

Кадровый кризис и система оплаты труда в центральных и местных органах публичной власти в Республике Молдова

Данное исследование проведено Институтом стратегических инициатив (IPIS) в рамках инициативы «Социально ответственное управление внешним финансированием», в партнерстве с Независимым аналитическим центром «Expert-Grup», при финансовой поддержке Фонда Сороса в Молдове

Мнения, высказанные в данном исследовании, принадлежат исключительно авторам и не обязательно отражают точку зрения Фонда Сороса в Молдове

Содержание:

1. Преамбула.....	3
2. Введение	7
3. РПУ и реформа менеджмента человеческих ресурсов (МЧР).....	9
3.1 Стратегические рамки реформы публичного управления (РПУ).....	9
3.2 Общая экономическая ситуация и уровень средней заработной платы в экономике ..	11
4. Средняя заработная плата по экономике в Молдове и ЕС.....	13
4.1 Республика Молдова.....	13
4.2 Европейский союз.....	14
5. Регулирующая база центральных органов публичной власти.....	18
5.1 Анализ действующей системы публичного управления.....	18
5.2 Задачи министерств и других центральных административных органов	21
6. Регулирование уровня оплаты труда в бюджетной сфере	24
6.1 Основная заработная плата – фиксированная часть	24
6.2 Месячная заработная плата – переменная часть и надбавки	25
6.3 Классификация государственных должностей	30
6.4 Оценка системы оплаты труда.....	30
7. Штатные единицы/сотрудники в 2022–2023 годах в составе Центральных органов публичного управления по состоянию на 1 августа.....	32
7.1 Центральное публичное управление.....	32
7.2 Учреждения, находящиеся в подчинении Правительства	36
7.3 Органы местной публичной власти.....	39
8. Выводы.....	43
9. Рекомендации	44
График 1. Среднемесячная заработная плата по экономике в Молдове	14
График 2. Среднемесячная заработная плата в европейских странах, 2023 год.....	16
График 3: Штатные единицы и вакантные должности, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа).....	35
График 4: Среднемесячная заработная плата в государственных учреждениях, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа).....	36
График 5: Среднемесячная заработная плата в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа)	38
График 6: Услуги, оказываемые органами местной публичной власти II уровня, 2022 г. – 1 августа 2023 г.	40
Таблица 1: Размер специальных надбавок по секторам.....	29
Таблица 2: Штатные единицы – Центральное публичное управление.....	33
Таблица 3: Количество штатных единиц в 2022 – 2023 гг. в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, на 1 августа 2023 года.....	37

1. Преамбула

В условиях геополитических изменений и войны Российской Федерации против Украины европейская интеграция стала приоритетом для Республики Молдова, как с точки зрения внешней политики и безопасности, так и с точки зрения внутренних реформ. В контексте недавнего открытия переговоров о вступлении Республики Молдова в Европейский союз создание профессионального, компетентного и современного государственного управления представляет собой одну из ключевых задач для Республики Молдова в ближайшем будущем, как с точки зрения эффективных переговоров о вступлении в ЕС, так и с точки зрения эффективного управления государством¹. Несмотря на то, что в органах местного и центрального публичного управления есть компетентные специалисты, в целом нынешнее состояние МПУ оставляет достаточно возможностей для улучшений и глубоких реформ.

Следующие шаги в переговорах о вступлении Республики Молдова в ЕС будут включать оценочную миссию европейских структур, которая оценит текущее состояние по всем 35 главам переговоров и определит необходимый объем реформ, координации и адаптации². На данном этапе ключевая роль в координации переговоров о вступлении принадлежит Министерству иностранных дел и европейской интеграции (общая координация) и Государственной канцелярии (стратегическое планирование и координация политики на отраслевом правительственном уровне).

В ближайшие годы подавляющее большинство процессов государственного управления в Молдове будет связано с этими переговорами. Молдова должна усердно работать над укреплением независимой, компетентной и профессиональной государственной службы, способной решать задачи государственного управления и реформ, в соответствии с жесткими требованиями, выдвинутыми в рамках переговоров о вступлении в Европейский союз. По мнению Европейской комиссии, реформа публичного управления (РПУ)

¹ Пресс-релиз, Европейский Совет, 14.12.2023 г.: Европейский Совет принимает решение начать переговоры о вступлении Украины и Республики Молдова. Европейский совет предлагает Совету принять соответствующие рамки переговоров после того, как будут приняты меры, предусмотренные в рекомендациях Комиссии от 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

является одним из трех «фундаментальных» направлений в процессе расширения Европейского союза³.

В данном исследовании анализируется нынешний кадровый кризис и система оплаты труда в органах центрального и местного публичного управления в Республике Молдова, которая по большей части недостаточна, неконкурентоспособна и несправедлива и представляет собой одно из основных препятствий на пути к созданию корпуса компетентных и хорошо подготовленных государственных служащих. В то же время вопрос оплаты труда не может рассматриваться без более глубокого анализа реформы публичного управления в целом и общей системы государственной службы, а также без детального понимания влияния, которое оказывает кадровый кризис на государственное управление на всех уровнях. Хотя эти важные аспекты не могут быть охвачены в рамках этого узкого исследования, в котором основное внимание уделяется кадровому кризису и системе оплаты труда, они очень тесно связаны с основной темой и будут встречаться в нескольких главах. Данное исследование представляет собой лишь небольшой фрагмент усилий по улучшению государственного управления в Республике Молдова.

На данном этапе система оплаты труда на государственной службе слишком сложна, непоследовательна и не мотивирует к результативности и достижениям. Централизованная реформа системы оплаты труда государственных служащих на центральном и местном уровнях остается необходимостью, основной целью которой является повышение конкурентоспособности и справедливости заработных плат, и одновременное упрощение системы оплаты труда, с тем чтобы сделать ее более понятной, более простой и более последовательной.

Реформа системы оплаты труда не даст ожидаемого эффекта без действий, направленных на преодоление кадрового кризиса в государственном управлении, но и без реформы публичного управления в целом. Правительство определило РПУ в качестве одного из ключевых приоритетов, в том числе в программе «Прорывающая, безопасная и европейская Молдова», которая устанавливает ряд целей и политических мер в этой области. Практически все документы стратегического планирования, в том числе Стратегия реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, открыто признают, что система управления человеческими ресурсами, нацеленная на результат и производительность, является обязательным условием решения кадрового

³ Европейская комиссия (2018 г.), Надежная перспектива расширения ЕС и его усиленного взаимодействия с Западными Балканами, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/western_balkans_strategy_en_0.pdf

кризиса. Однако эту функциональную и производительную систему пока только предстоит создать⁴.

Помимо недостаточной заработной платы, одной из причин кадрового кризиса в публичном управлении является текучесть кадров на государственной службе, особенно после смены правительств. Система организации и распределения обязанностей в органах центрального управления оставляет большое количество агентств за пределами общих правил, которые должны определять трудоустройство и оплату труда на основе заслуг, а также надежный финансовый менеджмент в учреждениях государственного управления. Правовая база, регулирующая доступ к информации и про-активное предоставление информации, имеет высокое качество. В то же время соблюдение этих правил и продвижение прозрачного управления не обязательно обеспечиваются в достаточной степени на центральном уровне.

Реформа оплаты труда сама по себе также не будет эффективной без существенного улучшения навыков управления кадровыми ресурсами на уровне высшего руководства. Например, одной из ключевых мер в этом плане, которая необходима одновременно с реформой оплаты труда, является расширение полномочий генеральных секретарей различных министерств в области менеджмента человеческих ресурсов (МЧР). Практика, при которой полномочия на принятие решений по назначениям, продвижению по службе и другим кадровым вопросам, находятся в основном в руках министров, должна быть ограничена. Государственных секретарей следует более активно вовлекать в процесс более конкурентоспособных назначений и продвижения по службе, основанных на заслугах, а также в целях обеспечения стабильности и предсказуемости этих государственных должностей.

Система управления кадрами остается бюрократизированной, чрезмерно иерархичной, что препятствует проявлению инициатив и новаторства при выполнении задач. Перспективы карьерного роста в государственном секторе неопределенны, а возможности продвижения по службе на государственных должностях на основе заслуг являются недостаточными. В целом привлекательность государственной службы недостаточна; в результате слишком мало кандидатов претендуют на должности в государственном секторе всех уровней.

Интегрированная информационная система менеджмента человеческих ресурсов на государственной службе, которая включала бы также подсистему обеспечения

⁴ Постановление об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, № 126 от 15.03.2023 г., Официальный Монитор № 130-133/285 от 18.04.2023 г.

конкурентоспособной оплаты труда, является острой необходимостью для всей государственной службы. Нынешняя система практически нефункциональна и имеет ограниченную пользу. Эту систему должны создать соответствующие государственные учреждения, в основном под руководством Государственной канцелярии. Роль Государственной канцелярии в управлении кадровыми ресурсами, систематическом анализе существующих данных, повышении привлекательности государственной службы должна значительно возрасти для стандартизации подходов во всей системе государственной службы.

2. Введение

Республика Молдова переживает глубокие внутренние и внешние трансформации, вызванные, во многом войной России против Украины и сопутствующим распадом так называемого «постсоветского» пространства. Молдова добилась больших успехов за короткий период времени. У Молдовы есть дорожная карта реформ и она твердо стоит на пути к Европейскому союзу. Молдова получила статус страны-кандидата на вступление в ЕС⁵. В своем решении предоставить Республике Молдова статус страны-кандидата, ЕС настаивал на необходимости глубоких реформ в сфере публичного управления и менеджмента публичных финансов. В декабре 2023 года Молдова добилась начала переговоров о вступлении в Европейский союз⁶.

С другой стороны, Молдова подверглась глубоким потрясениям. Миграция, старение населения, низкая производительность и недостаточные доходы ухудшают перспективы страны. Возросла экономическая и социальная нестабильность. Рост цен и уязвимость экономики, а также рост расходов на энергоносители привели к увеличению налоговых расходов, но не увеличили покупательную способность населения. Молдова нуждается в политике устойчивого экономического роста и, что особенно важно, в увеличении доходов бюджета для поддержки инструментов управления публичными финансами.

Качество, подготовка и конкурентоспособное, справедливое и устойчивое вознаграждение кадровых ресурсов в органах центрального и местного публичного управления являются важнейшей сферой для ближайшего и более отдаленного будущего и будут играть фундаментальную роль в функционировании Республики Молдова как государства, а также в переговорах о вступлении Республики Молдова в Европейский союз. Непосредственный акцент на человеческих ресурсах, их качестве и вознаграждении определит, удастся ли Молдове рационализировать и углубить процесс вступления в ЕС, и провести эти переговоры своевременно, чтобы избежать своего «геополитического проклятия»⁷.

⁵ «Ziarul de Gardă»: что представляет собой статус страны-кандидата на вступление в ЕС? Его преимущества и следующие шаги, которые должна предпринять Республика Молдова, 23 июня 2022 г., на <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 Новости «Prov TV»: ЕС проголосовал за начало переговоров о вступлении Украины и Республики Молдова. Зеленский и Майя Санду ликуют: «Мы европейцы», 14 декабря 2023 г., на <https://stirileprotv.ro/stiri/international/consiliul-european-a-decis-sa-inceapa-negocierile-de-aderare-cu-ucraina-si-moldova.html>

⁷ Мирча Джоанэ: У Республики Молдова есть исторический шанс спастись от географического проклятия, вступив в ЕС, Национальное агентство печати, agepress.ro, 17 ноября 2023 г., на сайте

Укрепление профессионального управления человеческими ресурсами во всех правительственных учреждениях на центральном уровне имеет жизненно важное значение. Институциональный потенциал, включая качество и нехватку кадровых ресурсов, может стать одним из основных препятствий в переговорном процессе по различным главам с Европейским союзом. Кадровый кризис в государственных учреждениях как на центральном, так и на местном уровнях часто называют одной из наиболее острых проблем. Этот кризис проявляется в большом количестве вакансий, малом количестве соискателей, претендующих на вакансии, низкой привлекательности государственной службы, ограниченных возможностях профессионального роста и продвижения по службе на основе заслуг, чрезмерной бюрократии, ориентированной на процессы и процедуры, а не на результат, и неясных обязанностях по управлению человеческими ресурсами в центральных и местных органах власти.

Уровень оплаты труда часто называют одной из основных причин нынешнего кадрового кризиса. Заработная плата воспринимается как недостаточная по сравнению с ответственностью государственной службы, а система оплаты труда воспринимается как несправедливая, которая не поощряет инициативность и эффективность. В отчете SIGMA, «Публичное управление в Республике Молдова, оценка в соответствии с принципами публичного управления», критерий **«Справедливость и конкурентоспособность системы оплаты труда государственных служащих»** получил дисквалифицирующий балл – 1 по шкале от 0 до 5 (в целом, «государственная служба и менеджмент человеческих ресурсов» получили оценку 2,8 из 5⁸). Система оплаты труда государственных служащих по-прежнему остается наиболее проблемной областью с точки зрения конкурентоспособности и привлекательности условий труда в государственном секторе.

Один из выводов данного исследования состоит в том, что недостаточный уровень оплаты труда – при всех недавних повышениях заработной платы – является лишь одной из причин низкой эффективности государственной службы, но не является определяющей причиной⁹.

<https://agerpres.ro/politica/2023/11/17/geoana-republica-moldova-are-sansa-istorica-de-a-evada-din-blestemul-geografic-prin-aderarea-la-ue--1205455>

⁸ SIGMA: Публичное управление в Республике Молдова, оценка в соответствии с принципами публичного управления, стр. 7-12, октябрь 2023 г., ОЭСР, Париж, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

⁹ Отзыв: ИТОГОВАЯ ОЦЕНКА, Национальная стратегия децентрализации, 2012-2018 гг., Поддержка процесса реформирования публичного управления в Республике Молдова, Кишинэу, 2021 г., Авторы: Байба Петерсон, Ион Гумене

3. РПУ и реформа менеджмента человеческих ресурсов (МЧР)

3.1 Стратегические рамки реформы публичного управления (РПУ)

Недавно правительство приняло стратегические рамки реформы публичного управления (Стратегия РПУ) на 2023-2030 годы. Эти стратегические рамки включают Стратегию реформы публичного управления (2023-2030 гг.)¹⁰, Программа реализации Стратегии на 2023-2026 гг.¹¹, Стратегия развития менеджмента публичных финансов (Стратегия МПФ) на 2023-2030 гг.¹². Эти документы стратегического планирования последовательны и всесторонне охватывают все области реформы публичного управления, как это определено Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹³.

Тем не менее, эти стратегические документы могут иметь ограниченное влияние, поскольку они не предусматривают четких решений. Например, реформа оплаты труда в рамках стратегии РПУ предполагает повышение базовых ставок, которые являются низкими и неконкурентоспособными. В то же время стратегия РПУ не затрагивает другие важные вопросы, такие как непрерывность и справедливость. Кроме того, отсутствует и анализ налогового воздействия, и оценка необходимых средств, что ставит под вопрос возможность проведения этой реформы оплаты труда.

Кадровые ресурсы и уровень оплаты труда являются важной частью РПУ и не могут быть проанализированы без рассмотрения данной реформы в целом. Согласно недавнему исследованию ОЭСР (SIGMA), «Публичное управление в Республике Молдова, оценка в соответствии с принципами публичного управления», планирование и разработка политики на уровне центральных и местных органов власти четко закреплены в законодательстве, но их практическая реализация страдает, а возможности ответственных учреждений Центра Правительства недостаточны. Координация, качество стратегического планирования и разработки публичных политик еще оставляют много возможностей для улучшения¹⁴. В значительной степени эти недостатки также вызваны кадровой политикой.

По оценкам исследования Программы SIGMA, «эффективность Республики Молдова в шести областях государственного управления – стратегические рамки

¹⁰ Принята Постановлением Правительства № 126/2023 от 15.03.2023 г.

¹¹ Принята Постановлением Правительства № 352/2023 от 07.06.2023 г.

¹² Принята Постановлением Правительства № 71/2023 от 22 февраля 2023 г.

¹³ ОЭСР (2017 г.), Принципы публичного управления, ОЭСР, Париж, <https://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

¹⁴ SIGMA: Публичное управление в Республике Молдова, оценка в соответствии с принципами публичного управления, стр. 7-12, октябрь 2023 г., ОЭСР, Париж, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

реформы государственного управления, разработка и координация политики, государственная служба и менеджмент человеческих ресурсов, ответственность, предоставление услуг, управление публичными финансами – варьируется от 1 до 3,2 по 5-балльной шкале». Оценка 3-го принципа, «государственная служба и менеджмент человеческих ресурсов», дала весьма скромные результаты:

- 1. Область применения государственной службы адекватна, четко определена и применяется на практике – 4 балла из 5*
- 2. Политика и правовые рамки для профессиональной и последовательной государственной службы созданы и применяются на практике; институциональная конфигурация позволяет применять последовательные и эффективные методы управления кадровыми ресурсами на государственной службе – 2 из 5*
- 3. Набор на работу государственных служащих основан на заслугах и равном обращении на всех этапах; критерии понижения в должности и увольнения государственных служащих четко определены – 3 из 5*
- 4. Предотвращается прямое или косвенное политическое влияние на высшие руководящие должности на государственной службе – 2 из 5*
- 5. Система оплаты труда государственных служащих основана на классификации должностей; система – честная и прозрачная – 1 из 5*
- 6. Профессиональное развитие государственных служащих обеспечивается; это включает в себя регулярное обучение, справедливую оценку достижений, а также мобильность и продвижение по службе на основе объективных и прозрачных критериев и заслуг – 3 из 5*
- 7. Приняты меры по продвижению неподкупности, предотвращению коррупции и обеспечению дисциплины на государственной службе – 3,5 из 5¹⁵*

С одной стороны, в Республике Молдова имеется законодательная база для корпуса профессиональных государственных служащих. С другой стороны, ограниченные возможности государственной службы на уровне центрального и местного публичного управления препятствуют реализации этой законодательной базы. Привлечение и удержание квалифицированных кадров – особенно с достаточным опытом работы на государственной службе и институциональной памятью – представляет собой вызов, который, в том числе, повлияет на скорость переговоров о вступлении в Европейский союз.

¹⁵ SIGMA: Публичное управление в Республике Молдова, оценка в соответствии с принципами публичного управления, стр. 7-12, октябрь 2023 г., ОЭСР, Париж, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>

Система оплаты труда неэффективна и не способна обеспечить внутреннюю и внешнюю справедливость заработной платы. Реформа оплаты труда 2018 года и недавние законодательные изменения, позволяющие устраиваться на вторую работу с тем, чтобы исправить существующую ситуацию с заработной платой, не решили эту проблему. Существующая нормативная база не очень четко определяет, кто управляет человеческими ресурсами на центральном уровне и, кто отвечает за разработку и внедрение МЧР. Создание профессионального и целевого менеджмента человеческих ресурсов в органах местного и центрального публичного управления, включая подходящей информационной системы, является одной из важных задач, которые повысят качество и уровень заработной платы кадровых ресурсов.

3.2 Общая экономическая ситуация и уровень средней заработной платы в экономике

Самим по себе условием повышения и устойчивости уровня заработной платы в государственном секторе (но также и в частном секторе) является стабильный и долговременный экономический рост. С этой точки зрения, есть куда расти. После экономического спада 2009 года экономика Республики Молдова росла в среднем на 4,5% ежегодно, что соответствует среднему уровню в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и немного превышает уровень экономического роста в странах Центральной Европы. Несмотря на этот рост, экономика не улучшила свои возможности по созданию рабочих мест. Уровень занятости вырос почти до 38-40%, став одним из самых низких в регионе.

В результате заработная плата в частном секторе, и особенно в государственном секторе, остается одной из самых низких в регионе, что вынуждает рабочую силу мигрировать и лишает страну одного из ее самых ценных ресурсов – человеческого капитала. Эти ограничения стали еще более актуальными в связи с замедлением экономического роста в ближайшие годы (несмотря на прогнозы Международного валютного фонда (МВФ), согласно которым ВВП Республики Молдова увеличится в среднем примерно на 3% в год¹⁶. Таких темпов экономического роста недостаточно для существенного повышения уровня оплаты труда в частном и государственном секторах.

Повестка дня ООН на период до 2030 года включает 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР)¹⁷. Цель 8 – Достойная работа и экономический рост

¹⁶ Портал Realitateam.md – Валентина Буза, Экономика Республики Молдова будет расти в 2024 году. Оценки МВФ. 12 апреля 2023 г. <https://realitateam.md/economia-republicii-moldova-va-creste-in-2024-estimarile-fmi/>

¹⁷ Европейская комиссия: Цели в области устойчивого развития, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_ro

направлена на «содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех»¹⁸. Поскольку в Повестке дня ООН на период до 2030 года основное внимание уделяется человеческому капиталу, экономический рост должен быть более долговременным и инклюзивным, чтобы оказывать существенное влияние на человеческое развитие. Таким образом, ЦУР 8 учитывает потребности женщин и мужчин, молодежи, людей с ограниченными возможностями и трудящихся-мигрантов и предусматривает ключевые инструменты и механизмы для достижения экономического роста, ориентированного на человека: производительность труда как ключевое средство повышения реальной заработной платы, наряду с конкурентоспособностью, диверсификацией бизнеса и инновациями, достойными, хорошо и одинаково оплачиваемыми, безопасными и официальными рабочими местами. Достойный труд для всех, женщин и мужчин, а также сокращение неравенства являются одними из важнейших аспектов развития Республики Молдова.

Стремление к экономическому росту и обеспечению конкурентоспособности и равенства системы оплаты труда в государственном секторе должно оставаться в центре внимания органов государственной власти как единственный устойчивый метод обеспечения конкурентоспособного и устойчивого уровня заработной платы в государственном секторе, который будет стимулировать производительность и высокие достижения в области управления государственными делами.

¹⁸ Портал Euractiv.ro, Михаела Стойка, Что представляют собой 17 целей устойчивого развития (ЦУР), включенных в Повестку дня на период до 2030 года, <https://www.euractiv.ro/we-develop/ce-reprezinta-cele-17-obiective-de-dezvoltare-durabila-odd-include-pe-agenda-2030-6402>

4. Средняя заработная плата по экономике в Молдове и ЕС

4.1 Республика Молдова

В Европейском союзе, включая Румынию, зарплаты в государственном секторе обычно выше, чем за аналогичную работу в частном секторе. Таким образом, в европейском сообществе работа в государственном секторе в среднем оплачивается лучше, чем работа в частном секторе, во многом из-за того, что, в отличие от отраслей реальной экономики, работа в государственном секторе требует гораздо более высокого уровня квалификации. В Республике Молдова ситуация противоположная. Заработная плата в государственном секторе в Республике Молдова, даже после повышения заработной платы в 2023 году, ниже, чем в частном секторе. Проблемная риторика о зарплатах в бюджетной сфере основана на статистической реальности, где средняя заработная плата в государственном секторе ниже, чем в частном секторе.

Средняя заработная плата по экономике в Республике Молдова составила 6 975 леев в 2019 году, 7 953 леев в 2020 году, 8 716 леев в 2021 году, 10 447 леев в 2022 году, 12 450 леев в 2023 году. Размер среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемый на отчетный год, – утверждается в соответствии с прогнозом основных макроэкономических показателей на отчетный год (как правило, утверждается в декабре года, предшествующего отчетному году, и применяется в отчетном году).

Прогноз (по данным Министерства экономического развития и цифровизации на 13.10.2023) на 2024 год – 13 700 леев; на 2025 год – 15 000 леев; на 2026 год – 16 250 леев (График 1).

По статистическим данным Национального бюро статистики, среднемесячная заработная плата в бюджетной сфере в третьем квартале 2023 года составила 10 192,7 леев (на 18,8% больше по сравнению с третьим кварталом 2022 года), а в реальном (частном) секторе – 13 099,2 леев (на 15,2% больше по сравнению с третьим кварталом 2022 года). **Таким образом, в сравнении, заработная плата в бюджетной сфере ниже примерно на 28,51%, чем в реальной сфере.** Эта разница остается актуальной даже после недавнего увеличения зарплат в бюджетной сфере, поскольку эти увеличения были произведены только в центральных аппаратах министерств в контексте сложных задач, обязанностей по разработке законопроектов в результате начала процесса вступления РМ в ЕС, в том числе транспонирование (перенос) положений Директив ЕС, задач, которых нет у других государственных органов/институтов.

Уровень заработной платы зависит во многом от иерархии публичного органа в административной системе (центральный, территориальный, местный), что определяет разницу в не менее 30% между заработной платой государственных служащих ЦПУ и МПУ, а при наличии других видов оплаты труда (специальная надбавка, другие надбавки) разница еще больше, главным образом в случае публичных органов одного разряда. По сравнению с заработной платой в частном секторе уровень заработной платы для должностей аналогичной сложности на государственной службе неконкурентоспособный¹⁹.

График 1. Среднемесячная заработная плата по экономике в Молдове



4.2 Европейский союз

По статистическим данным европейского уровня, в 2022 году среднегодовая заработная плата в европейских государствах колебалась от 73 642 евро в Исландии до 24 067 евро в Греции, например:

Страны с самыми высокими зарплатами в 2022 году:

Исландия – 73 642 евро/год;

Люксембург – 72 529 евро/год;

Швейцария – 67 605 евро/год;

Бельгия – 63 758 евро/год;

Дания – 59 405 евро/год;

¹⁹ Постановление об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, № 126 от 15.03.2023, Официальный Монитор № 130-133/285 от 18.04.2023

Страны с самыми низкими зарплатами в 2022 году:

Греция – 24 067 евро/год;

Словакия – 24 337 евро/год;

Венгрия – 26 376 евро/год;

Португалия – 29 540 евро/год;

Чехия – 30 967 евро/год.

По данным Евростата, средняя почасовая стоимость рабочей силы в ЕС составила 30,5 евро. Средняя годовая заработная плата одиноких работников без детей составила 26 136 евро. Пары, в которых оба супруга трудоустроены, получают среднюю годовую зарплату в размере 55 573 евро исходя из ступеней налоговой шкалы.

Нескорректированный гендерный разрыв в оплате труда в 2021 году составил 12,7%, при этом самый большой разрыв зафиксирован в Эстонии – 20,5%, а наименьший – в Люксембурге – 0,2%. Тем не менее, по данным Европейской комиссии, в 2023 году разрыв в оплате труда увеличился на 13%.

Среднемесячная заработная плата в Европе на 2023 год составляет 2 239,55 долларов США в месяц. Средние зарплаты в 2023 году в Европе в пересчете в евро, по данным «TAKE-PROFIT.ORG»: ²⁰

Болгария	966
Португалия	1 024
Хорватия	1 054
Латвия	1 106
Венгрия	1 420
Словакия	1 444
Румыния	1 445
Польша	1 520
Чехия	1 724
Эстония	1 836
Литва	1 961
Словения	2 159

²⁰ <https://take-profit.org/en/>

Кипр	2 206
Испания	2 219
Австрия	2 472
Италия	2 576
Швеция	2 618
Франция	3 256
Бельгия	3 558
Ирландия	3 569
Финляндия	3 807
Германия	4 020
Дания	5 860
Люксембург	6 184

График 2. Среднемесячная заработная плата в европейских странах, 2023 год



Сравнивая средний уровень заработной платы в Молдове и странах Европейского союза, можно обнаружить существенную разницу, которую необходимо преодолеть посредством политики, стимулирующей экономический рост. Более того, в Республике Молдова существует значительная разница в размере 29% между уровнем заработной платы в государственном секторе и частном секторе,

что ведет к серьезным проблемам с удержанием квалифицированных кадров на государственных должностях, а также подрывает и без того недостаточный состав государственных служащих.

5. Регулирующая база центральных органов публичной власти

5.1 Анализ действующей системы публичного управления

Реформа оплаты труда на государственной службе должна решаться вместе с другими проблемами в сфере РПУ, включая кадровый кризис в ПУ. К основным проблемам РПУ относятся:

- Закон о государственной должности и статусе государственного служащего²¹ достаточно четко определяет государственную службу, которая включает в себя органы центрального публичного управления, администрации Парламента и Президента, Народного адвоката, секретарей судов и органы местного публичного управления, а также регулирующие органы (Государственное агентство по интеллектуальной собственности, Агентство по лекарствам и медицинским изделиям, Морское агентство, Транспортное агентство и Орган гражданской авиации). На некоторые агентства по-прежнему распространяется действие Трудового кодекса и специального законодательства, которые не обязательно обеспечивают управление человеческими ресурсами на основе заслуг. Например, Агентство государственных услуг продолжает работать на основании Трудового кодекса;
- Ключевой проблемой является привлекательность государственной службы. Карьера в государственном секторе непривлекательна, особенно для молодых специалистов. Уровень вакансий на государственной службе достигает высоких процентов (39% в Администрации Президента; 50% в Агентстве по инвестициям, более 25% в Министерстве экономического развития и цифровизации и Министерстве инфраструктуры и регионального развития);
- Количество кандидатов на объявленные должности на государственной службе очень низкое, как и эффективность подбора персонала. В прошлом году на новые должности/набор в среднем подали заявки только два претендента на одну вакансию, а критерии отбора были неясными, что вызывает вопросы о качестве новобранцев. Чтобы привлечь людей, учреждения иногда повышают уровень вакантных рабочих мест, пытаясь предложить более привлекательные условия. Это создает несоответствие между должностными инструкциями этих должностей, требующих

²¹ Закон № 158 от 04-07-2008 г. о государственной должности и статусе государственного служащего

значительного профессионального опыта, и реальными профилями соискателей (выпускников с ограниченным опытом работы);

- Привлечение, набор и удержание компетентных специалистов является серьезной проблемой. Законы содержат критерии отбора и процесс отбора для государственных должностей, однако отборочные комиссии часто находятся под политическим влиянием и не обеспечивают беспристрастность и меритократию в процессе рекрутинга. Министры назначают членов отборочных комиссий, включая государственных секретарей – политических назначенцев, что создает риск набора кадров по политическим критериям. Более того, большинство вакансий на государственной службе заполняются без конкурса;
- Продвижения по службе часто используются для заполнения вакансий. Они неконкурентоспособны и не требуют официальной проверки кандидатов. Более того, решения о продвижении по службе принимаются людьми, назначенными по политическим критериям, соответственно, продвижение по службе на основе заслуг не обеспечивается в достаточной степени;
- Чрезмерная бюрократия и организационная культура, ориентированная главным образом на процедуры, а не обязательно на результаты, не стимулирует креативность и инновации. Преобладающий стиль управления остается авторитарным, а не представительным, с непосредственным участием сотрудников в процессе принятия решений;
- Определение политической и управленческой ответственности за РПУ и МЧР. Закон о государственной должности и статусе государственного служащего определяет ответственность за кадровую политику лишь частично²². В целом, МЧР возложен на Правительство. Министерство финансов (МФ) разрабатывает и реализует политику в сфере оплаты труда для бюджетных служащих. Полномочия Государственной канцелярии определяются подзаконными актами. Канцелярия помогает при разработке, координации и оценке политик в области государственной службы. В канцелярии имеется Управление менеджмента государственной службы с ограниченными возможностями и недостаточным персоналом;
- Роль генерального секретаря в министерствах в принятии решений МЧР недостаточна, в большинстве случаев важные кадровые решения –

²² Закон № 158 от 04-07-2008 г. о государственной должности и статусе государственного служащего

назначения и продвижения по службе принимаются лично министрами. Эта система создает политическое влияние на процессы МЧР;

- В то же время, начиная с 2019 года, государственные секретари, отвечающие за отраслевую политику, стали назначаться по политическим критериям и были исключены из ранга государственных служащих. В результате МЧР рассредоточен, не находится под централизованным, единообразным руководством и часто подвергается политическому влиянию. Законодательство не наделяет генеральных секретарей полномочиями принимать решения, связанные с МЧР (например, набор, назначение и увольнение государственных служащих). Эти полномочия в основном находятся в руках руководителей государственных учреждений. Генеральные секретари, как высшие государственные служащие, могли бы взять на себя обязанности, связанные с МЧР и финансовому менеджменту, но законодательство не устанавливает четких полномочий, оставляя распределение задач на усмотрение политического руководства;
- Отсутствие функциональной информационной системы менеджмента человеческих ресурсов на государственной службе, в том числе информационной системы справедливой оплаты труда. Нынешняя система нефункциональна и имеет ограниченную пользу;
- Регулирующие положения устанавливают обязательства для государственных служащих получать не менее 40 часов профессионального развития каждый год. Это не соблюдается, но это важно, потому что:
 - o Вступление Республики Молдова в Европейский союз требует прохождения сложной процедуры. Как только условия для вступления будут выполнены, страны-кандидаты должны будут применять европейское законодательство во всех областях. Соответственно, сотрудники центральных органов публичной власти должны будут применять ряд процессов, в этом контексте:
 - o оценка европейского законодательства;
 - o уровень его транспонирования в законодательство Республики Молдова;
 - o разработка нормативной базы в значении транспонирования актов европейского уровня в законодательство Республики Молдова;
 - o разработка ответов на предвступительные и подготовительные анкеты Республики Молдова и т.д.

Персонал, задействованный в этом сложном процессе, нуждается в обучении, что не обеспечено. В 2021 году только 53% учреждений достигли этой цели.

В то же время вопрос ступеней трудового стажа является важным источником неравенства. Это представляет собой две проблемы:

- с одной стороны, они неприменимы к управленческим должностям, что иногда приводит к искажению иерархии между управленческими и исполнительными должностями, и
- с другой стороны, они не позволяют вознаграждать трудовой стаж после 20 лет деятельности и больше не являются элементом привлекательности.

Таким образом, дифференциация ступеней трудового стажа с интервалом в 5 лет (за исключением первой, которая составляет от 2 до 5 лет) не является достаточно гибкой для стимулирования персонала, поэтому прежняя система вознаграждения трудового стажа с интервалом в 2 года, была гораздо привлекательнее.

Одновременно с вышеизложенным, дополнительный источник неравенства создавался за счет построения иерархии органов публичной власти и государственных учреждений в зависимости от их роли в реализации политик. Некоторым структурам с исполнительной ролью выплачивалась дополнительная плата в зависимости от характера их деятельности (например, в случае Налоговой службы/Таможенной службы), что напрямую влияло на справедливость оплаты труда на других иерархических уровнях (например, для аналогичных должностей в Министерстве финансов).

5.2 Задачи министерств и других центральных административных органов

Постановлением Парламента № 29/2023 г. был утвержден перечень министерств и задачи исполнительной власти в Республике Молдова, таким образом Правительство обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

Согласно статье 26 Закона № 98 от 05.04.2012 г. о центральном отраслевом публичном управлении – основные обязанности министерства и другого центрального административного органа:

«Для реализации возложенных на них основных функций министерство и другой центральный административный орган:

- a) разрабатывают и представляют на рассмотрение Правительству проекты законодательных и нормативных актов, в том числе проекты программных документов, относящихся к вверенным им областям;
- b) разрабатывают тексты международных договоров Республики Молдова и заключают межведомственные договоры с аналогичными органами других государств в пределах установленной законодательством компетенции;
- c) обеспечивают исполнение обязанностей и осуществление прав Республики Молдова, вытекающих из международных договоров, предметом которых являются области их деятельности, и следят за исполнением указанных прав и обязанностей другой стороной договора;
- d) поддерживают для выполнения своих функций отношения сотрудничества с аналогичными министерствами и центральными административными органами из-за рубежа;
- e) участвуют в бюджетном процессе и исполняют ответственности в соответствии с Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014 г.;
- f) разрабатывают и представляют министру или генеральному директору для принятия ведомственные акты;
- g) осуществляют надзор за соблюдением и государственный контроль соблюдения законодательства в своих областях деятельности;
- h) выдают физическим и юридическим лицам разрешительные документы на осуществление предпринимательской деятельности или другой предусмотренной законом деятельности, связанной с предпринимательской деятельностью и неотъемлемой от нее, в соответствии с Законом о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения № 160 от 22 июля 2011 года;
- i) проводят государственную экспертизу или организуют ее проведение;
- j) ведут регистры, созданные в соответствии с действующим законодательством;
- k) контролируют деятельность подведомственных административных органов и децентрализованных общественных служб, а также публичных учреждений, в которых они выступают в качестве учредителя;
- m) осуществляют контроль целостности государственного имущества, относящегося к областям их деятельности, и его эффективного использования;
- n) обеспечивают управление государственной должностью и государственными служащими, в том числе имеющими особый статус;

о) рассматривают предложения, заявления и петиции физических и юридических лиц в соответствии с законодательством;

р) выполняют иные обязанности во исполнение законодательных актов, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства»²³.

²³ С полным текстом этого закона можно ознакомиться на сайте https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115202&lang=ru

6. Регулирование уровня оплаты труда в бюджетной сфере

Система оплаты труда в бюджетной сфере в Молдове является результатом крупной реформы, проведенной в 2018 году, утвержденной Законом № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и Постановлением Правительства № 1231/2018 г. о введении в действие положений Закона № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере на основе Концепции реформы, целью которой было введение единой системы, основанной на структуре уровней оплаты труда. Несмотря на эту реформу, система оплаты труда государственных служащих остается сложной и нефункциональной, лишенной конкурентоспособности и внутренней точности, а также неспособной обеспечить внутреннюю и внешнюю справедливость оплаты труда. Основная заработная плата соответствуют классификации должности, с исключениями в пользу определенных профессиональных групп и публичных организаций.

6.1 Основная заработная плата – фиксированная часть

В соответствии с нормативной базой, утвержденной Законом № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и Постановлением Правительства № 1231/2018 г. о введении в действие положений Закона № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере цель реформы оплаты труда заключалась в разработке целостной системы, которая была бы «единой, прозрачной, справедливой, привлекательной, особенно для молодых специалистов, недискриминационной, простой в управлении, способной отражать и вознаграждать профессиональные достижения».

Была проведена оценка государственных должностей на основе обоснованной методологии, исходя из следующих критериев человеческих ресурсов:

- ✓ образование, знания и опыт;
- ✓ сложность, креативность и разнообразие;
- ✓ ответственность за принятие решений;
- ✓ управление, координация и осуществление надзора;
- ✓ общение;
- ✓ условия труда;
- ✓ физические и умственные усилия.

В результате этой оценки был разработан Регистр должностей, который классифицирует их в бюджетной сфере по названию, группе занятий,

профессиональному статусу, институциональному уровню и категории (управление/исполнение). На основе оценки также была определена иерархия должностей в бюджетной сфере и после составления шкалы оплаты труда на основе установленной иерархии должности были распределены по уровням оплаты труда и были определены классы оплаты труда, а также коэффициент, применимый к каждой должности.

В рамках соответствующей реформы структура заработной платы формируется из:

- фиксированной части, (включающей основную заработную плату, надбавку за профессиональный уровень, надбавку за научное и (или) научно-педагогическое звание, надбавку за почетное звание), и
- переменной части (которая по рекомендации включает в себя надбавку за достижения, надбавку за условия труда и специальные надбавки).

Иерархия должностей призвана напрямую отражаться на размере основной заработной платы. В связи с этим в законе детализирована шкала оплаты труда со 130 классами и коэффициентами, а коэффициент сжатия составляет 1 к 15. Установление основной заработной платы по каждой должности, согласно иерархии должностей, осуществляется путем умножения соответствующего должности коэффициента на базовую ставку.

Месячная заработная плата = фиксированная часть + переменная часть

Фиксированная часть = основная заработная плата + месячная надбавка за профессиональный уровень и (или) месячная надбавка за научное и (или) научно-педагогическое звание + месячная надбавка за почетное звание (надбавки предоставляются по обстоятельствам, в зависимости от выполнения условий).

Основная заработная плата = коэффициент x базовую ставку (установленная согласно занимаемой должности, уровню образования, квалификационной категории, научной степени, стажу работы или ступени оплаты труда, соответствующей периодам трудового стажа).

6.2 Месячная заработная плата – переменная часть и надбавки

Переменная часть месячной заработной платы включает в себя надбавку за достижения и специальную надбавку в зависимости от сферы. Кроме того, сотрудники бюджетных единиц также получают:

- компенсационные надбавки за работу в неблагоприятных условиях;

- надбавки за сверхурочную работу, работу в ночное время и работу в нерабочие праздничные дни и (или) выходные дни;
- надбавку за участие в проектах развития, финансируемых из внешних источников;
- компенсационную надбавку за работу в условиях повышенного риска для здоровья;
- единовременные премии;
- годовую премию.

Порядок предоставления специальных надбавок устанавливается Положением о видах и порядке установления специальных надбавок, согласно Приложению № 4 к Постановлению Правительства № 1231/2018 г. о введении в действие положений Закона № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, которым оно было принято.

Базовая ставка, соответствующая коэффициенту оплаты труда 1,00 устанавливается ежегодно Законом о государственном бюджете на соответствующий год, что стало основным элементом искажения иерархии в результате того, что посредством Закона о годовом бюджете устанавливаются несколько базовых ставок для разных категорий персонала.

Таким образом, согласно положениям ч. 1, ст. 10) Закона о государственном бюджете на 2023 год № 359/2022 г., с 1 июня 2023 года базовая ставка установлена в размере 1 900 леев, но есть ряд отступлений, а именно:

- в размере 1 400 леев – для Президента Республики Молдова, Председателя Парламента, премьер-министра и депутатов;
- в размере 1 800 леев – для персонала Государственной налоговой службы и Таможенной службы, включая директора Государственной налоговой службы и директора Таможенной службы;
- в размере 2 000 леев для:
 - ✓ педагогического персонала, научно-преподавательского и руководящего персонала образовательных учреждений, руководителей (директоров и заместителей директоров) учреждений раннего, начального, гимназического, лицейского и профессионально-технического образования, директоров/заместителей директоров других образовательных учреждений, кроме учреждений раннего,

начального, гимназического, лицейского и профессионально-технического образования;

- ✓ персонала, который согласно приложениям к Закону о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270/2018 относится к классам оплаты труда с 1-го по 25-й;
 - ✓ субофицерского состава Министерства внутренних дел;
 - ✓ рядового и сержантского состава Министерства обороны;
 - ✓ советников по разрешению споров Национального агентства по разрешению споров, включая генерального директора и заместителя генерального директора;
 - ✓ персонала, в том числе исполняющего ответственные государственные должности, в составе Службы государственной охраны;
 - ✓ состава тюремных охранников учреждений пенитенциарной системы;
- в размере 2 500 леев для:
- ✓ помощников судей Конституционного Суда, прокуроров, инспекторов Инспекции прокуроров и директора Национального института юстиции;
 - ✓ персонала, в том числе исполняющего ответственные государственные должности, из состава Службы информации и безопасности, Национального центра по борьбе с коррупцией, Национального органа по неподкупности и Службы по предупреждению и борьбе с отмыванием денег;
 - ✓ персонала, в том числе исполняющего руководящие государственные должности, в составе Органа гражданской авиации;
 - ✓ персонала в составе Центра стратегических коммуникаций и борьбы с дезинформацией;

- в размере 2 850 леев – для судей (за исключением судей Конституционного суда, Высшего совета магистратуры и Высшей судебной палаты) и судебных инспекторов;
- в размере 3 000 леев для:
 - ✓ судей Конституционного суда, Высшей судебной палаты и Высшего совета магистратуры, включая сотрудников, не являющихся судьями;
 - ✓ заместителей генерального секретаря правительства, генеральных секретарей и заместителей генеральных секретарей министерств, государственных секретарей;
 - ✓ персонала, в том числе в составе кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности, центральных аппаратов министерств, региональных казначейств Министерства финансов, Государственной канцелярии, руководителей и заместителей руководителей территориальных бюро Государственной канцелярии, за исключением первого заместителя премьер-министра, заместителя премьер-министра, министра, правительственного агента и генерального секретаря правительства;
- в размере 3 600 леев – для первого заместителя премьер-министра, заместителя премьер-министра, министра, правительственного агента, генерального секретаря правительства, директора и заместителя директора Центра стратегических коммуникаций и борьбы с дезинформацией.

Созданная в 2018 году система оплаты труда подверглась изменениям посредством некоторых законодательных положений, которые практически исказили иерархию должностей.

Специальная надбавка, предоставляемая некоторым группам занятий (общественный порядок, оборона, медицинский персонал), где процент повышения значителен, искажает иерархию основной заработной платы. Это также является следствием того, что надбавка предоставляется в процентах, а не в виде фиксированной суммы, что приводит пропорционально к углублению различий в заработной плате.

В настоящее время в разных отраслях специальная надбавка предоставляется в разных размерах, согласно таблице ниже.

Таблица 1: Размер специальных надбавок по секторам

1.	Персонал сфер образования, исследований, культуры, молодежи, спорта, социальной помощи	10% от годовой суммы основных заработных плат
2.	Персонал сферы национальной обороны, государственной безопасности и общественного порядка	20% от годовой суммы основных заработных плат
3.	Персонал сферы национальной обороны, государственной безопасности и общественного порядка, участвующего в специальных мероприятиях по борьбе с терроризмом	120% от годовой суммы основных заработных плат
4.	Медицинский персонал, в том числе занимающего государственные должности с особым статусом, медицинских органов/учреждений/структур, Центра судебной медицины и учреждений социальной помощи	60% от годовой суммы основных заработных плат
5.	Персонал органа, ответственного за осуществление парламентского контроля, установление, координацию и мониторинг реализации политик и приоритетов Президента Республики Молдова	40% от годовой суммы основных заработных плат
6.	Персонал органа, ответственного за осуществление контроля конституционности	60% от годовой суммы основных заработных плат
7.	Персонал в составе органа, ответственного за деятельность по информационному мониторингу, стратегическим коммуникациям и борьбе с дезинформацией	40% от годовой суммы основных заработных плат
8.	Персонал в составе органов, ответственных за управление налоговыми и таможенными доходами	110% от годовой суммы основной заработной платы

9.	Персонал, ответственный за сертификацию, надзор и контроль в области гражданской авиации	100% от годовой суммы основной заработной платы
----	--	---

6.3 Классификация государственных должностей

В соответствии с Законом № 270/2018 г. должности классифицируются на 8 групп занятий, соответствующих областям деятельности в бюджетной сфере, следующим образом:

- 1) Государственное управление;
- 2) Правосудие;
- 3) Национальная оборона;
- 4) Общественный порядок и государственная безопасность;
- 5) Образование и исследования;
- 6) Культура, молодежь и спорт;
- 7) Социальная помощь и здравоохранение;
- 8) Комплексные должности.

6.4 Оценка системы оплаты труда

Законодательство устанавливает систему классификации государственных должностей, но существуют профессиональные группы и публичные учреждения, которые пользуются исключениями для увеличения низкой заработной платы. Доплаты к заработной плате на разных должностях за счет внешних фондов преследуют ту же цель, однако такая практика уже создала исключения и вызывает вопросы с точки зрения основных обязанностей. Как результат – нынешняя система остается раздробленной и непоследовательной и не обеспечивает конкурентоспособность заработной платы, внутреннюю справедливость и прозрачность вознаграждения.

Система оплаты труда остается слишком сложной и непрозрачной в структуре заработной платы, особенно в связи с многочисленными льготами и пособиями. Фиксированная ежемесячная надбавка или переменная заработная плата включает бонусы за достижения и другие специальные повышения. Существует широкий спектр элементов вознаграждения, включая компенсацию за работу в неблагоприятных условиях, надбавки за сверхурочную работу, надбавки за участие в проектах, финансируемых из внешних источников, компенсацию за работу в условиях риска для здоровья, единовременные премии и годовые премии. Например, надбавка за работу, выполняемую в условиях повышенного

риска для здоровья, может достигать 100% от основной заработной платы. Специальные ситуативные методы компенсации низкой основной заработной платы ставят под угрозу ее внутреннюю справедливость.

Непрозрачность системы оплаты труда из-за ее сложности усугубляется недостаточным объемом общедоступной информации о заработной плате. Общую информацию о шкалах оплаты труда или средней заработной плате по категориям государственных должностей не так легко найти.

22 июня 2023 года Парламент принял внесение изменений к Закону об оплате труда, которые существенно увеличивают базовую ставку (используемую для расчета основной заработной платы) для значительных групп государственных служащих, в том числе генеральных секретарей, заместителей генеральных секретарей, сотрудников центральных аппаратов министерств и Государственной канцелярии. Изменения предполагают увеличение на 58% базовой ставки, используемой для расчета основной заработной платы для центральных аппаратов министерств, однако зарплаты в подчиненных агентствах остаются неизменными. Таким образом, эти изменения имели ограниченное воздействие.

Эти недостатки не зависят от финансовых ограничений и поддаются устранению. Стратегические рамки РПУ, в том числе Стратегию РПУ не предусматривают последовательной и единообразной реформы оплаты труда. Реформа оплаты труда в рамках РПУ направлена на повышение неконкурентоспособной заработной платы, но без анализа последствий для бюджета и без сосредоточения внимания на других важных аспектах, таких как справедливость, прозрачность и предсказуемость. Поэтому у нее мало шансов исправить проблемы системы оплаты труда и обеспечить ее справедливость.

7. Штатные единицы/сотрудники в 2022–2023 годах в составе Центральных органов публичного управления по состоянию на 1 августа

7.1 Центральное публичное управление

Количество должностей в органах публичной власти на начало 2023 года составило 49 313, увеличившись по сравнению с 2019 годом на 9,5%. Из общего числа должностей в органах публичной власти вакантными оказались 6 743 (14%) должности²⁴.

Всего в указанных органах в 2022 году утверждено/уточнено 2 152 штатные единицы, фактически трудоустроено – 1 697 человек и соответственно вакантных должностей – 455 человек, по сравнению с 2023 годом (на 1 августа), уточнено 2 340 штатных единиц, из которых 1 740 занимаемых должностей и 600 вакантных должностей.

Процент занятых в 2023 году составил 76,1%, что на 2,8 процентных пункта ниже, чем в 2022 году, даже в результате повышения заработных плат в центральных органах публичной власти.

В то же время, негативным фактором, способствующим текучести кадров является объем и ускоренные темпы, в которых ведется работа в последнее время, в том числе с точки зрения процесса вступления Республики Молдова в Европейский союз, и важным фактором в этом процессе является неконкурентоспособная заработная плата по сравнению с заработной платой, предлагаемой НПО и организациями, финансируемыми из внешних источников, в контексте кризиса беженцев и других чрезвычайных проектов/гуманитарных кризисов.

Соответственно, после повышения заработных плат в органах ЦПУ/министерствах ситуация изменилась, но подробная ситуация будет видна после получения итоговой информации об исполнении национального публичного бюджета по состоянию на 31 декабря 2023 года, после проведения дополнительного обширного анализа, с рассмотрением тенденции относительно занятия вакантных должностей/привлекательности, принимая во внимание тот факт, что повышение заработной платы было утверждено и применяется с 1 июня 2023 года (II полугодие). Исходя из численности персонала, занятого на

²⁴ Постановление об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, № 126 от 15.03.2023, Официальный Монитор № 130-133/285 от 18.04.2023

государственной службе внутри министерств, наблюдается существенное несоответствие количества служащих в них.

Таблица 2: Штатные единицы – Центральное публичное управление

Название	2022 г.					2023 г. (1 августа)				
	Утверж дено	уточне но	фактич ески заняты на конец отчетно го период а	вакан сии	% заняты х	Утверж дено	уточне но	фактич ески заняты на конец отчетно го период а	ваканси и	% занят ых
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ВСЕГО	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
в том числе:										
Секретариат Парламента	519,0	456,0	413,0	43,0	90,6	456,0	456,0	411,0	45,0	90,1
Аппарат Президента РМ	151,0	151,0	89,0	62,0	58,9	151,0	151,0	92,0	59,0	60,9
Государствен ная канцелярия	202,0	210,0	181,8	28,3	86,5	210,0	210,0	175,8	34,3	83,7
Министерство финансов	243,0	243,0	185,0	58,0	76,1	243,0	275,0	182,0	93,0	66,2
Министерство юстиции	105,0	105,0	97,5	7,5	92,9	105,0	132,0	98,3	33,8	74,4
Министерство внутренних дел	135,0	140,0	111,0	29,0	79,3	140,0	140,0	112,0	28,0	80,0
Министерство иностраных дел и европейской интеграции	138,0	167,0	115,0	52,0	68,9	167,0	171,0	130,0	41,0	76,0

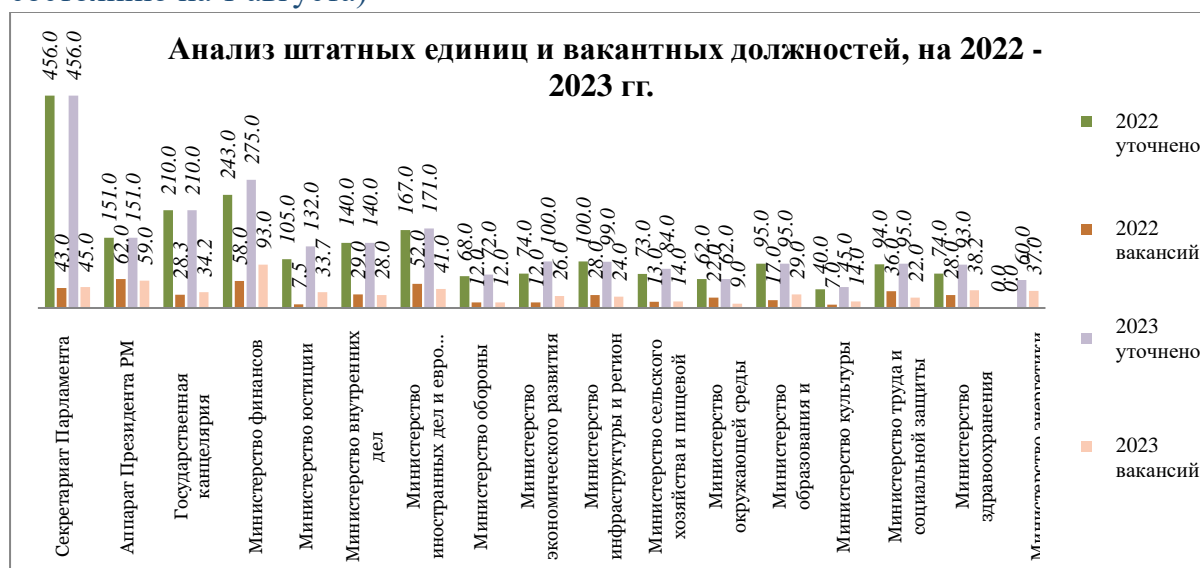
Министерство обороны	68,0	68,0	56,0	12,0	82,4		68,0	72,0	60,0	12,0	83,3
Министерство экономического развития и цифровизации	74,0	74,0	62,0	12,0	83,8		74,0	100,0	74,0	26,0	74,0
Министерство инфраструктуры и регионального развития	100,0	100,0	72,0	28,0	72,0		124,0	99,0	75,0	24,0	75,8
Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности	68,0	73,0	60,0	13,0	82,2		73,0	84,0	70,0	14,0	83,3
Министерство окружающей среды	62,0	62,0	40,0	22,0	64,5		62,0	62,0	53,0	9,0	85,5
Министерство образования и исследований	95,0	95,0	78,0	17,0	82,1		95,0	95,0	66,0	29,0	69,5
Министерство культуры	34,00	40,00	33,00	7	82,5		45,00	45,00	31,00	14	68,9
Министерство труда и социальной защиты	67,0	94,0	58,0	36,0	61,7		94,0	95,0	73,0	22,0	76,8
Министерство здравоохранения	74,0	74,0	46,0	28,0	0,0		74,0	93,0	54,8	38,3	58,9
Министерство энергетики	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	60,0	23,0	37,0	38,3

Таким образом, в настоящее время наименьшим количеством штатных единиц/кадров располагает Министерство культуры – 45 штатных единиц и Министерство окружающей среды – 62 штатные единицы, по сравнению с Министерством финансов – 243 штатные единицы, утвержденные с

последующим их увеличением после реформы 2023 года, уточнено – 275 штатных единиц.

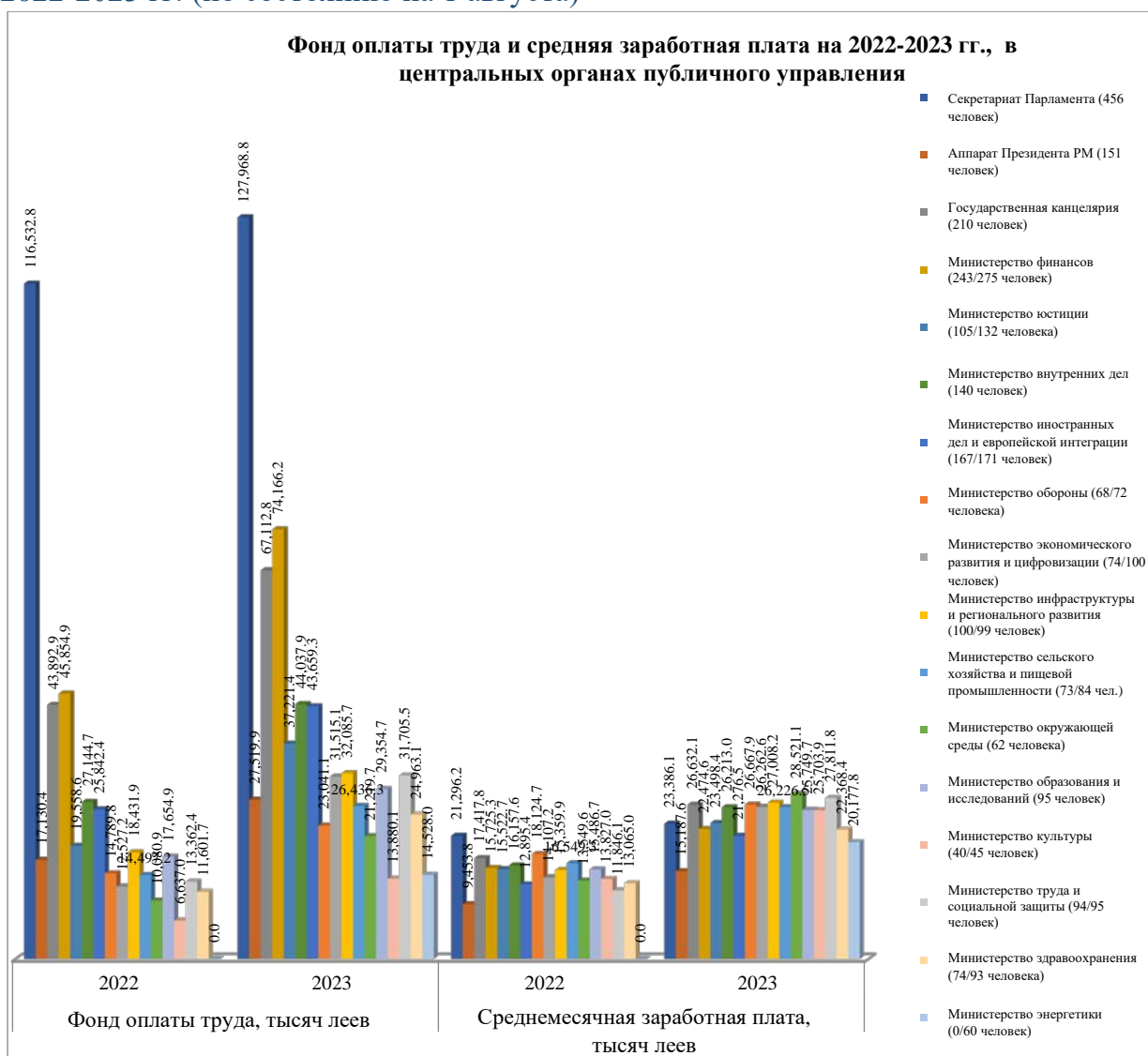
В связи с этим отметим, что действующее законодательство не предусматривает типовой ступенчатой структуры или каких-либо условий для стандартизации штатной численности министерств (например, на уровне организации подразделений в некоторых министерствах созданы генеральные управления, соответственно заработная плата управленческих подразделений находится на гораздо более высоком уровне, по сравнению с другими).

График 3: Штатные единицы и вакантные должности, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа)



Несмотря на повышение заработной платы в прошлом году, заработная плата сотрудников, установленная на основании Закона № 270/2018 г. о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, продолжает оставаться ниже средней заработной платы в частном секторе, что имеет прямые последствия для набора и удержания персонала в данной системе.

График 4: Среднемесячная заработная плата в государственных учреждениях, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа)



7.2 Учреждения, находящиеся в подчинении Правительства

Всего в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, в 2022 году утверждено/уточнено 3655 штатных единиц, фактически занятых – 3 074 человека и соответственно вакантных должностей – 581 человек, по сравнению с 2023 годом (на 1 августа) уточнено 3 347 штатных единиц, из них 2 705 занятых должностей и 642 вакантные должности.

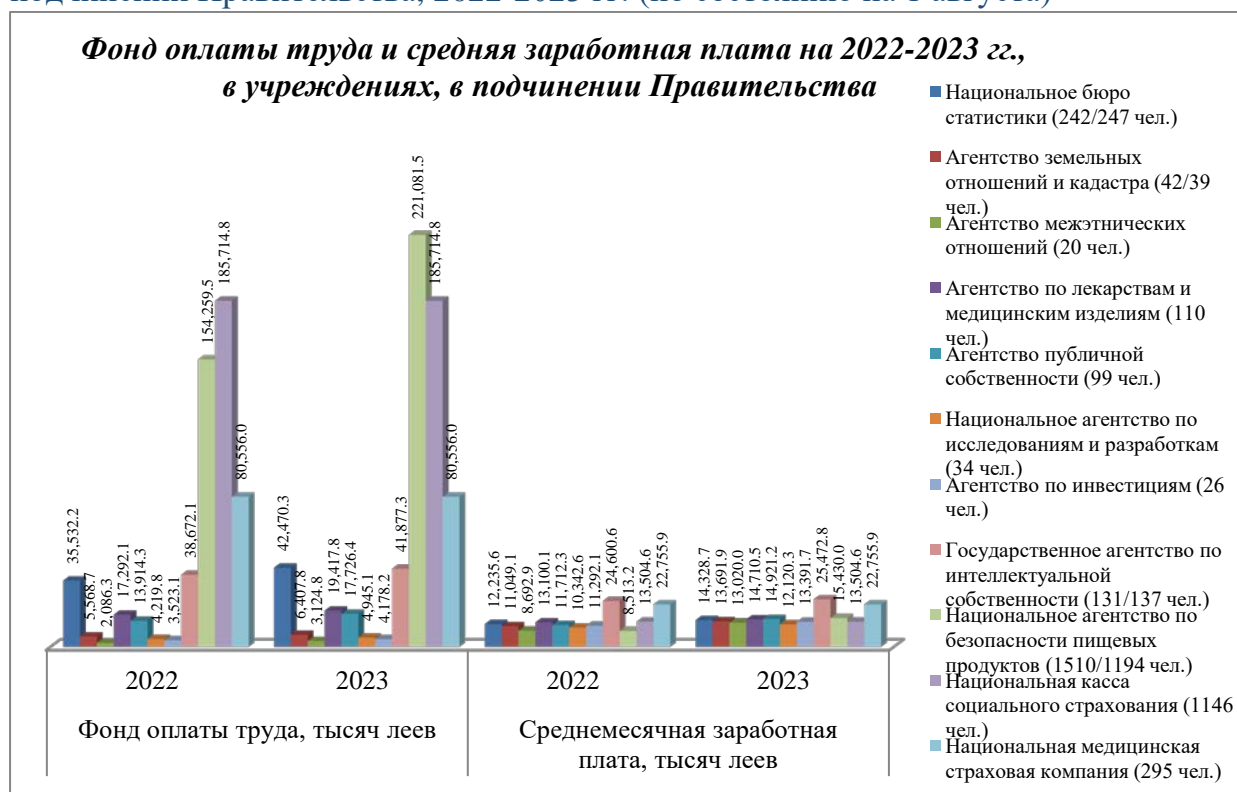
Процент занятости в 2023 году составил 80,8%, что на 3,3 процентных пункта ниже, чем в 2022 году, когда он составлял 84,1%.

Таблица 3: Количество штатных единиц в 2022 – 2023 гг. в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, на 1 августа 2023 года

Название	2022 г.					2023 г. (1 августа)				
	Утверждено	уточнено	фактически заняты на конец отчетного периода	вакансии	% занятых	Утверждено	уточнено	фактически заняты на конец отчетного периода	вакансии	% занятых
1										
ВСЕГО:	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>в том числе</i>										
Национальное бюро статистики	242,0	242,0	219,0	23,0	90,5	242,0	247,0	218,0	29,0	88,3
Агентство земельных отношений и кадастра	42,0	42,0	31,0	11,0	73,8	42,0	39,0	31,0	8,0	79,5
Агентство межэтнических отношений	20,0	20,0	14,0	6,0	70,0	20,0	20,0	14,0	6,0	70,0
Агентство по лекарствам и медицинским изделиям	110,0	110,0	89,8	20,3	81,6	110,0	110,0	91,5	18,5	83,2
Агентство публичной собственности	99,0	99,0	76,0	23,0	76,8	99,0	99,0	72,0	27,0	72,7
Национальное агентство по исследованиям и разработкам	34,0	34,0	25,0	9,0	73,5	34,0	34,0	22,0	12,0	64,7
Агентство по инвестициям	26,0	26,0	13,0	13,0	50,0	26,0	26,0	13,0	13,0	50,0

Государственное агентство по интеллектуальной собственности	131,0	131,0	104,0	27,0	79,4	137,0	137,0	106,6	30,4	77,8
Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов	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
Национальная касса социального страхования	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
Национальная медицинская страховая компания	295,0	295,0	261,0	34,0	88,5	295,0	295,0	255,5	39,5	86,6

График 5: Среднемесячная заработная плата в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, 2022-2023 гг. (по состоянию на 1 августа)



В результате анализа информации о среднемесячной заработной плате в учреждениях, находящихся в подчинении Правительства, можно констатировать,

что самая высокая среднемесячная заработная плата в Национальной медицинской страховой компании, примерно 25 748,0 леев в 2023 году по сравнению с 22 755,9 леев в 2022 году с увеличением примерно на 2 992 леев, а также в Государственном агентстве по интеллектуальной собственности – 25 472,8 леев в 2023 году по сравнению с 24 600,6 леев в 2022 году с увеличением примерно на 872,2 леев.

7.3 Органы местной публичной власти

С административной точки зрения Республика Молдова организована в 896 административно-территориальных единиц (АТЕ) первого уровня (села, коммуны, города и муниципии) и 35 АТЕ второго уровня (32 района, муниципии Кишинэу и Бэлць, автономно-территориальное образование Гагаузия). Численность населения Республики Молдова неуклонно сокращается и достигло 2,9 миллиона жителей, согласно переписи населения 2014 года. Почти 330,000 проживают за границей; фактически, в Молдове 2,58 миллиона пользователей услуг и налогоплательщиков местных бюджетов.

Для местного публичного управления первого уровня характерны раздробленность. Почти в 90% населенных пунктов численность населения менее 5 000 человек, что не позволяет эффективно предоставлять услуги и осуществлять налоговую централизацию. Средняя численность населения административно-территориальной единицы – 2 753 человека. Европейская комиссия отметила: «Существует значительный разрыв между городской и сельской местностью в плане предоставления основных услуг, образования и рынка труда, поскольку ресурсы сосредоточены в столице и нескольких среднего размера городах (...). Региональное развитие и межрегиональные связи затруднены, поэтому прослеживается необходимость в проведении административно-территориальной реформы: в 844 органах местного публичного управления в сельской местности (86%) насчитывается менее 5 000 жителей.»

Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова предусматривает минимальное число в 1 500 жителей для образования административно-территориальной единицы. В то же время, в 318 (35%) АТЕ насчитывается менее 1 500 жителей, а в 811 (90%) – менее 5 000 жителей. Низкая численность населения ограничивает финансовые ресурсы и институциональные способности МПУ. Международный опыт показывает, что единицы, в которых численность населения составляет менее 3 000–5 000 жителей, не способны исполнять наиболее важные публичные полномочия.

Компетенции, относящиеся к органам центральной публичной власти, могут быть делегированы органам местной публичной власти первого и второго уровня с соблюдением критериев эффективности и экономической рациональности.

График 6: Услуги, оказываемые органами местной публичной власти II уровня, 2022 г. – 1 августа 2023 г.



Органы местной публичной власти исходя из собственных доходов, могут позволить себе некоторые надбавки, премии по различным поводам, в том числе за счет накопления вакантных/временно вакантных должностей – заработная плата на которых значительно выше по сравнению с другими органами власти.

В то же время, несмотря на централизованную систему оплаты труда, существуют категории персонала в бюджетной сфере, осуществляющие аналогичную деятельность, но получающие оплату на основании других нормативных актов, например, персонал в сфере здравоохранения. В этой сфере существуют 2 параллельные системы оплаты труда, за исключением медицинского персонала в составе хозрасчетных предприятий (оплата труда осуществляется в соответствии с положениями Постановления Правительства № 743/2002 г. об оплате труда работников хозрасчетных предприятий): персонал, получающий заработную плату в соответствии с Законом № 270/2018 г. и персонал, получающий заработную плату на основании Постановления Правительства № 837/2016 г. об утверждении Положения об оплате труда работников публичных медико-санитарных учреждений, включенных в систему обязательного медицинского страхования.

В результате оплата труда сотрудников, занимающих одну и ту же должность в разных бюджетных единицах может значительно различаться: при этом должности, получающие заработную плату в соответствии с Постановлением Правительства № 837/2016 г., получают повышение заработной платы на 60% по сравнению с сотрудниками, получающими заработную плату в соответствии с Законом № 270/2018 г., что приводит к прямым последствиям для миграции персонала между различными единицами.

В том числе, медицинский персонал в составе социальных учреждений/центров размещения, который не менее вовлечен в огромную работу, ежедневно работая с наиболее уязвимыми группами населения (люди с ограниченными возможностями, пожилые люди, лица, страдающие от насилия в семье, люди национальности Рома, дети, находящиеся в конфликте с законом, люди, живущие ВИЧ и т.д.), однако заработная плата очень низкая и обескураживающая. Такой же пример в сфере образования – медсестры в школьных и дошкольных учреждениях. Поэтому ситуация вынуждает их совмещать работу, т.е. многие должности не занимают, так как наложен мораторий, и данная тенденция сохраняется из года в год.

В качестве прямого следствия непривлекательности заработной платы возникают существенные проблемы с заполнением должностей, хотя по сути большинство вакантных должностей заблокировано мораторием, есть структуры, где более половины должностей в утвержденной организационной структуре являются вакантными, как в случае примэрии муниципия Кишинэу, где 130 должностей вакантны из 236 утвержденных/уточненных должностей. Этот факт имеет прямое влияние на качество и эффективность работы существующего персонала. Аналогичные последствия были также выявлены в специфических сферах деятельности, на которые прямым образом влияет конкуренция с реальной сферой или которые требуют специальной квалификации и имеют высокие затраты на обучение, таких как авиация, где оплата труда по иерархии согласно Закону № 270/2018 г. представляет собой обескураживающий фактор, и этот подход отличается от практики в других европейских государствах.

Учитывая, что существуют проблемы с заполнением вакантных должностей, совмещение должностей не представляется практически применимым решением в большинстве бюджетных единицах по причинам, связанным с юридическими и финансовыми ограничениями. Таким образом, хотя большинство структур, участвовавших в интервью, указали на проблемы, возникающие при заполнении вакантных должностей, совмещение должностей было отмечено как ложное решение из-за ограничений де-юре и де-факто в своем применении. С одной стороны, существуют юридические ограничения на совмещение должностей

(например, в случае руководящих должностей, в случае должностей в армии с 24-часовым рабочим временем), но особенно практические ограничения, с учетом отсутствия финансовых средств на оплату совмещения, учитывая, что на начало года в бюджете заложены только занимаемые должности в штатном расписании. Это де-факто приводит к увеличению рабочей нагрузки в отдельных учреждениях без возможности соответствующей оплаты, с прямыми последствиями в виде миграции персонала в частный сектор или в другие бюджетные единицы с меньшей нагрузкой и более привлекательной заработной платой.

8. Выводы

Создание компетентного и адекватного публичного управления стало жизненной необходимостью в контексте начала переговоров о вступлении Республики Молдова в Европейский союз. Это одно из трех фундаментальных направлений процесса вступления в ЕС. Система оплаты труда является важной частью функциональной государственной службы. На данном этапе:

- система оплаты труда на государственной службе в Молдове недостаточна, неконкурентоспособна и несправедлива;
- сложная, непрозрачная из-за многочисленных льгот и пособий, которые иногда составляют значительную долю основной заработной платы и не мотивирует достижения. Реформе оплаты труда 2018 года не удалось сделать систему оплаты труда более эффективной;
- необходима централизованная реформа оплаты труда для государственных служащих на центральном и местном уровнях, с основной целью повышения конкурентоспособности и справедливости заработной платы, одновременно упрощая систему оплаты труда и делая ее более прозрачной, простой и последовательной;
- пересмотр Правительством ответственности за МЧР (менеджмент человеческих ресурсов), ограничивая полномочия министров по принятию решений и расширение полномочий по принятию решений государственных секретарей в области менеджмента человеческих ресурсов, с тем чтобы обеспечить конкурентоспособные, основанные на заслугах назначения и т.д.

При этом заработная плата в частном и государственном секторах одна из самых низких в регионе. Это одна из причин трудовой миграции и опасного сокращения человеческого капитала. Средний уровень оплаты труда в Молдове существенно отличается от стран Европейского союза. В отличие от стран Европейского союза, где зарплаты в государственном секторе выше, чем в частном, зарплаты в государственном секторе в Молдове на 29% ниже, чем в частном секторе. Это создает проблемы с удержанием квалифицированных кадров на государственных должностях.

Нынешние темпы экономического роста в Молдове недостаточны для существенного повышения уровня заработной платы в частном и государственном секторах. Стремление к экономическому росту должно оставаться в центре внимания органов власти для обеспечения конкурентоспособного и устойчивого уровня заработной платы.

9. Рекомендации

В контексте преодоления кадрового кризиса в центральных и местных органах публичной власти совершенствование системы оплаты труда должно решаться одновременно с кризисом кадровых ресурсов в органах государственной власти и реформой публичного управления в целом, в том числе:

- создание профессионального и целевого менеджмента человеческих ресурсов в органах местного и центрального публичного управления, повысит качество и уровень заработной платы кадровых ресурсов. Система менеджмента человеческих ресурсов является недостаточной, что отрицательно влияет на профессиональное развитие государственных служащих, особенно в органах местной публичной власти;
- определение политической и управленческой ответственности за РПУ и МЧР. Роль генерального секретаря в министерствах в принятии кадровых решений недостаточна, в большинстве случаев важные решения относительно человеческих ресурсов, их назначения и продвижения по службе принимаются лично министрами. Генеральные секретари, как высшие государственные служащие, могли бы взять на себя обязанности, связанные с МЧР и финансовому менеджменту, но законодательство не устанавливает четких полномочий, оставляя распределение задач на усмотрение политического руководства;
- система организации и распределения обязанностей в органах центрального управления оставляет большое количество ведомств вне общих правил. Правительство должно пересмотреть законодательную базу, чтобы включить «государственные учреждения» и регламентирующие органы в общий режим ответственности, занятости и оплаты труда;
- чрезмерная бюрократия и организационная культура, ориентированная преимущественно на процессы и процедуры, а не на результат, не стимулирует креативность и инновации. Преобладающий стиль управления остается авторитарным, а не представительным, с непосредственным участием сотрудников в процессе принятия решений;
- интегрированная информационная система управления человеческими ресурсами на государственной службе, которая также включала бы подсистему обеспечения справедливой оплаты труда, является острой необходимостью;
- привлекательность государственной службы недостаточна, количество кандидатов на новые должности государственной службы очень низкое,

как и эффективность набора персонала. Привлечение, набор и удержание персонала и компетентных специалистов на государственной службе является серьезной проблемой;

- карьерный рост в государственном секторе неясен. Возможностей продвижения по службе на государственной службе на основе заслуг недостаточно. Система продвижения по службе и профессионального роста негибкая и во многом оставлена на усмотрение вышестоящих начальников;
- регулирующие положения устанавливают обязательства для государственных служащих получать не менее 40 часов профессионального развития каждый год. Это не соблюдается.