

Criza Resurselor Umane și Sistemul de Salarizare în Cadrul Autorităților Publice Centrale și Locale în Republica Moldova

Acest studiu a fost realizat de Institutul pentru Inițiative Strategice (IPIS) în cadrul inițiativei „Administrarea social responsabilă a finanțării externe”, în parteneriat cu Centrul Analitic Independent „Expert-Grup, cu suportul financiar al Fundației Soros Moldova

Opiniile exprimate în acest studiu aparțin în exclusivitate autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros Moldova

Conținut:

1. Preambul	3
2. Introducere	6
3. RAP și reforma managementului resurselor umane (MRU).....	8
3.1 Cadrul strategic al reformei de administrare publică (RAP).....	8
3.2 Situația economică generală și nivelul de salarizare medie în economie	10
4. Salariile medii pe economie în Moldova și UE	12
4.1 Republica Moldova.....	12
4.2 Uniunea Europeană.....	13
5. Cadrul de reglementare al autorităților publice centrale	16
5.1 Analiza sistemului de administrare publică actuală.....	16
5.2 Sarcinile ministerelor și a altor autorități administrative centrale.....	19
6. Reglementări salariale în sectorul bugetar	21
6.1 Salariul de baza – partea fixă	21
6.2 Salariul lunar – partea variabilă și sporuri	22
6.3 Clasificarea funcțiilor publice.....	26
6.4 Evaluarea sistemului salarial.....	26
7. Unități de personal/angajați în 2022 – 2023 din cadrul Administrației publice centrale, la situația din 1 august.....	28
7.1 Administrația publică centrală	28
7.2 Instituții subordonate Guvernului	32
7.3 Autoritățile publice locale.....	35
8. Concluzii.....	38
9. Recomandări	39
Diagrama 1. Salariul mediu lunar pe economie în Moldova.....	13
Diagrama 2. Salariul mediu lunar în țările Europene, anul 2023.....	15
Diagrama 3: Unități de personal și funcții vacante, 2022-2023 (la situația din 1 august)	31
Diagrama 4: Salariul mediu lunar în instituțiile publice, 2022-2023 (la situația din 1 august)	32
Diagrama 5: Salariul mediu lunar din cadrul instituțiilor subordonate Guvernului, 2022-2023 (la situația din 1 august)	34
Diagrama 6: servicii oferite de autoritățile publice locale de nivelul II, 2022 – 1 august 2023 ...	36
Tabel 1: Mărimea sporurilor cu caracter specific, per sector	25
Tabel 2: Unități de personal – Administrația publică centrală.....	29
Tabel 3: Numărul unităților de personal în 2022 – 2023 din cadrul instituțiilor subordonate Guvernului, la 1 August 2023	33

1. Preambul

În contextul schimbărilor geopolitice și al războiului Federației Ruse împotriva Ucrainei, integrarea Europeană a devenit o prioritate pentru Republica Moldova, atât pe plan de politică externă și cel de securitate, cât și pe plan de reforme interne. În contextul recente deschideri ale negocierilor privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, crearea unei administrații publice profesioniste, competente și moderne reprezintă una dintre sarcinile cheie pentru Republica Moldova în viitorul apropiat, atât din punct de vedere al negocierilor eficiente de aderare la EU, cât și din punct de vedere al administrării eficiente a statului¹. Cu toate că administrația publică locală și centrală are profesioniști competenți, per ansamblu, starea actuală a APL lasă suficient spațiu pentru îmbunătățiri și reforme profunde.

Următorii pași în negocierile privind aderarea Republicii Moldova la EU vor include o misiune de evaluare din partea structurilor Europene, care va evalua starea actuală pe toate cele 35 capitole de negocieri și va defini volumul necesar de reforme, coordonare și ajustare². La etapa actuală, rolul cheie de coordonare a negocierilor de aderare aparține Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (coordonarea generală) și Cancelariei de Stat (planificarea strategică și coordonarea politicilor la nivel guvernamental sectorial).

În următorii ani, marea majoritate a proceselor de administrare publică în Moldova vor fi legate de aceste negocieri. Moldova trebuie să lucreze mult să consolideze un serviciu public independent, competent și profesionist, capabil să facă față provocărilor de administrare și reformare a statului, conform cerințelor exigente înaintate în cadrul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană. Conform Comisiei Europene, reforma administrației publice (RAP) este unul dintre trei domenii "fundamentale" în procesul de extindere a Uniunii Europene³.

Acest studiu analizează criza actuală a resurselor umane și sistemul de salarizare în cadrul autorităților publice centrale și locale în Republica Moldova, care în mare parte este insuficient, necompetitiv și inechitabil, și reprezintă drept una din piedicile principale pe calea creării unui corp de funcționari publici competenți și bine pregătiți. În același timp, salarizarea nu poate fi abordată fără analiza mai profundă a reformei

¹ Comunicat de presă, Consiliul European, 14.12.2023: Consiliul European decide deschiderea negocierilor de aderare cu Ucraina și cu Republica Moldova. Consiliul European invită Consiliul să adopte cadrele de negocieri respective odată ce sunt luate măsurile prevăzute în recomandările Comisiei din 8.11.2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>

² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters_en

³ Comisia Europeană (2018), O perspectiva credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/western_balkans_strategy_en_0.pdf

administrației publice per ansamblu și a sistemului general al serviciului public, dar și fără înțelegerea detaliată al impactului produs de criza resurselor umane în administrația publică la toate nivelurile. Cu toate că aceste aspecte importante nu pot fi acoperite de acest studiu îngust, care se axează în mare parte pe criza resurselor umane și sistemul de salarizare, ele sunt foarte strâns legate de subiectul principal și se vor regăsi în mai multe capitole. Acest studiu oferă doar un fragment mic al unui efort merit să îmbunătățească actul de guvernare în Republica Moldova.

La etapa actuală sistemul de salarizare în serviciul public este prea complex, inconsecvent și nu motivează performanța și excelența. O reformă salarială centralizată pentru funcționarii publici la nivelul central și la nivelul local rămâne o necesitate, cu scopul principal de a spori competitivitatea și corectitudinea salariilor, în același timp simplificând sistemul de salarizare și făcându-l mai clar, mai simplu și mai consecvent.

Reforma salarială nu va produce efectele scontate fără acțiuni menite să redreseze criza resurselor umane în administrația publică, dar și fără reforma administrației publice per ansamblu. Guvernul a desemnat RAP drept una dintre prioritățile cheie, inclusiv în programul „Moldova: prosperă, sigură și europeană”, care stabilește mai multe obiective și măsuri de politici în acest domeniu. Practic toate documentele de planificare strategică, inclusiv Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, recunosc deschis că un sistem de management a resurselor umane îndreptat spre rezultate și performanță este o condiție sine qua non pentru a rezolva criza resurselor umane. Ori, acest sistem funcțional și performant abia urmează a fi creat⁴.

În afară de salarizare insuficientă, o cauză a crizei resurselor umane în administrația publică este fluctuația personalului în serviciul public, în special după schimbările guvernelor. Sistemul de organizare și distribuire a responsabilităților în administrația centrală lasă un număr mare de agenții în afara regulilor generale care ar trebui să ghideze angajarea și salarizarea bazată pe merit și un management financiar robust în instituțiile de administrare publică. Cadrul legal care ghidează accesul la informații și furnizarea pro-activă a informațiilor e de calitate înaltă. În același timp, respectarea acestor reguli și promovarea guvernării transparente nu este neapărat asigurată în suficientă măsură la nivel central.

Reforma salarială per se nu va fi eficientă și fără o ameliorare esențială a competențelor de gestionare a resurselor umane la nivelul de conducere superior. De exemplu, una dintre măsurile cheie în acest sens, care se cere concomitent cu reforma salarială, este

⁴ Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, nr. 126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial nr.130-133/285 din 18.04.2023

extinderea competențelor secretarilor generali în diferite ministere în managementul resurselor umane (MRU). Practicile când puterea decizională pentru numiri, promoții, și alte aspecte care se referă la resurse umane, rezidă în mare parte în mâinile miniștrilor, trebuie limitată. Secretarii de stat ar trebui implicați mai activ în procesul de numiri și promoții mai competitive, bazate pe merit, dar și pentru asigurarea stabilității și previzibilității acestor funcții publice.

Sistemul de gestionare a resurselor umane rămâne birocratizat, ierarhizat în exces, ceea ce previne inițiativa și inovația în îndeplinirea sarcinilor. Perspectivele de dezvoltare în carieră în sectorul public sunt incerte, iar oportunitățile de promovare bazate pe merit în funcția publică sunt insuficiente. Per ansamblu, atractivitatea serviciului public e insuficientă; ca rezultat, prea puțini candidați aplică la funcții în sectorul public la toate nivelurile.

Un sistem integrat informațional de administrare a resurselor umane în serviciul public – care ar include și un sub-sistem pentru asigurarea salarizării competitive – este o necesitate acută pentru întregul serviciu public. Sistemul actual este practic nefuncțional și are utilitate limitată. Acest sistem urmează să fie creat de instituțiile publice relevante, în mare parte sub conducerea Cancelariei de Stat. Rolul Cancelariei de Stat în gestionarea resurselor umane, analiza sistematică a datelor existente, sporirea atractivității serviciului public, ar trebui să crească semnificativ pentru a uniformiza abordările prin întregul sistem de serviciu public.

2. Introducere

Republica Moldova trece prin transformări interne și externe profunde, cauzate în mare parte de războiul Rusiei împotriva Ucrainei și dizolvarea concomitentă al așa-numitului spațiu „post-sovietic”. Moldova a obținut succese majore într-o perioadă scurtă de timp. Moldova are o foaie de parcurs pentru reforme și a pornit ferm pe calea către Uniunea Europeană. Moldova a obținut statutul de țară candidat la aderare la UE⁵. În decizia sa de a oferi statutul de țară candidat Republicii Moldova, UE a insistat pe necesitatea reformelor profunde în domeniul administrației publice și al managementului finanțelor publice. În decembrie 2023, Moldova a obținut deschiderea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană⁶.

Pe de altă parte, Moldova a fost expusă la șocuri profunde. Migrația, îmbătrânirea populației, productivitatea scăzută și veniturile insuficiente înrăutățesc perspectivele țării. Fragilitatea economică și socială a crescut. Creșterea prețurilor și vulnerabilitatea economiei, împreună cu creșterea costurilor energiei, au cauzat creșterea cheltuielilor fiscale, dar nu au sporit puterea de cumpărare a oamenilor. Moldova are nevoie de politici de creștere economică durabilă și, crucial, creșterea veniturilor bugetare pentru a susține instrumentele de gestionare a finanțelor publice.

Calitatea, pregătirea și remunerarea competitivă, echitabilă și sustenabilă a resurselor umane în cadrul autorităților publice centrale și locale este un domeniu crucial pentru viitorul apropiat și mai îndepărtat, și va juca un rol fundamental în funcționarea Republicii Moldova ca stat, dar și în cadrul negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Axarea nemijlocită pe resursele umane, pe calitatea lor, și pe remunerarea lor va determina dacă Moldova va reuși să eficientizeze și aprofundeze procesul de aderare la UE, și va purta aceste negocieri la timp, să-și evite ”blestemul geopolitic”⁷.

Consolidarea managementului profesional al resurselor umane în toate instituțiile guvernamentale la nivel central este vitală. Capacitatea instituțională, inclusiv calitatea și deficitul resurselor umane, ar putea fi una dintre piedicile majore în procesul de negociere pe diferite capitole cu Uniunea Europeană. Criza resurselor umane în

⁵ Ziarul de Gardă: ce reprezintă statutul de țară candidată la aderarea la UE? Beneficiile acestuia și pașii următori pe care trebuie să-i întreprindă R. Moldova, 23 iunie 2022, pe <https://www.zdg.md/importante/ce-reprezinta-statutul-de-tara-candidata-la-aderarea-la-ue-beneficiile-acestuiasi-pasii-urmatori-pe-care-trebuie-sa-i-intreprinda-r-moldova/>

⁶ Știrile Prov TV: UE a votat începerea negocierilor de aderare cu Ucraina și Rep. Moldova. Zelenski și Maia Sandu exultă: „Suntem europeni”, 14 decembrie, 2023, pe <https://stirileprotv.ro/stiri/international/consiliul-european-a-decis-sa-inceapa-negocierile-de-aderare-cu-ucraina-si-moldova.html>

⁷ Geoană: Republica Moldova are șansa istorică de a evada din blestemul geografic, prin aderarea la UE, Agenția Națională de Presă, agepress.ro, 17 noiembrie 2023, pe <https://agerpres.ro/politica/2023/11/17/geoana-republica-moldova-are-sansa-istorica-de-a-evada-din-blestemul-geografic-prin-aderarea-la-ue--1205455>

instituțiile publice atât la nivel central cât și la nivelul local este frecvent invocată ca una dintre cele mai acute probleme. Această criză se manifestă prin numărul mare de funcții vacante, puțini candidați care aplică la funcții vacante, atractivitatea scăzută a serviciului public, oportunități limitate de creștere profesională și de promovare bazată pe merit, birocratizarea excesivă, care se axează pe procese și proceduri și nu pe rezultat, și responsabilități neclare pentru gestionarea resurselor umane în cadrul autorităților la nivel central și local.

Nivelul de salarizare este frecvent numit ca una din cauzele principale ale acestei crize a resurselor umane. Remunerarea este percepută ca insuficientă în raport cu responsabilitățile serviciului public, iar sistemul de salarizare este perceput ca inechitabil, care nu încurajează inițiativa și bună performanță. În raportul SIGMA, „Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare în conformitate cu principiile administrației publice”, criteriul **”Echitatea și competitivitatea sistemului de remunerare a funcționarilor publici”** a primit o notă descalificantă - 1 la scara de la 0 la 5 (per ansamblu, ”serviciul public și managementul resurselor umane” a primit nota 2.8 din 5⁸). Sistemul de salarizare a funcționarilor publici rămâne în continuare cel mai problematic domeniu din punct de vedere a competitivității și atractivității condițiilor de muncă în sectorul public.

Una din concluziile acestui studiu este că nivelul insuficient de salarizare – cu toate majorările salariale recente – este doar o cauză a eficienței reduse al serviciului public, și nu este o cauză determinantă⁹.

⁸ SIGMA: Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare în conformitate cu principiile administrației publice, pp. 7-12, Octombrie 2023, OECD, Paris, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

⁹ Ref: EVALUAREA FINALĂ (EX-POST), Strategia națională de descentralizare, 2012-2018, Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, 2021, Autorii: Baiba Petersone, Ion Gumene

3. RAP și reforma managementului resurselor umane (MRU)

3.1 Cadrul strategic al reformei de administrare publică (RAP)

Guvernul a adoptat recent un cadru strategic de reformă a administrației publice (Strategia RAP) pe 2023-2030. Acest cadru strategic include Strategia de reformă a administrației publice (2023-2030)¹⁰, Programul de implementare a Strategiei pe 2023-2026¹¹, Strategia de dezvoltare a managementului financiar public (Strategia MFP) pe 2023-2030¹². Aceste documente de planificare strategică sunt coerente și acoperă în mod exhaustiv toate domeniile ale reformei administrației publice, definite de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)¹³.

Cu toate acestea, aceste documente strategice ar putea avea un impact limitat, pentru că nu prevăd soluțiile clare. De exemplu, reforma salarială în cadrul strategiei RAP presupune ridicarea ratelor de bază, care sunt mici și necompetitive. În același timp, strategia RAP nu abordează alte aspecte importante, cum ar fi continuitatea și echitatea. La fel, lipsește și analiza impactului fiscal și estimarea fondurilor necesare, ceea ce pune sub semnul întrebării capacitatea de a duce această reformă salarială la bun sfârșit.

Resursele umane și nivelul de remunerare sunt parte importantă al RAP și nu pot fi analizate fără o examinare a acestei reforme în ansamblu. Conform studiului recent al OECD (SIGMA), "Administrația publică în Republica Moldova, evaluare în conformitate cu principiile administrației publice", planificarea și dezvoltarea politicilor la nivelul autorităților publice centrale și locale sunt bine stabilite în lege, dar implementarea lor practică suferă, iar capacitățile instituțiilor responsabile ale Centrului Guvernului sunt insuficiente. Coordonarea, calitatea planificării strategice și ale elaborării politicilor publice mai oferă suficient spațiu pentru îmbunătățire¹⁴. În mare parte, aceste deficiențe sunt cauzate și de politici pe resurse umane.

Studiul SIGMA estimează că „performanța Republicii Moldova în cele șase domenii ale administrației publice – cadrul strategic al reformei administrației publice, dezvoltarea și coordonarea politicilor, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea, prestarea serviciilor, managementul finanțelor publice - variază de la 1 la 3.2 pe o scară de 5 puncte”. Evaluarea principiului 3, "serviciul public și managementul resurselor umane", a produs rezultate foarte modeste:

¹⁰ Adoptată prin Hotărârea Guvernului No. 126/2023 din 15.03.2023.

¹¹ Adoptată prin Hotărârea Guvernului No. 352/2023 din 07.06.2023.

¹² Adoptată prin Hotărârea Guvernului No. 71/2023 of 22 February 2023

¹³ OECD (2017), Principiile Administrației Publice, OECD, Paris, <https://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

¹⁴ SIGMA: Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare în conformitate cu principiile administrației publice, pp. 7-12, Octombrie 2023, OECD, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

1. *Domeniul de aplicare al serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică – 4 puncte din 5*
2. *Politica și cadrele legale pentru un serviciu public profesional și coerent sunt stabilite și aplicate în practică; configurația instituțională permite practici consecvente și eficiente de gestionare a resurselor umane în cadrul serviciului public – 2 din 5*
3. *Recrutarea funcționarilor publici se bazează pe merit și tratament egal în toate fazele sale; criteriile de retrogradare și concediere a funcționarilor publici sunt explicite – 3 din 5*
4. *Este împiedicată influența politică directă sau indirectă asupra posturilor de conducere superioare din serviciul public – 2 din 5*
5. ***Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se bazează pe clasificarea posturilor; este corect și transparent – 1 din 5***
6. *Se asigură dezvoltarea profesională a funcționarilor publici; aceasta include formare regulată, evaluare echitabilă a performanței și mobilitate și promovare bazate pe criterii și merite obiective și transparente – 3 din 5*
7. *Sunt în vigoare măsuri pentru promovarea integrității, prevenirea corupției și asigurarea disciplinei în serviciul public – 3.5 din 5¹⁵*

Pe de o parte, Republica Moldova are un cadru legislativ pentru un corp de funcționari publici profesioniști. Pe de altă parte, capacitățile limitate ale serviciului public la nivelul administrației publice centrale și locale împiedică punerea în aplicare a acestui cadru legislativ. Recrutarea și păstrarea cadrelor calificate – mai ales cu experiență suficientă în serviciu public și memorie instituțională – reprezintă o provocare care va afecta inclusiv și viteza negocierilor de aderare la Uniunea Europeană.

Sistemul de remunerare este ineficient, și nu este capabil să asigure echitatea internă și externă a salariilor. Reforma salariilor din 2018 și modificări legislative recente, care au permis al doilea loc de muncă pentru a remedia situația salarială existentă, nu au rezolvat această problemă. Cadrul normativ existent nu prevede foarte clar cine gestionează resursele umane la nivel central și cine este responsabil de elaborarea și punerea în aplicare MRU. Instituirea managementului profesionist și dedicat a resurselor umane în administrația publică locală și centrală, inclusiv și al unui sistem informațional potrivit, este una din sarcinile importante, care vor îmbunătăți nivelul de calitate și de salarizate ale resurselor umane.

¹⁵ SIGMA: Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare în conformitate cu principiile administrației publice, pp. 7-12, Octombrie 2023, OECD, Paris, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

3.2 Situația economică generală și nivelul de salarizare medie în economie

O condiție în sine pentru creșterea și sustenabilitatea nivelului de salarizare în sectorul public (dar și în sectorul privat) este creșterea economică durabilă. Din acest punct de vedere, există spațiu pentru îmbunătățire. După recesiunea economică din 2009, economia Republicii Moldova a crescut în medie cu 4,5% anual, ceea ce este în conformitate cu nivelul mediu în Comunitatea Statelor Independente (CSI), și puțin peste nivelul de creștere economică în statele din Europa Centrală. În pofida acestei creșteri, economia nu și-a îmbunătățit capacitatea de creare a locurilor de muncă. Rata de angajare s-a ridicat la aproape 38-40%, fiind una dintre cele mai mici din regiune.

Drept rezultat, salariile în sectorul privat, dar mai ales în sectorul public, au rămas printre cele mai mici în regiune, presând forța de muncă să migreze și privând țara de una din cele mai valoroase resurse – capitalul uman. Aceste constrângeri au devenit și mai presante din cauza încetinirii creșterii economice în următorii ani (în pofida prognozelor Fondului Monetar Internațional (FMI), conform cărora PIB-ul Republicii Moldova va crește, în medie cu aproximativ 3% pe an¹⁶. Această rată de creștere economică nu este suficientă pentru o majorare semnificativă a nivelului de salarizare în sectorul privat și în sectorul public.

Agenda 2030 a Organizației Națiunilor Unite include 17 obiective de dezvoltare durabilă (ODD)¹⁷. Obiectivul 8, Munca decentă și creștere economică, vizează ”creșterea economică, deschisă tuturor și durabilă, dar și promovarea ocupării depline și productive a forței de muncă, precum și a unei munci decente pentru toți”¹⁸. Deoarece accentul Agendei ONU 2030 e pe capitalul uman, creșterea economică trebuie să fie mai durabilă și mai incluzivă, pentru a genera un impact semnificativ asupra dezvoltării umane. Prin urmare, ODD 8 abordează necesitățile femeilor și bărbaților, tinerilor, persoanelor cu dizabilități și a muncitorilor migranților și prevede instrumentele și mecanismele cheie pentru realizarea creșterii economice centrate pe oameni: productivitatea muncii ca un mijloc cheie de majorare a salariilor reale, împreună cu competitivitatea, diversificarea afacerilor și inovația, locurile de muncă decente, bine și egal plătite, securizate și formale. Munca decentă pentru toți, femei și bărbați, precum și reducerea inegalității reprezintă unul din aspectele esențiale ale dezvoltării Republicii Moldova.

¹⁶ Realitatea.md - Valentina Buza, Economia Republicii Moldova va crește în 2024. Estimările FMI. 12 aprilie 2023. <https://realitatea.md/economia-republicii-moldova-va-creste-in-2024-estimarile-fmi/>

¹⁷ Comisia Europeană: Obiective de dezvoltare durabilă, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_ro

¹⁸ Euractiv.ro, Mihaela Stoica, Ce reprezintă cele 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă (ODD), incluse pe Agenda 2030, <https://www.euractiv.ro/we-develop/ce-reprezinta-cele-17-obiective-de-dezvoltare-durabila-odd-incluse-pe-agenda-2030-6402>

Dezideratul de creștere economică și asigurarea competitivității și egalității sistemului salarial în sectorul public trebuie să rămână în centrul atenției autorităților publice ca singura metodă sustenabilă de a asigura nivelul de salarizare competitiv și sustenabil în sectorul public, care va stimula performanța și excelența în administrarea afacerilor publice.

4. Salariile medii pe economie în Moldova și UE

4.1 Republica Moldova

În Uniunea Europeană, inclusiv în România, salariile din sectorul public de obicei sunt mai mari decât cele pentru lucru comparabil din sectorul privat. Astfel, în comunitatea Europeană, un loc de muncă la stat e mai bine plătit, în medie, decât unul la privat, în mare parte din cauza faptului că, spre deosebire de sectoarele din economia reală, munca în sectorul public presupune niveluri de calificare mult mai ridicate. În Republica Moldova, situația e inversă. Salariile din sectorul public, chiar și după creșterile salariale din anul 2023, sunt mai mici în Republica Moldova față de cele din sectorul privat. Retorica defectă a salariilor din sectorul bugetar, e bazată pe o realitate statistică, unde salariul mediu din sectorul public este inferior celui din privat.

Salariul mediu pe economie în Republica Moldova a fost 6975 lei în 2019, 7953 lei în 2020, 8716 lei în 2021, 10447 lei în 2022, 12450 lei în 2023. Cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul de referință – se aprobă în conformitate cu principalii indicatori macroeconomici prognozați pentru anul de referință (de regulă, se aprobă în luna decembrie a anului premergător anului de referință și se aplică în anul de referință).

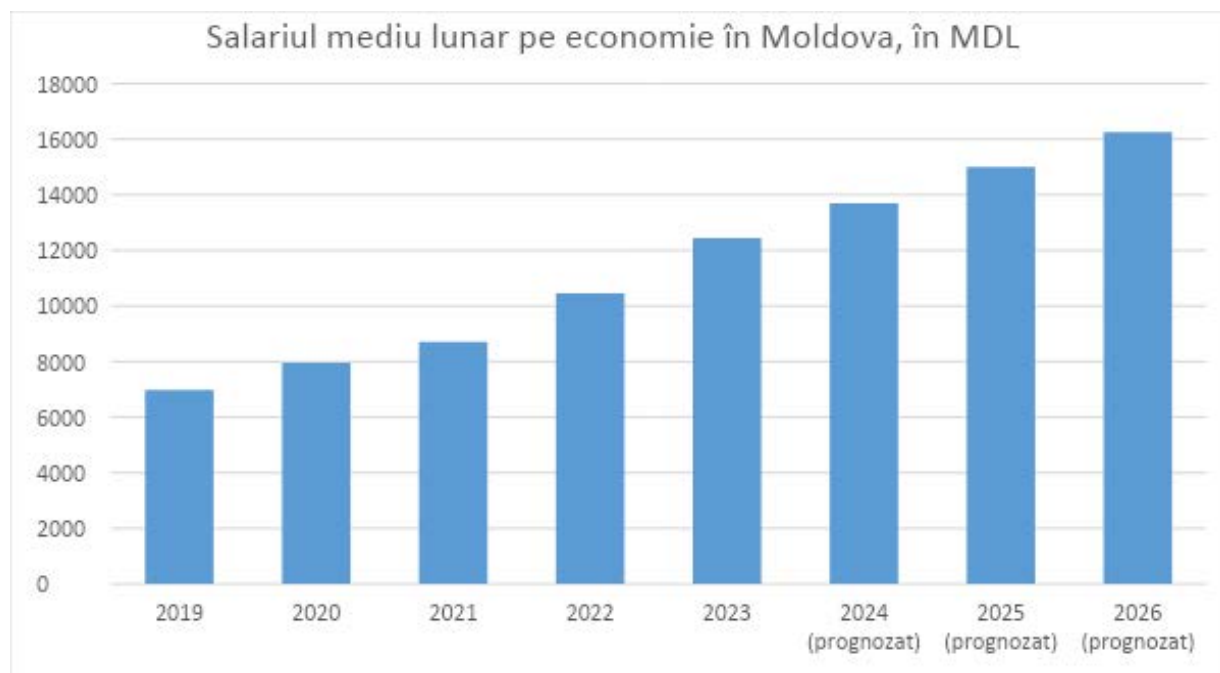
Prognoza (conform datelor disponibile Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării la data de 13.10.2023): pentru anul 2024 – 13700 lei; pentru anul 2025 – 15000 lei; pentru anul 2026 – 16250 lei (Diagrama 1).

Conform datelor statistice ale Biroului Național de Statistică, în sectorul bugetar câștigul salarial mediu lunar a constituit 10.192,7 lei în trimestrul III 2023 (cu 18,8% mai mult față de trimestrul III 2022), iar în sectorul real (privat) – 13.099,2 lei (cu 15,2% mai mult față de trimestrul III 2022). **Așadar, comparativ, salariul în sectorul bugetar față de sectorul real este mai mic cu circa 28,51%.** Această diferență rămâne valabilă inclusiv și după majorările recente din sectorul bugetar, pentru că aceste majorări au fost efectuate doar în cadrul aparatelor centrale ale Ministerelor în contextul sarcinilor complexe, atribuțiilor de elaborare a legislației ca urmare a demarării procesului de aderare a RM la UE, inclusiv a transpunerii prevederilor Directivelor UE, sarcini care alte autorități/instituții nu le dețin.

Nivelurile salariale depind, în mare măsură, de ierarhia autorității publice în sistemul administrativ (central, teritorial, local), care determină o diferență de cel puțin 30% între salariile funcționarilor publici din APC și APL, iar în cazul existenței altor drepturi salariale (spor specific, alte sporuri), diferența este încă mai mare, în special în cazul unor autorități publice pe linie. Comparativ cu salariile din sectorul privat, nivelurile

salariilor pentru posturile de complexitate similară cu cele din serviciul public sunt necompetitive¹⁹.

Diagrama 1. Salariul mediu lunar pe economie în Moldova



4.2 Uniunea Europeană

Potrivit datelor statistice la nivel European, în 2022, salariile medii anuale în Statele Europene variaau de la 73.642 de euro în Islanda, până la 24.067 de euro în Grecia, ca de exemplu:

Țările cu cele mai mari salarii în 2022:

Islanda - 73.642 de euro/anual;

Luxemburg - 72.529 de euro/anual;

Elveția - 67.605 de euro/anual;

Belgia - 63.758 de euro/anual;

Danemarca - 59.405 de euro/anual;

Țările cu cele mai mici salarii în 2022:

Grecia - 24.067 de euro/anual;

Slovacia - 24.337 de euro/anual;

Ungaria - 26.376 de euro/anual;

¹⁹ Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial nr.130-133/285 din 18.04.2023

Portugalia - 29.540 de euro/anual;

Republica Cehă - 30.967 de euro/anual.

Potrivit Eurostat, costul mediu pe oră al forței de muncă în UE a fost de 30,5 euro. Salariile medii anuale pentru angajații singuri, fără copii, au fost de 26.136 de euro. Cuplurile în care ambii sunt angajați în câmpul de muncă au obținut un salariu mediu anual de 55.573 euro, reieșind din treptele de impozitare.

Diferența de remunerare neajustată, între femei și bărbați, a fost de 12,7% în 2021, cea mai mare diferență fiind înregistrată în Estonia, de 20,5%, iar cea mai mică în Luxemburg, de 0,2%. Cu toate acestea, potrivit Comisiei Europene, diferența de remunerare a crescut cu 13% în anul 2023.

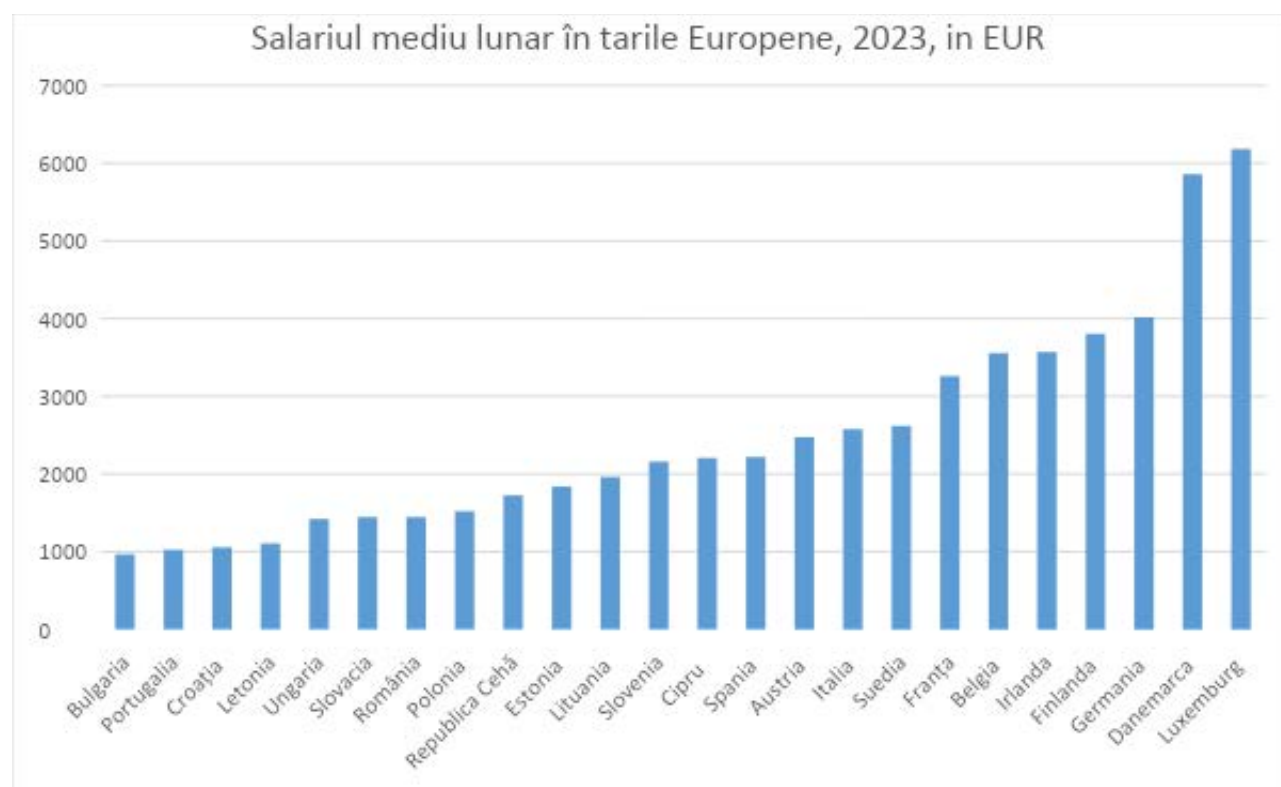
Salariul mediu lunar în Europa pentru anul 2023 constituie 2.239,55 USD/lună. Salariile medii în anul 2023 în Europa, recalculat în EUR, conform datelor disponibile “TAKE-PROFIT.ORG”:²⁰

Bulgaria	966
Portugalia	1024
Croația	1054
Letonia	1106
Ungaria	1420
Slovacia	1444
România	1445
Polonia	1520
Republica Cehă	1724
Estonia	1836
Lituania	1961
Slovenia	2159
Cipru	2206
Spania	2219
Austria	2472
Italia	2576
Suedia	2618

²⁰ <https://take-profit.org/en/>

Franța	3256
Belgia	3558
Irlanda	3569
Finlanda	3807
Germania	4020
Danemarca	5860
Luxemburg	6184

Diagrama 2. Salariul mediu lunar în țările Europene, anul 2023



Comparând nivelul de salarizare mediu în Moldova și țările Uniunii Europene, se atestă o diferență substanțială, care urmează să fie depășită prin politici care vor stimula creșterea economică. Mai mult decât atât, în Republica Moldova se atestă o diferență substanțială de 29% în nivelul de salarizare în sectorul public și sectorul privat, ceea ce duce la probleme serioase în reținerea personalului calificat în funcții publice, și erodează din corpul deja insuficient de funcționari publici.

5. Cadrul de reglementare al autorităților publice centrale

5.1 Analiza sistemului de administrare publică actuală

Reforma salarială în serviciul public trebuie să fie abordată împreună cu alte probleme în domeniul RAP, inclusiv criza resurselor umane în AP. Principalele probleme în RAP includ:

- Legea cu Privire la Funcția Publică și Statutul Funcționarului Public²¹ definește destul de clar serviciul public, care include organele administrației publice centrale, administrațiile Parlamentului și Președintelui, Avocatul Poporului, secretariatele instanțelor judecătorești și autoritățile administrației publice locale, dar și agenții de reglementare (Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală, Agenția pentru Medicamente și Echipamente Medicale, Agenția Navală, Agenția de Transport și Autoritatea Aviației Civile). Unele agenții sunt încă supuse Codului Muncii și legislației speciale, care nu neapărat asigură managementul resurselor umane bazată pe merit. Spre exemplu, Agenția Serviciului Public, în continuare operează pe baza Codului Muncii;
- Provocarea cheie este atractivitatea serviciului public. Cariera publică nu este atractivă, mai ales pentru tinerii profesioniști. Posturile vacante au o proporție mare în serviciul public (39% în biroul Președintelui; 50% în Agenția de Investiții, peste 25% în Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării și în Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale);
- Numărul candidaților pe poziții anunțate în serviciul public este foarte scăzut, la fel ca și eficiența recrutării. Anul trecut, la funcții/recrutări noi, aplicau în medie doar doi candidați per post vacant, iar criteriile de eligibilitate au fost neclare, ceea ce ridică întrebări cu privire la calitatea recruților. Pentru a atrage oamenii, instituțiile uneori măresc nivelul pozițiilor vacante în încercarea de a oferi condiții mai atractive. Acest lucru creează o discrepanță dintre descrierea funcțională ale acestor poziții, care cer experiență profesională considerabilă, și profilele reale ale solicitanților (absolvenți cu experiență limitată);
- Atragerea, recrutarea și menținerea profesioniștilor competenți este o provocare majoră. Legile conțin criterii de eligibilitate și procesul de selecție pentru posturile publice, dar comisiile de selecție sunt deseori influențate politic și nu asigură imparțialitatea și meritocrația proceselor de recrutare. Miniștrii numesc membrii comisiilor de selecție, inclusiv secretarii de stat, numiți politici, ceea ce

²¹ Legea Nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

crează riscul de recrutare pe criterii politice. Mai mult decât atât, majoritatea posturilor vacante de serviciu public sunt ocupate fără concurs;

- Promoțiile sunt frecvent utilizate pentru a ocupa posturile vacante. Ele nu sunt competitive și nu necesită verificarea formală a candidaților. În plus, deciziile de promovare sunt luate de persoanele numite politic, respectiv, promovările bazate pe merit nu sunt asigurate în suficientă măsură;
- Birocrația excesivă și cultura organizațională axată preponderent pe proceduri și nu neapărat pe rezultate, care nu stimulează creativitatea și inovații. Stilul de conducere predominant rămâne autoritar, nu participativ, cu implicare nemijlocită a angajaților în luarea deciziilor;
- Definirea responsabilității politice și manageriale pentru PAR și MRU. Legea cu Privire la Funcția Publică și Statutul Funcționarului Public atribuie doar parțial responsabilitatea pentru politică de cadre²². În genere, MRU aparține Guvernului. Ministerul Finanțelor (MF) elaborează și implementează politici salariale pentru angajații bugetari. Competențele Cancelariei de Stat sunt definite prin legislația secundară. Cancelaria asistă în elaborarea, coordonarea și evaluarea politicilor în serviciul public. Cancelaria are Direcția de Management al Serviciului Public (DMSP), cu capacități limitate și personal insuficient;
- Rolul Secretarului General în ministere în luarea deciziilor MRU nu este suficient, în majoritatea cazurilor deciziile esențiale privind resursele umane, numirea și promovarea lor sunt luate personal de miniștri. Acest sistem creează influență politică în procesele legate de MRU;
- În același timp, începând cu 2019 Secretarii de Stat, care erau responsabili de politici sectoriale, au început să fie numiți politic, fiind excluși din rangul funcționarilor publici. Drept rezultat, MRU este dispersat și nu este direcționat în mod centralizat, uniform, și este des supus influențelor politice. Legislația nu oferă secretarilor generali puterea decizională legată de MRU (de exemplu, recrutarea, numirea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici). Aceste competențe sunt în mare parte în mâinile conducătorilor instituțiilor publice. Secretarii generali, în calitate de funcționari publici de vârf, ar putea să-și asume responsabilități de MRU și management financiar, dar legislația nu stabilește un mandat clar, lăsând repartizarea sarcinilor la discreția conducerii politice;
- Lipsa unui sistem informațional funcțional de management al resurselor umane în serviciul public, inclusiv un sistem informațional de salarizare echitabilă. Sistemul actual este nefuncțional și are utilitate limitată;

²² Legea Nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

- Reglementările stabilesc obligații pentru funcționarii publici de a beneficia de cel puțin 40 de ore de dezvoltare profesională în fiecare an. Acest lucru nu se respectă, dar este important pentru că:
 - o Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană presupune parcurgerea unei proceduri complexe. Odată îndeplinite condițiile de aderare, țările candidate trebuie să aplice legislația europeană în toate domeniile. Respectiv, personalul din cadrul autorităților publice centrale urmează să aplice mai multe procese, în acest context:
 - o evaluarea legislației europene;
 - o nivelul de transpunere a acesteia în legislația Republicii Moldova;
 - o elaborarea cadrului normativ în sensul transunerii actelor la nivel European în legislația Republicii Moldova;
 - o elaborarea răspunsurilor la chestionarele de pre-aderare și pregătire a Republicii Moldova, ș.a.

Personalul implicat în acest proces complex necesită instruire, ceea ce nu este asigurat. În anul 2021, doar 53% dintre instituții au atins această țintă.

Totodată, problema treptelor de vechime în muncă este o sursă importantă de inechitate. Acestea prezintă două provocări:

- pe de o parte, nu sunt aplicabile pentru funcțiile de conducere, ceea ce duce uneori la distorsionarea ierarhiei între funcțiile de conducere și cele de execuție, și
- pe de altă parte, nu permit recompensarea vechimii după 20 de ani de activitate și nu mai constituie un element de atractivitate.

Astfel, diferențierea treptelor de vechime în muncă pe intervale de câte 5 ani (cu excepția primului, care este de la 2 la 5 ani) nu este suficient de flexibilă pentru a permite stimularea personalului, astfel că sistemul anterior de recompensare a vechimii în muncă pe intervale de câte 2 ani, era mult mai atractiv.

Concomitent cu cele expuse o sursă suplimentară de inechitate a fost constituită de ierarhizarea autorităților și instituțiilor publice, în funcție de rolul lor în implementarea politicilor. Unele structuri cu rol de implementare, au fost salarizate suplimentar pentru natura activității lor (cum este cazul Serviciului Fiscal/Serviciul Vamal), cu efect direct asupra echității salarizării pe alte niveluri ierarhice (de exemplu, pentru funcții similare din cadrul Ministerului Finanțelor).

5.2 Sarcinile ministerelor și a altor autorități administrative centrale

Prin Hotărârea Parlamentului nr.29/2023, a fost aprobată lista ministerelor și sarcinile puterii executive în Republica Moldova, astfel Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Conform Articolului 26, atribuțiile principale ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale, a Legii Nr. 98 din 04-05-2012, privind administrația publică centrală de specialitate:

”În realizarea funcțiilor sale, ministerele și alte autorități administrative centrale:

- a) elaborează și prezintă Guvernului, spre examinare, proiecte de acte legislative și normative, inclusiv proiecte de documente de politici publice, în domeniile ce le sunt încredințate;
- b) elaborează texte ale tratatelor internaționale ale Republicii Moldova și încheie tratate interdepartamentale cu organele similare din alte state în limitele competenței stabilite de legislație;
- c) asigură executarea obligațiilor, realizarea drepturilor Republicii Moldova care rezultă din prevederile tratatelor internaționale ce au ca obiect domeniile lor de activitate și urmăresc executarea acestora de către cealaltă parte la tratat;
- d) mențin relații de colaborare cu ministerele și autoritățile administrative centrale omoloage din străinătate pentru îndeplinirea funcțiilor lor;
- e) participă la procesul bugetar și își exercită responsabilitățile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014;
- f) elaborează și înaintează ministrului sau directorului general spre emitere acte departamentale;
- g) exercită supravegherea și efectuează controale de stat privind respectarea legislației în domeniile lor de activitate;
- h) eliberează acte permissive persoanelor fizice și juridice pentru practicarea activității de întreprinzător sau a unei alte activități prevăzute de lege, conexe cu activitatea de întreprinzător și indispensabilă acesteia, în conformitate cu Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;
- i) efectuează sau organizează efectuarea expertizei de stat;
- j) țin registre instituite în conformitate cu legislația în vigoare;
- k) controlează activitatea autorităților administrative și a serviciilor publice desconcentrate din subordine și a instituțiilor publice în care ele au calitatea de fondator;

- m) exercită controlul asupra integrității și folosirii eficiente a patrimoniului de stat din domeniile lor de activitate;
- n) asigură administrarea funcției publice și a funcționarilor publici, inclusiv a celor cu statut special;
- o) examinează propunerile, cererile și petițiile persoanelor fizice și juridice în conformitate cu legislația;
- p) exercită și alte atribuții pentru executarea actelor legislative, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului”²³.

²³ Textul integral al acestei legi poate fi găsit pe https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115202&lang=ro

6. Reglementări salariale în sectorul bugetar

Sistemul de salarizare în sectorul bugetar din Moldova este rezultatul unei ample reforme realizate în anul 2018, aprobat prin Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar pe baza unui Concept de reformă care a vizat introducerea unui sistem unitar, bazat pe o structură de grade de salarizare. În pofida acestei reforme, sistemul de salarizare pentru funcționarii publici a rămas complex și disfuncțional, lipsit de competitivitate și corectitudine internă, și nu reușește să asigure echitatea internă și externă a salariilor. Salariile de bază urmează clasificările posturilor, cu excepții care favorizează anumite grupuri profesionale și organizațiile publice.

6.1 Salariul de baza – partea fixă

Conform cadrului normativ aprobat prin Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, reforma salarială a avut drept obiectiv dezvoltarea unui sistem coerent care ar purta un ”caracter unitar, transparent, echitabil, atractiv, în special pentru tinerii specialiști, nediscriminatoriu, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța profesională.”

Au fost evaluate funcțiile publice pe baza unei metodologii fundamentate, în baza următoarelor criterii a resurselor umane:

- ✓ studii, cunoștințe și experiență;
- ✓ complexitate, creativitate și diversitate a funcției respective;
- ✓ responsabilitate decizională;
- ✓ conducere, coordonare și supervizare;
- ✓ comunicare;
- ✓ condiții de muncă;
- ✓ efort fizic și mental.

Ca urmare a acestei evaluări a fost elaborat Registrul posturilor, care le clasifică, în sectorul bugetar după denumire, grup ocupațional, statut profesional, nivelul instituțional și categorie (conducere/execuție). În baza evaluării a fost determinată și ierarhia funcțiilor din sectorul bugetar și, după elaborarea grilei de salarizare, pe baza ierarhiei stabilite, posturile au fost plasate în grade de salarizare și s-au stabilit clase de salarizare și coeficientul aplicabil fiecărui post.

În contextul reformei respective, structura salarială a fost formată din:

- partea fixă (care include salariul de bază, sporul pentru grad profesional, sporul pentru deținerea titlului științific, științifico-didactic sau onorific), și
- partea variabilă (fiind recomandat să includă sporul pentru performanță, sporul pentru condiții de muncă și sporuri specifice).

Ierarhia funcțiilor este menită să se reflecte direct în valoarea salariilor de bază. În acest sens, legea detaliază o grilă de salarizare cu 130 de clase și coeficienți, cu un raport de compresie de la 1 la 15. Stabilirea salariului de bază pentru fiecare funcție conform ierarhiei posturilor se face prin înmulțirea coeficientului corespunzător funcției cu valoarea de referință.

Salariul lunar = partea fixă + partea variabilă
--

Partea fixă = salariul de bază + sporul lunar pentru gradul profesional și/sau sporul lunar pentru deținerea titlului științific și/sau științifico-didactic + sporul lunar pentru deținerea titlului onorific (sporurile se acordă după caz, în funcție de îndeplinirea condițiilor).

Salariul de bază = coeficientul x valoarea de referință (stabilit în raport cu funcția deținută, nivelul de studii, categoria de calificare, gradul didactic, vechimea în muncă sau treapta de salarizare corespunzătoare perioadelor de vechime în muncă).

6.2 Salariul lunar – partea variabilă și sporuri

Partea variabilă al salariului lunar include sporul pentru performanță și sporul cu caracter specific, în funcție de domeniu. Suplimentar, personalul unităților bugetare beneficiază și de:

- sporul de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile;
- sporuri pentru munca suplimentară, pentru munca de noapte și/sau pentru munca prestată în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus;
- spor pentru participare în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe;
- sporul de compensare pentru munca prestată în condiții de risc sporit pentru sănătate;
- premii unice;
- premiu anual.

Modul de acordare a sporurilor cu caracter specific este stabilit prin Regulamentul cu privire la tipurile și modul de stabilire a sporurilor cu caracter specific, Anexa nr.4 la Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018, pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.

270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, prin care a fost aprobat.

Valoarea de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00 se stabilește anual prin Legea Bugetului de Stat pentru anul respectiv, care a devenit un principal element de distorsionare a ierarhiei, reieșind din faptul că prin Legea bugetară anuală, sunt stabilite mai multe valori de referință pentru diferite categorii de personal.

Astfel, conform prevederilor alin. 1), art. 10 al Legii bugetului de stat pentru anul 2023 nr. 359/2022, s-a stabilit începând cu data de 1 iunie 2023, valoarea de referință în mărime de 1900 de lei, dar există o serie de derogări, după cum urmează:

- în mărime de 1400 de lei – pentru Președintele Republicii Moldova, Președintele Parlamentului, Prim-ministru și deputați;
- în mărime de 1800 de lei – pentru personalul din cadrul Serviciului Fiscal de Stat și al Serviciului Vamal, inclusiv directorul Serviciului Fiscal de Stat și directorul Serviciului Vamal;
- în mărime de 2000 de lei pentru:
 - ✓ personalul didactic, științifico-didactic și personalul de conducere din cadrul instituțiilor de învățământ, conducătorii (directori și directori adjuncți) instituțiilor de educație timpurie, de învățământ primar, gimnazial, liceal și profesional tehnic, directorii/directorii adjuncți ai altor instituții de învățământ decât cele de educație timpurie, de învățământ primar, gimnazial, liceal și profesional tehnic;
 - ✓ personalul care, conform anexelor la Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, se încadrează în clasele de salarizare de la 1 până la 25;
 - ✓ corpul de subofițeri din cadrul Ministerului Afacerilor Interne;
 - ✓ efectivul de soldați și sergenți din cadrul Ministerului Apărării;
 - ✓ consilierii pentru soluționarea contestațiilor din cadrul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, inclusiv directorul general și directorul general adjunct;
 - ✓ personalul, inclusiv cu funcții de demnitate publică, din cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat;
 - ✓ corpul agenților de penitenciare din cadrul sistemului administrației penitenciare;

- în mărime de 2500 de lei pentru:
 - ✓ judecătorii asistenți din cadrul Curții Constituționale, procurori, inspectorii din cadrul Inspecției procurorilor și directorul Institutului Național al Justiției;
 - ✓ personalul, inclusiv cu funcții de demnitate publică, din cadrul Serviciului de Informații și Securitate, al Centrului Național Anticorupție, al Autorității Naționale de Integritate și al Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor;
 - ✓ personalul, inclusiv cu funcții publice de conducere, din cadrul Autorității Aeronautice Civile;
 - ✓ personalul din cadrul Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării;
- în mărime de 2850 de lei – pentru judecători (cu excepția judecătorilor din cadrul Curții Constituționale, al Consiliului Superior al Magistraturii și al Curții Supreme de Justiție) și inspectorii judecători;
- în mărime de 3000 de lei pentru:
 - ✓ judecătorii din cadrul Curții Constituționale, al Curții Supreme de Justiție și al Consiliului Superior al Magistraturii, inclusiv membrii care nu fac parte din rândul judecătorilor;
 - ✓ secretarii generali adjuncți ai Guvernului, secretarii generali și secretarii generali adjuncți ai ministerelor, secretarii de stat;
 - ✓ personalul, inclusiv din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, din aparatele centrale ale ministerelor, ale trezoreriilor regionale ale Ministerului Finanțelor, ale Cancelariei de Stat, șefii și șefii adjuncți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, cu excepția prim-viceprim-ministrului, viceprim-ministrului, ministrului, Agentului guvernamental și secretarului general al Guvernului;
- în mărime de 3600 de lei – pentru prim viceprim-ministru, viceprim-ministru, ministru, Agentul guvernamental, secretarul general al Guvernului, directorul și directorul adjunct ai Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării.

Sistemul de salarizare creat în 2018, a fost modificat prin anumite prevederi legislative care au distorsionat practic ierarhia posturilor.

Sporul special acordat în anumite grupe ocupaționale (ordine publică, apărare, personalul medical), unde procentul de majorare este semnificativ, distorsionează ierarhia salariilor de bază. Acest lucru rezultă și din faptul că sporul e acordat ca procent și nu ca sumă fixă, conducând proporțional la adâncirea discrepanțelor salariale.

În prezent, sporul cu caracter specific se acordă în valori diferite în diferite sectoare, conform tabelului de mai jos.

Tabel 1: Mărimea sporurilor cu caracter specific, per sector

1.	Personalul din domeniile învățământului, cercetării, culturii, tineretului, sportului, asistenței sociale	10% din suma anuală a salariilor de bază
2.	Personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice	20% din suma anuală a salariilor de bază
3.	Personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice implicat în activități speciale de combatere a terorismului	120% din suma anuală a salariilor de bază
4.	Personalul medical, inclusiv care deține funcții publice cu statut special, din autoritățile/instituțiile/structurile medicale, din Centrul de Medicină Legală și din instituțiile de asistență socială	60% din suma anuală a salariilor de bază
5.	Personalul din autoritatea responsabilă de exercitarea controlului parlamentar, de stabilirea, coordonarea și monitorizarea implementării politicilor și priorităților Președintelui Republicii Moldova	40% din suma anuală a salariilor de bază
6.	Personalul din autoritatea responsabilă de controlul constituționalității	60% din suma anuală a salariilor de bază
7.	Personalul din autoritatea responsabilă de activitatea de monitorizare informațională, comunicare strategică și combatere a dezinformării	40% din suma anuală a salariilor de bază

8.	Personalul din autoritățile responsabile de administrarea veniturilor fiscale și vamale	110% față de suma anuală a salariului de bază
9.	Personalul responsabil de certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile	100 % față de suma anuală a salariului de bază

6.3 Clasificarea funcțiilor publice

Conform Legii nr. 270/2018, funcțiile sunt clasificate în 8 grupuri ocupaționale corespunzătoare domeniilor de activitate bugetară, după cum urmează:

- 1) Administrație publică;
- 2) Justiție;
- 3) Apărare națională;
- 4) Ordine publică și securitate a statului;
- 5) Învățământ și cercetare;
- 6) Cultură, tineret și sport;
- 7) Asistență socială și sănătate;
- 8) Funcții complexe.

6.4 Evaluarea sistemului salarial

Legislația stabilește un sistem de clasificare a pozițiilor publice, dar există grupuri profesionale și agenții publice, care beneficiază de excepții pentru a ridica salariile mici. Suplimentele salariale pentru diferite funcții prin fonduri externe au același scop, dar această practică deja a creat excepții și ridică întrebări din punct de vedere ale responsabilităților de bază. Drept rezultat, sistemul actual rămâne fragmentat și inconsecvent și nu asigură competitivitatea salariilor, corectitudinea internă și transparența remunerării.

Sistemul de salarizare rămâne prea complex și lipsit de transparență în structura salariilor, mai ales prin numeroase beneficii și indemnizații. Spor lunar fix, sau salariul variabil, include bonusuri de performanță și alte creșteri cu caracter special. Există o gamă largă de elemente de remunerare, inclusiv compensarea pentru munca în condiții nefavorabile, sporuri pentru munca suplimentară, sporuri pentru participarea la proiecte finanțate din surse externe, compensarea pentru risc pentru sănătate, premii unice și premii anuale. De exemplu, majorarea pentru munca prestată în condiții de risc crescut pentru sănătate poate ajunge până la 100% din salariul de bază. Metodele ad-hoc de compensare a salariilor de bază mici pun în pericol corectitudinea internă a acestuia.

Lipsa de transparență a sistemului de salarizare din cauza complexității sale este agravată de volumul insuficient de informații privind salarizare disponibile public. Informațiile generale privind grilele de salarizare sau salariul mediu pe categorii de funcții publice nu sunt ușor accesibile.

La 22 iunie 2023, Parlamentul a adoptat modificări la Legea salarizării care măresc semnificativ valoarea de referință (utilizată la calcularea salariilor de bază) pentru grupuri semnificative de funcționari publici, inclusiv secretari generali, secretari generali adjuncți, personal din aparatele centrale ale ministerelor și Cancelaria de Stat. Modificările presupun o creștere cu 58% a valorii de referință utilizată la calcularea salariului de bază pentru aparatele centrale ale ministerelor, dar salariile din agențiile subordonate rămân neschimbate. Așadar, aceste modificări au avut un impact limitat.

Aceste curențe nu depind de limitările financiare și pot fi remediate. Cadrul strategic RAP, inclusiv Strategia RAP, nu prevăd o reformă salarială consecventă și uniformă. Reforma salarială în cadrul RAP țintește mărirea salariilor necompetitive, dar fără analiză a impactului fiscal și fără axarea pe alte aspecte importante, cum ar fi echitate, transparență și predictibilitate. De aceea, are puține șanse să corecteze problemele sistemului de salarizare și să asigure corectitudinea acestuia.

7. Unități de personal/angajați în 2022 – 2023 din cadrul Administrației publice centrale, la situația din 1 august

7.1 Administrația publică centrală

Numărul de funcții în autoritățile publice a fost 49313 la începutul anului 2023, în creștere cu 9,5% din anul 2019. Din numărul total de funcții în autoritățile publice, 6743 (14%) de posturi au fost vacante²⁴.

Total în autoritățile menționate, în anul 2022 au fost aprobate/precizate 2152 unități de personal, real încadrate - 1697 persoane și respectiv funcții vacante - 455 persoane, comparativ cu anul 2023 (la situația din 1 august), precizate 2340 unități de personal, dintre care 1740 funcții ocupate și 600 funcții vacante.

Procentul de încadrare în anul 2023 a fost de 76,1%, cu 2,8 puncte procentuale mai mic față de anul 2022, chiar și urmare a majorării salariilor în cadrul autorităților publice centrale.

Totodată, un factor negativ al fluctuației cadrelor fiind volumul și tempoul accelerat în care se lucrează în ultima perioadă, inclusiv din perspectiva procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, un factor important în procesul respectiv fiind salarizarea necompetitivă, în coraport cu salariile oferite de ONG-uri și organizațiile cu finanțare din surse externe, în contextul crizei refugiaților și alte proiecte de urgență/crize umanitare.

Respectiv, după majorările salariale în APC/ministere, lucrurile au evoluat, dar o situație detaliată va fi vizibilă după deținerea informației finale, privind executarea bugetului public național la situația din 31 decembrie 2023, după o analiză amplă suplimentară efectuată și văzută în tendința privind ocuparea funcțiilor vacante/atractivitate, ținând cont de faptul că majorările salariilor au fost aprobate și sunt aplicabile începând cu 1 iunie 2023 (semestrul II). Reieșind din numărul de personal încadrat în serviciul public în cadrul ministerelor, se atestă o discrepanță esențială a numărului de angajați în cadrul acestora.

²⁴ Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial nr.130-133/285 din 18.04.2023

Tabel 2: Unități de personal – Administrația publică centrală

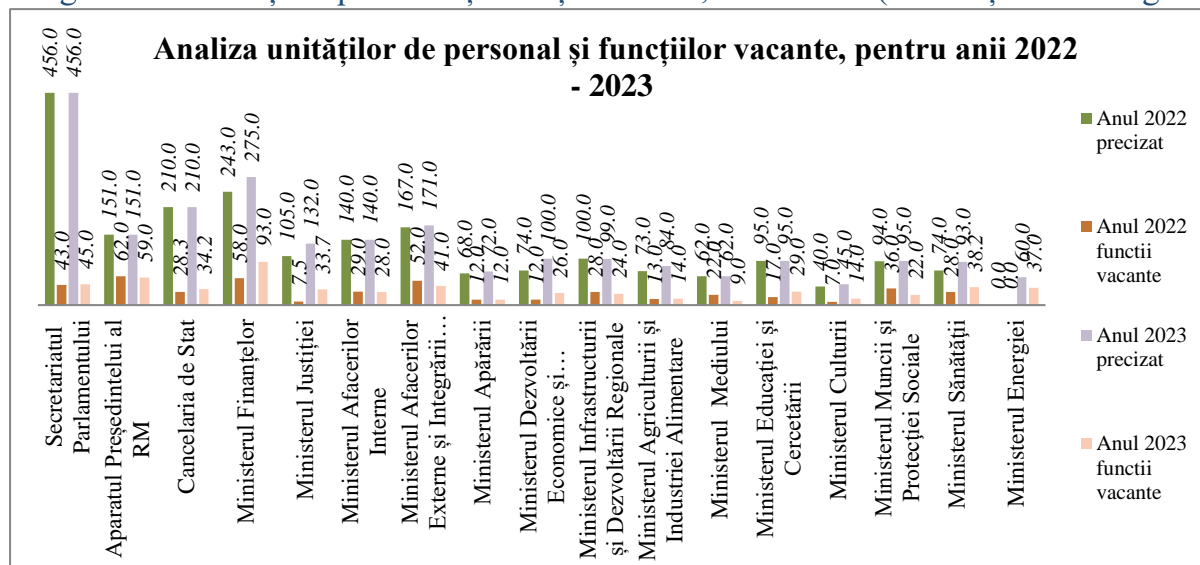
Denumire	2022					2023 (1 august)				
	Aprobat	Precizat	Real încadrat la sfârșitul perioadei de raportare	Funcții vacante	% încadrării	Aprobat	Precizat	Real încadrat la sfârșitul perioadei de raportare	Funcții vacante	% încadrării
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
TOTAL	2.135,0	2.152,0	1.697,3	454,8	78,9	2.181,0	2.340,0	1.780,8	559,3	76,1
inclusiv:										
Secretariatul Parlamentului	519,0	456,0	413,0	43,0	90,6	456,0	456,0	411,0	45,0	90,1
Aparatul Președintelui al RM	151,0	151,0	89,0	62,0	58,9	151,0	151,0	92,0	59,0	60,9
Cancelaria de Stat	202,0	210,0	181,8	28,3	86,5	210,0	210,0	175,8	34,3	83,7
Ministerul Finanțelor	243,0	243,0	185,0	58,0	76,1	243,0	275,0	182,0	93,0	66,2
Ministerul Justiției	105,0	105,0	97,5	7,5	92,9	105,0	132,0	98,3	33,8	74,4
Ministerul Afacerilor Interne	135,0	140,0	111,0	29,0	79,3	140,0	140,0	112,0	28,0	80,0
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	138,0	167,0	115,0	52,0	68,9	167,0	171,0	130,0	41,0	76,0
Ministerul Apărării	68,0	68,0	56,0	12,0	82,4	68,0	72,0	60,0	12,0	83,3
Ministerul Dezvoltării	74,0	74,0	62,0	12,0	83,8	74,0	100,0	74,0	26,0	74,0

Economice și Digitalizării											
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	100,0	100,0	72,0	28,0	72,0		124,0	99,0	75,0	24,0	75,8
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	68,0	73,0	60,0	13,0	82,2		73,0	84,0	70,0	14,0	83,3
Ministerul Mediului	62,0	62,0	40,0	22,0	64,5		62,0	62,0	53,0	9,0	85,5
Ministerul Educației și Cercetării	95,0	95,0	78,0	17,0	82,1		95,0	95,0	66,0	29,0	69,5
Ministerul Culturii	34,00	40,00	33,00	7	82,5		45,00	45,00	31,00	14	68,9
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	67,0	94,0	58,0	36,0	61,7		94,0	95,0	73,0	22,0	76,8
Ministerul Sănătății	74,0	74,0	46,0	28,0	0,0		74,0	93,0	54,8	38,3	58,9
Ministerul Energiei	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	60,0	23,0	37,0	38,3

Astfel, cel mai mic număr de unități de personal/ cadre, actualmente îl deține Ministerul Culturii - 45 unități de personal și Ministerul Mediului - 62 unități de personal, comparativ cu Ministerul Finanțelor - 243 unități de personal aprobat cu ulterioară majorare a acestora după reforma din anul 2023 fiind precizate - 275 unități de personal.

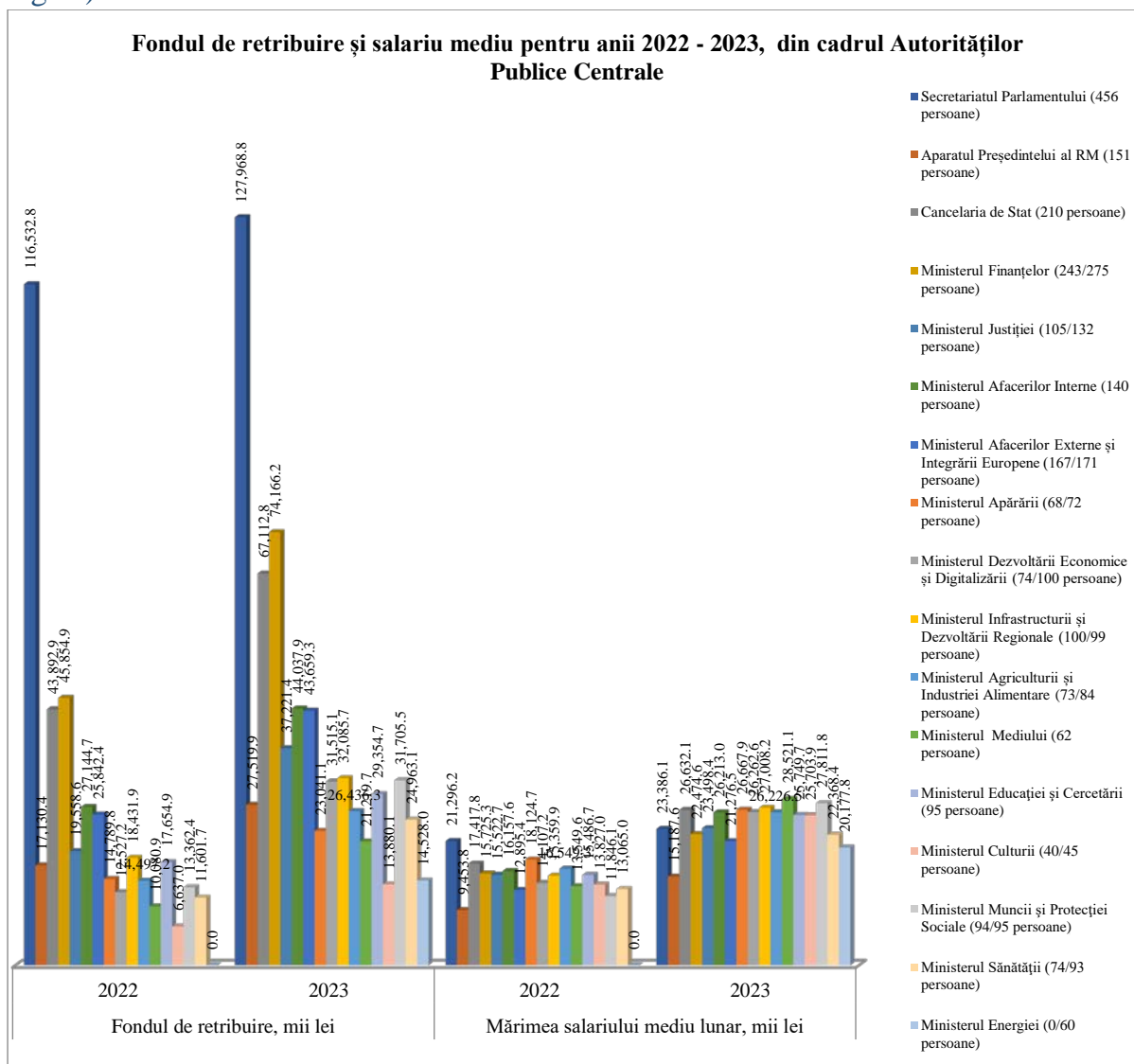
În context, menționăm că legislația actuală nu prevede o structură tip eșalonată, sau careva condiții pentru a uniformiza statele de personal ale ministerelor (ex. la nivel de organizare a subdiviziunilor, în unele Ministere au fost create direcții generale, respectiv salariile unităților de conducere sunt la un nivel de salarizare mult mai înalt, comparativ cu altele).

Diagrama 3: Unități de personal și funcții vacante, 2022-2023 (la situația din 1 august)



În ciuda creșterilor salariale din ultimul an, salariile personalului stabilite în baza Legii nr.270/2018, privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, continuă a fi sub media salariilor din sectorul privat, cu consecințe directe pentru recrutarea și menținerea personalului în sistemul dat.

Diagrama 4: Salariul mediu lunar în instituțiile publice, 2022-2023 (la situația din 1 august)



7.2 Instituții subordonate Guvernului

Total în instituțiile subordonate Guvernului în anul 2022 au fost aprobate/precizate 3655 unități de personal, real încadrate - 3074 persoane și respectiv funcții vacante - 581 persoane, comparativ cu anul 2023 (la situația din 1 august), precizate 3347 unități de personal, dintre care 2705 funcții ocupate și 642 funcții vacante.

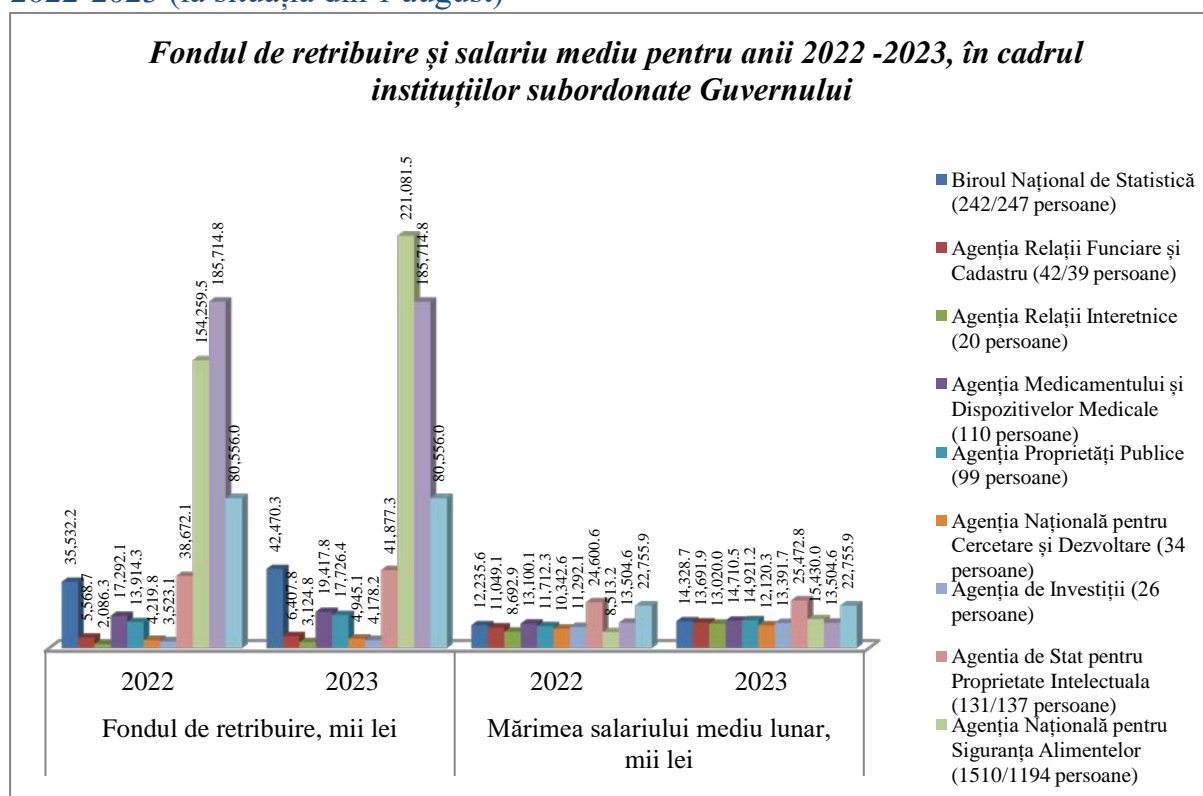
Procentul de încadrare în anul 2023, a fost de 80,8 %, cu 3,3 puncte procentuale mai mic față de anul 2022 când a constituit 84,1 %.

Tabel 3: Numărul unităților de personal în 2022 – 2023 din cadrul instituțiilor subordonate Guvernului, la 1 August 2023

Denumire	2022					2023 (1 august)				
	Aprobat	Precizat	Real încadrat la sfârșitul perioadei de raportare	Funcții vacante	% încadrării	Aprobat	Precizat	Real încadrat la sfârșitul perioadei de raportare	Funcții vacante	% încadrării
1										
TOTAL:	3.655,0	3.655,0	3.073,8	581,3	84,1	3.661,0	3.347,0	2.705,1	641,9	80,8
<i>inclusiv</i>										
Biroul Național de Statistică	242,0	242,0	219,0	23,0	90,5	242,0	247,0	218,0	29,0	88,3
Agencia Relații Funciare și Cadastru	42,0	42,0	31,0	11,0	73,8	42,0	39,0	31,0	8,0	79,5
Agencia Relații Interetnice	20,0	20,0	14,0	6,0	70,0	20,0	20,0	14,0	6,0	70,0
Agencia Medicamentului și Dispozitivelor Medicale	110,0	110,0	89,8	20,3	81,6	110,0	110,0	91,5	18,5	83,2
Agencia Proprietăți Publice	99,0	99,0	76,0	23,0	76,8	99,0	99,0	72,0	27,0	72,7
Agencia Națională pentru Cercetare și Dezvoltare	34,0	34,0	25,0	9,0	73,5	34,0	34,0	22,0	12,0	64,7
Agencia de Investiții	26,0	26,0	13,0	13,0	50,0	26,0	26,0	13,0	13,0	50,0
Agencia de Stat pentru Proprietate Intelectuala	131,0	131,0	104,0	27,0	79,4	137,0	137,0	106,6	30,4	77,8

Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor	1.510,0	1.510,0	1.177,0	333,0	77,9	1.510,0	1.194,0	927,5	266,5	77,7
Casa Națională de Asigurări Sociale	1.146,0	1.146,0	1.064,0	82,0	92,8	1.146,0	1.146,0	954,0	192,0	83,2
Compania Națională de Asigurări în Medicină	295,0	295,0	261,0	34,0	88,5	295,0	295,0	255,5	39,5	86,6

Diagrama 5: Salariul mediu lunar din cadrul instituțiilor subordonate Guvernului, 2022-2023 (la situația din 1 august)



Ca urmare a analizei informației cu referire la salariul mediu lunar din cadrul instituțiilor subordonate Guvernului, se constată că cele mai mari salarii medii lunare sunt în cadrul Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, circa 25748,0 lei în anul 2023 față de 22755,9 lei în anul 2022, cu o creștere de circa 2992 lei și Agenției de Stat Proprietăți Intelectuale 25472,8 lei în anul 2023 față de 24600,6 lei în anul 2022 cu o creștere de circa 872,2 lei.

7.3 Autoritățile publice locale

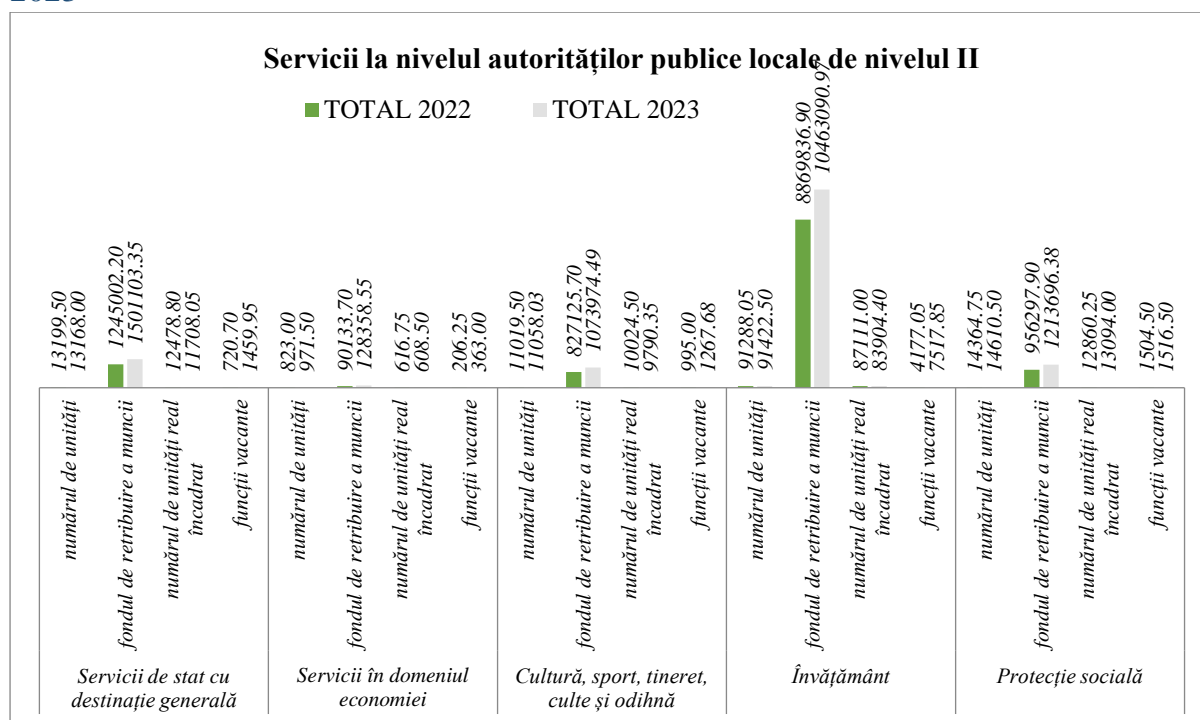
Republica Moldova este organizată din punct de vedere administrativ în 896 de unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul întâi (sate, comune, orașe și municipii) și 35 de UAT de nivelul doi (32 de raioane, mun. Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia). Populația Republicii Moldova este în continuă scădere, și a atins 2,9 milioane de locuitori conform recensământului din 2014. Aproape 330,000 locuiesc în străinătate; efectiv, Moldova are 2,58 milioane de utilizatori de servicii și contribuabili la bugetele locale.

Administrația publică locală de nivelul întâi este fragmentată. Aproape 90% de localități au sub 5000 de locuitori, ceea ce nu permite furnizarea eficientă a serviciilor și centralizarea fiscală. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 2753. Comisia Europeană a subliniat: „Sunt disparități semnificative între urban și rural în furnizarea serviciilor de bază, a educației și a pieței forței de muncă, deoarece resursele sunt concentrate în capitală și în câteva orașe de mărime medie (...). Dezvoltarea și coeziunea regională sunt împiedicate de nevoia pentru reforma administrativ-teritorială: 844 de autorități publice locale rurale (86%) au mai puțin de 5000 de locuitori.”

Legea privind organizarea administrativ-teritorială prevede un număr minim de 1500 de locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale. În același timp, 318 (35%) dintre UAT au mai puțin de 1500 de locuitori, iar 811 (90%) dintre ele au mai puțin de 5000 de locuitori. Numărul redus al populației limitează resursele financiare dar și capacitatea instituțională a APL-urilor. Conform experienței internaționale, unitățile cu mai puțin de 3000-5000 de locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative.

Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.

Diagrama 6: servicii oferite de autoritățile publice locale de nivelul II, 2022 – 1 august 2023



Autoritățile publice locale reieșind din veniturile proprii își pot permite unele sporuri, premii cu diferite ocazii, inclusiv din cumularea funcțiilor vacante/temporar vacante - salariile cărora sunt considerabil mai mari comparativ cu alte autorități.

Totodată, în pofida unui sistem centralizat de salarizare, există categorii de personal bugetar care desfășoară activități similare, dar care sunt salarizate în baza unor acte normative diferite, cum este personalul din domeniul ocrotirii sănătății. În acest sector există 2 sisteme paralele de salarizare, exceptând cu personalul medical din unitățile cu autonomie financiară (salarizat conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.743/2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară): personalul salarizat conform Legii 270/2018 și cel salarizat în baza Hotărârii Guvernului nr.837/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind salarizarea angajaților din instituțiile medico-sanitare publice încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală.

În consecință, salarizarea personalului pe aceeași funcție din unități bugetare diferite poate să varieze semnificativ, funcțiile salarizate conform Hotărârii Guvernului 837/2016 beneficiind de creșteri salariale de 60% comparativ cu personalul salarizat conform Legii 270/2018, care duce la consecințe directe pentru migrația personalului între diverse unități.

Inclusiv, personalul medical din instituțiile sociale/centre de plasament, de reabilitate care nu sunt mai puțin implicate în activități enorme lucrând zilnic cu cele mai

vulnerabile grupuri de populație (persoane cu dizabilități, persoane vârstnice, violența în familie, persoane de etnie romă, copiii în conflict cu legea, persoane care trăiesc cu HIV pozitiv, etc.), însă salariile sunt foarte mici și demotivante. Același exemplu avem și în domeniul educație – asistentele medicale din cadrul instituțiilor școlare și preșcolare. De aceea sunt impuși de situație să cumuleze activitățile, respectiv multe funcții nu sunt ocupate fiind aplicate sub moratoriu, tendință care se păstrează de la an la an.

Ca efect direct al lipsei de atractivitate a salariilor, există probleme semnificative de ocupare a posturilor, deși în esență majoritatea posturilor vacante sunt blocate prin moratoriu, există structuri unde mai mult de jumătate din posturile din organigrama aprobată sunt vacante, cum e cazul Primăriei municipiului Chișinău, unde 130 de posturi sunt vacante din totalul de 236 aprobate/precizate. Acest fapt are consecințe directe asupra calității și eficienței muncii desfășurate de personalul existent. Consecințe similare au fost identificate și în sectoare specifice de activitate, care sunt direct afectate de competiția cu sectorul real sau care necesită calificări speciale și care au costuri ridicate de instruire, cum este cel aeronautic, unde salarizarea conform ierarhiei din Legea 270/2018 constituie un factor demotivant, iar abordarea este în contrast cu practica din alte state europene.

În condițiile în care există provocări în ocuparea posturilor vacante, cumulul de funcții nu pare a fi o soluție practic aplicabilă în majoritatea unităților bugetare din motive ce țin de limitări legale și financiare. Astfel, deși majoritatea structurilor participante la interviuri au semnalat problemele întâmpinate în ocuparea posturilor vacante, cumulul de funcții a fost evidențiat ca o falsă soluție din cauza limitărilor de jure și de facto în aplicarea lui. Pe deoparte, există limitări legale în utilizarea cumulului de funcții (de exemplu în cazul funcțiilor de conducere, în cazul posturilor din armată cu timp de lucru 24 de ore), dar mai ales limitări practice date de lipsa resurselor financiare pentru plata cumulului, având în vedere că la începutul anului sunt bugetate doar posturile ocupate din schema de personal. Acest lucru conduce de facto la creșterea volumului de muncă în anumite instituții fără posibilitatea plății corespunzătoare, cu consecințe directe în sensul migrației de personal spre mediul privat sau spre alte unități bugetare cu volum de muncă mai mic și salarizare mai atractivă.

8. Concluzii

Crearea unei administrații publice competente și adecvate a devenit o necesitate vitală în contextul deschiderii negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Este unul din trei domenii fundamentale în procesul de aderare la UE. Sistemul de salarizare este o parte importantă al unui serviciu public funcțional. La etapa actuală:

- sistemul de salarizare în serviciul public în Moldova este insuficient, necompetitiv și inechitabil;
- complex, netransparent din cauza numeroaselor beneficii și indemnizații, care uneori constituie o pondere semnificativă din salariul de bază, și nu motivează performanța. Reforma salarială din 2018 nu a reușit să eficientizeze sistemul de salarizare;
- necesară reforma salarială centralizată pentru funcționarii publici la nivel central și la nivel local, cu scopul principal de a spori competitivitatea și corectitudinea salariilor, în același timp simplificând sistemul de salarizare și făcându-l mai transparent, mai simplu și mai consecvent;
- revizuirea de către Guvern a responsabilităților pentru MRU (managementul resurselor umane), limitând puterea decizională a miniștrilor și extinzând puterea decizională asupra secretarilor de stat, în domeniul managementului resurselor umane, pentru a asigura numiri competitive, bazate pe merit, etc.

Totodată, salariile în sectorul privat și în sectorul public sunt printre cele mai mici în regiune. Este una din cauzele migrației forței de muncă și reducerii periculoase a capitalului uman. Nivelul de salarizare mediu în Moldova diferă semnificativ de țările Uniunii Europene. Spre deosebire de țările Uniunii Europene, unde salariile în sectorul public sunt mai mari decât în sectorul privat, salariile în sectorul public în Moldova sunt cu 29% mai mici decât în sectorul privat. Acest lucru creează probleme în reținerea personalului calificat în funcții publice.

Rata actuală de creștere economică în Moldova nu este suficientă pentru o majorare semnificativă a nivelului de salarizare în sectorul privat și în sectorul public. Dezideratul de creștere economică trebuie să rămână în centrul atenției autorităților pentru a asigura nivelul de salarizare competitiv și sustenabil.

9. Recomandări

În contextul ameliorării crizei resurselor umane din cadrul autorităților publice centrale și locale, îmbunătățirea sistemului salarial trebuie să fie abordat concomitent cu criza resurselor umane în Autoritățile Publice și reforma administrației publice per ansamblu, inclusiv:

- instituirea managementului organizat, profesionist și dedicat a resurselor umane în administrația publică locală și centrală va îmbunătăți nivelul de calitate și de salarizate ale resurselor umane. Managementul resurselor umane este insuficient, ceea ce are un impact negativ asupra dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, mai ales în cadrul autorităților publice locale;
- definirea responsabilității politice și manageriale pentru PAR și MRU. Rolul Secretarului General în ministere în luarea deciziilor MRU nu este suficient, în majoritatea cazurilor deciziile esențiale privind resursele umane, numirea și promovarea lor sunt luate personal de miniștri. Secretarii generali, în calitate de funcționari publici de vârf, ar putea să-și asume responsabilități de MRU și management financiar, dar legislația nu stabilește un mandat clar, lăsând repartizarea sarcinilor la discreția conducerii politice;
- sistemul de organizare și distribuire a responsabilităților în administrația centrală lasă un număr mare de agenții în afara regulilor generale. Guvernul trebuie să revizuiască cadrul legislativ pentru a încorpora "instituții publice" și autoritățile de reglementare într-un regim general de responsabilitate, ocupare a forței de muncă și salarizare;
- birocrăția excesivă și cultura organizațională axată preponderent pe proceduri și nu neapărat pe rezultate, care nu stimulează creativitatea și inovații. Stilul de conducere predominant rămâne autoritar, nu participativ, cu implicare nemijlocită a angajaților în luarea deciziilor;
- un sistem integrat informațional de administrare a resurselor umane în serviciul public – care ar include și un subsistem pentru asigurarea salarizării echitabile – este o necesitate acută;
- atractivitatea funcției publice este insuficientă, numărul candidaților pe poziții noi în serviciul public este foarte scăzut, la fel ca și eficiența recrutării. Atragerea, recrutarea și menținerea personalului și a profesioniștilor competenți în serviciul public este o provocare majoră;
- dezvoltarea în carieră în sectorul public nu este clară. Oportunitățile de promovare bazate pe merit în funcția publică nu sunt suficiente. Sistemul de

promovare și creștere profesională este rigid, lăsat în mare parte pe discreția șefilor ierarhic superior;

- reglementările stabilesc obligații pentru funcționarii publici de a beneficia de cel puțin 40 de ore de dezvoltare profesională în fiecare an. Acest lucru nu se respectă.