilor a cadrului normativ de salarizare în sectorul public a fost cauzată de lipsa unei viziuni clare la etapa incipientă de stabilire a arhitecturii mecanismului de remunerare. Consecința acestei fragmentări a fost mărirea inechității dintre categorii distincte de salariați în sectorul bugetar care îndeplinesc același lucru în instituții diferite, dar și avantajarea deliberată a unor categorii speciale de funcționari. De exemplu, salariile judecătorilor și procurorilor sunt indexate anual, deoarece sunt legate de evoluția salariului mediu pe economie. Pentru a elimina aceste neajunsuri, a fost inițiată o reformă a sistemului de salarizare în sectorul bugetar prin implementarea sistemului unic de salarizare. Pe lângă standardizarea sistemului de salarizare, scopul reformei este de a contribui la creșterea salariilor în acest sector.

Posibilitățile de mărire esențială în sectorul public sunt limitate în Republica Moldova la momentul actual. Spațiul fiscal de a majora fondul de salarizare în sectorul public este limitat din următoarele considerente:

- Ponderea cheltuielilor de personal în totalul cheltuielilor bugetare și în PIB sunt destul de mari și aproape de media pe țările UE. Luând în considerare experiența și ponderile în alte țări, în special a celor din ECE UE, poate fi anticipată o creștere de doar 0,5 puncte procentuale din PIB a fondului de remunerare a salariaților în sectorul bugetar până la 9% din PIB. Această creștere va aduce ponderea acestor cheltuieli în PIB aproape de media înregistrată în ECE UE. Totodată, creșteri peste pragul menționat nu sunt recomandate din considerentul, că țările cu un nivel mai mare de salarizare în PIB au și instituții publice mai calitative, dar și un număr mai mare de angajați în sectorul bugetar. Creșterea ponderii de salarizare trebuie să meargă doar în pas cu calitatea instituțiilor publice, capabile să stimuleze avansul economic și să gestioneze riscurile pentru finanțele publice;
- Deși ponderea cheltuielilor de salarizare în Republica Moldova este aproape de media pe ECE UE, ele sunt destinate unui număr cu mult mai mic de salariați raportați la 1000 de locuitori. Deci în termeni relativi, noi cheltuim cu mult mai mult pentru asigurarea unui număr mai mic de salariați bugetari;
- Capacitatea economică a țării de a genera salarii mai mari în sectorul bugetar este modestă. Aceasta rezultă dacă analizăm raportul dintre salariul mediu în sectorul bugetar și valoarea PIB pe cap de locuitor, care este cu mult mai mare decât în majoritatea țărilor din ECE UE.

Pe parcursul anilor 2000 – 2015 salariul mediu în sectorul bugetar a crescut esențial, însă calitatea politicilor și instituțiilor publice a înregistrat un progres marginal. Totodată, evoluția în calitatea managementului public nu a fost uniformă pe parcursul perioadei menționate. Aproximativ până în anul 2010 creșterea salarizării era însoțită de un progres, deși moderat, pe majoritatea domeniilor ce țin de sectorul public, dar apoi a urmat un regres pe unele domenii și stagnare pe altele. De asemenea, progresul mediocru după anul 2010 a fost însoțit de creșterea salariilor în termeni reali. Astfel, cauza principală nu stă în disfuncționalitatea sistemului de salarizare, ci în alți factori, precum politizarea excesivă a procesului de selectare a personalului și luării deciziilor.

Implementarea sistemului unic de salarizare în sectorul bugetar planificată de autorități este un pas înainte în crearea unui cadru transparent, echitabil și stimulator de remunerare, dar care necesită o ajustare adițională. În procesul de finalizare din punct de vedere conceptual, dar și implementare a noului sistem unic de salarizare în sectorul bugetar trebuie luați în calcul următorii factori și argumente:

- **Revizuirea și crearea unei terminologii concise și exhaustive în noul cadru normativ privind salarizarea în sectorul bugetar.** Această necesitate reiese din simplu fapt că chiar în noul Concept de reformare a domeniului propus de Guvern, sunt utilizați mulți termeni confuzi privind salarizarea preluați din cadrul normativ existent. Acest cadru însă abundă în mulți termeni nedefiniți, ceea ce îngreunează percepția și gestionarea acestui domeniu. Fără crearea unei liste exhaustive a termenilor și construcțiilor legale care trebuie să fie utilizate în crearea noului sistem de salarizare, rezultatul nu se va deosebi mult de cel prezent;
- **Ajustarea și crearea unei bazei valorice de referință, care este nediscriminatorie pentru calcularea salariilor în sectorul bugetar.** În noul Concept de reformă se propune crearea unui sistem de gradare a salariilor, care evident va începe de la Gradul 1 de salarizare. Valoarea salariului pentru acest grad va fi, cel mai probabil, echivalat cu salariul minim pe economie. Acest salariu însă diferă de cuantumul minim garant în sectorul real al economiei și astfel în noul sistem va fi perpetuat actuala discriminare a salariaților din sectorul bugetar. Totuși trebuie de admis că în Concept au fost expusă necesitatea de eliminare graduală a acestei discrepante. Viteza de eliminarea a diferenței dintre salariul minim în economie și minimul garantat poate fi mult mai rapidă dacă vor fi excluse principiile greșite de ajustare anuală a salariului minim în sectorul real din cadrul legal existent (formula eronată de calculare a productivității muncii în economie);
- **Crearea unui sistem unic de salarizare destul de flexibil pentru a lua în calcul specificul unor domenii din sectorul public.** Este cert, că principiul echității în noul sistem unic de salarizare trebuie să fie unul de bază. Totuși, unele domenii trebuie să aibă o anumită prioritate din punct de vedere asigurării pe termen lung a creșterii economice, dar și a reformelor cheie în domeniul public, un astfel de exemplu fiind judecătorii și procurorii. Soluția pentru încorpora specificul unor grupuri de salariați în sistemul unic de salarizare este acordarea acestor de la bun început unor grade mai înalte de salarizare în cadrul evaluării posturilor. Această manevră va permite diminuarea rezistenței acelor grupuri care beneficiază de actualul sistem de salarizare. Desigur, asigurarea deliberată a unor grade mai înalte de salarizare pentru unele grupuri de salariați încalcă principiul echității, dar aceste va fi compromisul pentru a obține un sistem mai flexibil și care poate fi ușor transpus;
- **Regândirea criteriilor de revizuire și indexare a salariilor.** În noul sistem de salarizare trebuie excluse toate prevederile și formulele de indexare anuală a salariilor pentru a face sistemul mai receptiv la șocurile economice și a asigura o durabilitate a finanțelor publice. Unele grupuri de salariați acum beneficiază de o astfel de indexare vor opune rezistență, precum procurorii și judecătorii. Dar cum a fost menționat la punctul precedent, asigurarea unor grade mai înalte pentru aceste grupuri de salariați trebuie să compenseze aceste pierderi de indexare anuală. De asemenea, excluderea pentru toate grupurile de salariați a indexării anuale a salariilor va fortifica principiul de echitate în sistem, care cumva va fi știrbit prin acordarea unor grade de salarizare pentru unele grupuri de salariați. Finalmente, este recomandabil ca principalul indicator care trebuie luat în calcul la ajustarea și

indexarea periodică (discreționară) a salariilor trebuie să fie doar ratele de creștere a PIB-ului. Acest indicator va fi suficient de luat în calcul, deoarece el deja include alți indicatori precum inflația, productivitatea muncii, etc. Ajustarea fondului de salarizare doar în baza performanței PIB-ului va facilita managementul finanțelor publice și menținerea sub control a fondului de salarizare în raport cu PIB-ul;

- **Extinderea sistemului de remunerare în baza performanțelor pentru un grup cât mai larg de salariați.** Este recomandabil, ca sistemul de remunerare în baza performanțelor să fie implementat în mod prioritar la gradele de salarizare cele mai mari. Un pas înainte în transpunerea principiilor de remunerare și motivare din sectorul corporativ ar fi aplicarea sistemului de remunerare în baza performanțelor și pentru personalul cu funcții de demnitate publică. Un argument în plus pentru remunerarea în baza performanțelor a acestor persoane ar fi faptul că mulți indicatori de performanță pot fi cuantificați la nivel de sector sau domeniu de activitate, pentru care este responsabilă instituția condusă de un ministru de exemplu;
- **Majorarea rațională a fondului de salarizare la demararea reformei.** Desigur, spațiul fiscal pentru majorarea salariilor este limitat, dar la demararea reformei este necesar de avut o creștere a fondurilor destinate salarizării. Pentru a nu periclita durabilitatea finanțelor publice și reieșind din indicatorii macroeconomici actuali privind salarizare, creșterea fondului de salarizare nu trebuie să depășească 0,5% din PIB;
- **Reforma sistemului de salarizare trebuie să fie însoțită de revizuirea modelului actual de recrutare și promovare a salariaților în sectorul bugetar.** Creșterea nivelului de salarii în sectorul public nu este o garanție a îmbunătățirii performanței instituțiilor publice. În cazul când locurile de muncă la toate nivelurile se împart pe diferite criterii, altele decât cel de profesionalism, sistemul public eșuează în activitățile sale de bază. Astfel, noul sistem de salarizare care va fi bazat pe performanță trebuie să includă și mecanisme clare și transparente de recrutare și evaluare a salariaților în sistemul public. Digitalizarea și minimizarea factorului uman în astfel de mecanisme sunt o precondiție pentru progresul în acest domeniu.

Anexe

Anexa 1. Repartizarea categoriilor de angajați pe tipurile salariului de bază

Categoria de angajați	Cadrul normativ
Salariu tarifar în baza RTU	
Angajați civili din organele apărării naționale, securității statului și ordinii publice: - Corp profesoral didactic; - Cadre didactice; - Personal medical; - Specialiști; - Personal auxiliar/muncitori.	HG nr. 1000 din 28.08.2006 cu privire la condițiile de salarizare a angajaților civili din organele apărării naționale, securității statului și ordinii publice
Personalul din instituțiile medico-sanitare și de asistență socială: - Conducători ai instituțiilor medico-sanitare și de asistență socială; - Personal medical cu funcții de conducere; - Medici și farmaciști; - Personal medical și farmaceutic cu studii medii de specialitate; - Personal medical inferior; - Specialiști de diferite tipuri și categorii (ingineri, tehnicieni, șef/manager serviciu social, asistent social, asistent parental, psiholog, logoped, kinetoterapeut, mediator comunitar, lucrători sociali). Personalul din instituțiile: - Agenția Medicamentul și Dispozitivelor Medicale; - Agenția de Transplant; - Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității în Muncă; - Asociația curativ-sanatorială și de recuperare a Cancelariei de Stat; - Serviciul de asistență socială comunitară; - Instituții sociale (aziluri, centre, case internat și internate psiho-neurologice)	HG nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa. 3
Personalul din instituțiile de cultură și artă	HG nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr. 4
Personalul din domeniul culturii fizice și sportului	HG nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr. 5
Personalul redacțiilor mijloacelor de informare în masă finanțate de la buget	HG nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr. 6
Personalul din serviciile de agricultură, alte servicii din sfera socială și personalul Serviciului Hidrometeorologic de Stat: - Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor; - Serviciul Special pentru influențe active asupra proceselor hidrometeorologice; - Serviciul Hidrometeorologic de Stat; - Comisia de Stat pentru Încercarea Soiurilor de Plante pe lângă Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.	HG nr. 755 din 03.07.2006 cu privire la salarizarea personalului din unitățile bugetare specializate în servicii pentru agricultură, alte servicii neraportate la sfera socială și a personalului Serviciului Hidrometeorologic de Stat
Personalul din sfera științei și inovației	HG nr. 47 din 12.01.2007 cu privire la salarizarea angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat
Personalul din domeniul expertizei judiciare, constatărilor tehnico-științifice și medico-legale	HG nr. 122 din 07.02.2007 privind salarizarea personalului din domeniul expertizei judiciare, constatărilor tehnico-științifice și medico-legale
Personalul cu profesii și specialități complexe și alte categorii de personal din instituțiile și organizațiile bugetare	HG nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr. 7-15
Salariu tarifar în baza RTU cu aplicarea coeficientului de complexitate	
Personalul unor organizații, instituții și întreprinderi monitorizate de Cancelaria de Stat (aparatură administrativă al bazei auto, muncitori)	HG nr. 1062 din 15.09.2006 privind salarizarea personalului unor organizații,

	instituții și întreprinderi monitorizate de Cancelaria de Stat
Personalul administrativ (de conducere și specialiști) unor instituții finanțate de la buget: - <i>Asociația curativ-sanatorială și de recuperare a Căminului de Stat;</i> - <i>Institutul Național al Justiției;</i> - <i>Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat;</i> - <i>Agenția Națională Asigurare a Calității în Învățământul Profesional;</i> - <i>Fondul special pentru manuale și a Consiliului Bibliotecar Național;</i> - <i>Centrul tehnologiei informaționale și comunicaționale pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, precum și a Biroului Național de Statistică;</i> - <i>Personalul care efectuează cercetări statistice selective ale activității agricole a gospodăriilor personale auxiliare ale cetățenilor, gospodăriilor țărănești (de fermier) și cercetări statistice în domeniul social;</i> - <i>Secretariatul Comisiei Naționale a Republicii Moldova pentru UNESCO;</i> - <i>Î.S. "Bacul Molovata";</i> - <i>Instituția publică "Căpitănia portului Giurgiulești";</i> - <i>Agenția Națională Antidoping.</i>	HG nr.1108 din 25.09.2006 privind salarizarea personalului unor instituții finanțate de la buget
Salariu de funcție (lunare)	
Personalul cu funcții de demnitate publică	Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.2, anexa nr.3
Personalul din cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică	Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.12
Judecători, procurori, conducerea Autorității Naționale de Integritate și inspectori din Inspecția procurorilor din cadrul Procuraturii Generale	Legea nr.328 din 23.12.2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.14
Cadrelor didactice și personalul metodic din instituțiile organizațiile de învățământ general	Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.11 HG nr.381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr.1
Personalul din instituțiile de învățământ profesional tehnic și superior - <i>Corp profesoral;</i> - <i>Corp profesoral-didactic;</i> - <i>Personal de conducere a instituțiilor de perfecționare a cadrelor;</i> - <i>Cadre de conducere, personal didactic-auxiliar și administrativ-gospodăresc;</i> - <i>Lucrători cu funcții complexe din instituțiile de învățământ public de toate nivelurile conform RTU.</i>	Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.11 HG nr.381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, anexa nr.2
Salariu de funcție (în baza grilelor și gradelor de salarizare)	
Personalul Serviciului de Informații și Securitate	HG nr. 253 din 20.04.2012 privind asigurarea financiară a ofițerilor de informații și securitate
Funcționari publici cu statut general	Legea nr.48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici HG nr.331 din 28.05.2012 privind salarizarea funcționarilor publici
Funcționari publici cu statut special din organele apărării naționale (militari, efectivul de trupă și corpul de comandă) din: - <i>Organele apărării naționale, anexa nr. 1;</i> - <i>Ministerul Afacerilor Interne, anexa nr. 2;</i> - <i>Centrul Național Anticorupție, anexa nr. 3;</i> - <i>Departamentul Instituțiilor Penitenciare, anexa nr. 4;</i> - <i>Serviciul de Protecție și Pază de Stat, anexa nr. 5;</i>	Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexa nr.7 HG nr.650 din 12.06.2006 privind salarizarea militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității

- <i>Birou de curieri speciali, anexa nr. 6.</i>	statului și ordinii publice
Personalul unor direcții finanțate de la buget:	HG nr.1258 din 01.11.2006 privind salarizarea personalului unor direcții finanțate de la buget
- <i>Personalul administrativ și profesiiile de muncitori ale Direcției generale pentru administrarea clădirilor Guvernului.</i>	
Personalul de deservire tehnică din instanțele judecătorești, procuratură și autoritățile administrației publice centrale și locale	HG nr.710 din 26.09.2012 privind salarizarea personalului care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale

Sursa: Ajustările autorului în baza Anexei nr. 1 din Conceptul privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

■ Bibliografie

1. B. Clements, S. Gupta, I. Karpowicz, S. Tareq, "Evaluating Government Employment and Compensation", Technical Notes and Manuals of Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2010;
2. Curtea de Conturi a Republicii Moldova, "Raportul auditului de performanță. Întrunesc criterii motivaționale și de performanță sistemele de remunerare în sectorul public?", 2016;
3. D. Budianschi, "Evoluția sectorului bugetar și lecțiile învățate", Expert – Grup, 2013;
4. E. Baddock, P. Lang, V. Srivastava, "Size of the Public Sector: Government Wage Bill and Employment", World Bank, 2015;
5. I. Morcotilo, "Salariu minim: Între eficiență economică și echitate socială", Expert – Grup, 2015;
6. International Monetary Fund, "Case Studies on Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies, and Reform Challenges", 2016;
7. International Monetary Fund, "Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies, and Reform Challenges", 2016;
8. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, "Concept privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar", 2017;
9. Organization for Economic Co-operation and Development "Performance – related Pay Policies for Government Employees", 2005;
10. PWC, "Productivity in the public sector: What makes a good job?", 2014;
11. S. Eckardt, Z. Mills, "What Goes Up Must Come Down: Cyclicity in Public Wage Bill Spending", World Bank, Policy Research Working Paper nr. 6760, 2014;
12. World Bank, "Kyrgyz Republic. Public Expenditure Review Policy Notes: Public Wage Bill", Report no. 88976, 2014;
13. World Bank, "Serbia. Right – Sizing the Government Wage Bill", Report no. 54056 – YF, 2010.

■ Despre Expert-Grup

CINE SUNTEM

Expert-Grup este un centru analitic (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și de politici publice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali din Republica Moldova, care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea țării. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Expert-Grup a fost fondat în 1998, începându-și activitatea de cercetare în 2006.

Misiunea organizației este de a promova interesul public și a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republica Moldova.

ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice, precum și cercetările și consultanța în domeniul politicilor publice. Noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Moldovei. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări și consultanță profesionistă, obiectivă și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Climat investițional;
- Analize și previziuni macroeconomice;
- Stabilitate financiară;
- Sector bancar;
- Economie politică;
- Finanțe publice;
- Dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- Piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- Comerțul extern;
- Piețele financiare;
- Economia integrării europene;
- Analiza economică la nivel de sector;
- Dezvoltarea economică regională și locală;
- Energia și economia mediului.

PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006–2016 Expert-Grup a implementat mai mult de 100 proiecte de consultanță, cercetare și advocacy în diferite domenii legate de dezvoltare economică și politici publice. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea instituții internaționale ca Banca Mondială, Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.