



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Abordarea reformei în administrația publică

**De Francisco Cardona
SIGMA**

**Conferință privind Sistemele de salarizare pentru funcționarii
publici în Europa**

București, 25 Aprilie 2007

Introducere

Atunci când se demarează o reformă în sistemul administrației publice sau în sectorul public, trebuie luate în considerare două dimensiuni: substanța și procesul reformei. Sau, cu alte cuvinte, politicile și politica reformei.

Politicile: Este adecvată relaționarea unei reforme salariale cu politici mai ample care au drept scop reformarea administrației publice sau cel puțin de politici care au scopul de a reforma managementul resurselor umane publice ale țării. În acest context, reforma salarială ar trebui privită ca o politică separată, care merită un segment pe agenda guvernamentală? Există suficiente cercetări care să demonstreze că e nevoie de reformă salarială? Și dacă da, de ce fel de reformă e nevoie?

Politica: În egală măsură e importantă înțelegerea politicii reformei. Reforma salarială apare într-un mediu politic și este modelată intrinsec de politică. Este o greșală să considerăm că reforma salarială este în esență o problemă tehnică care poate fi soluționată doar prin mijloace tehnocratice. Reforma salarială este în mod fundamental o problemă politică care implică alegeri politice privind alocarea resurselor publice. Reforma salarială presupune câștigători și învinși și în fapt, asta înseamnă politica. În termeni mai generali, soluțiile tehnice pentru politica privind funcționarii publici fără acordarea atenției necesare contextului politic al unei țări nu pot fi durabile.

Totuși, uneori tehnocrații și consultanții au tendința de a considera că guvernele pot face ce vor câtă vreme au o anumită hotărâre (fapt cunoscut sub numele de “voință politică” sau “angajament politic” sau “conducere”). Confruntându-ne cu ea, e bine de ținut minte ca politica este “arta posibilului”, (cunoscută și ca “fezabilitate politică”).

Politicile: Reforma salarială într-un mediu politic

Ideologiile privind reforma salarială

Există o tendință de a ne referi la abordările “egalitariste” ale reformei salariale ca fiind “politice” și prin urmare “proaste”. (se spune că pot denota uniformitate și rigiditate), în timp ce abordările neo-liberale sunt “raționale” și prin urmare bune (se spune că denotă flexibilitate și individualizare). Justificarea-cheie pentru această poziție vine ca o referire la discreditarea abordărilor egalitariste de către cei care urmăresc rolul revigorant al eficienței de tip-afacere în sectorul public prin opoziție cu regularitatea și predictibilitatea.

Oricare ar fi punctele bune sau proaste ale fiecăreia dintre abordări, e important să recunoaștem că poziția neo-liberală este la fel de politică și ideologică ca și ipostaza egalitaristă. În cele mai multe dintre statele membre ale UE, abordarea egalitaristă este cea mai acceptată ideologie din punct de vedere social și politic pentru proiectarea unei maniere de salarizare a sectorului public.

Privire în afară: Limitele aproximării salariilor din sectorul public cu cele din sectorul privat

Problema esențială în politica de salarizare a sectorului public este valorizarea muncii produse de funcționarul public, dat fiind că în general asemenea muncă nu este ușor vandabilă. O soluție clasică a fost cea a administrației germane, al “alimentationprinzip” (Statul va oferi “hrană” funcționarilor publici nu doar datorită muncii lor, ci și pentru a le garanta o viață personală și familială în conformitate cu statutul lor în ierarhia administrației publice, care implică și o pensie decentă).

În zilele noastre, este o practică obișnuită urmărirea politicilor de remunerare care au drept scop compensarea comparabilă (dacă nu chiar egală) cu cea pentru aptitudini echivalente care sunt vândute pe piață, de pildă, salariile din sectorul privat. De fapt, în multe din țările OECD angajații publici cu calificări reduse sunt

1 Principiul “alimentării” în administrația publică germană datează din vremea lui Frederic cel Mare, care a abolit corupția funcțiilor publice, un sistem în care funcțiile în serviciul public puteau fi vândute și cumpărate iar deținătorul lor avea dreptul să păstreze pentru sine părți ale venitului generat de “funcția sa”. Frederic cel mare a instituit un corp de funcționari publici remunerați în funcție de rangul lor, nu direct pentru funcția îndeplinită. Statul trebuia să garanteze un nivel suficient de ridicat al salariilor, cât și al pensiilor și al alocațiilor pentru familie al funcționarilor publici. În concordanță cu principiul alimentării, remunerația trebuia să fie suficientă pentru un stil de viață decent pentru funcționarul public și familia sa, așa încât să nu fie stimulat să primească mită sau să devină corupt. Sistemul a introdus în același timp măsuri disciplinare și posibilitatea ca cetățenii să înainteze plângeri împotriva abuzurilor sau comportamentului inadecvat al funcționarilor publici. Aceste plângeri puteau duce la pierderea slujbei pentru un funcționar public.

plătiți mai bine decât echivalenții lor din sectorul privat, pentru unicul motiv că sindicatele au drept “clienți” marea parte a acestora.

Totuși, ca o considerație de ordin general, ar trebui reținut faptul că statul nu poate concura și nu va putea niciodată concura cu sectorul privat în privința salariului, printre altele și pentru că piețele sunt ciclice, cu urcușuri și coborâșuri și e nevoie de o anumită flexibilitate a remunerării, pe care statul nu și-o permite fără să expuna unui risc valori sociale înalte, cum ar fi echitatea, corectitudinea și transparența. În plus, comparând nivelurile de remunerare în sectorul privat cu cele din sectorul public este o chestiune spinoasă, deoarece a alege care sectoare ale sectorului privat se compară cu cele ale sectorului public este dificil, pentru că de regulă sectorul public declară salariile întregi, cu taxe, față de practica ascunderii unei părți a salariilor, netaxabilă.

Statul nu poate decât să concureze cu sectorul privat decât prin oferirea unei “remunerării decente”, stabilite prin lege, care permite persoanelor să aibă un standard de viață decent, cu un grad ridicat de stabilitate a locului de muncă și a mandatului, o schemă de pensii bine concepută și un respect desăvârșit pentru drepturile sociale ale angajaților publici. Formările profesionale și perspectivele de dezvoltare a carierei în cadrul posibilităților mai degrabă limitate ale administrației publice ar putea să sprijine atragerea și reținerea profesioniștilor buni în sectorul public. În cele din urmă, reducerea sau eliminarea politizării și clientelei din administrație este de asemenea un instrument util în concurența cu sectorul privat pentru atragerea de buni profesioniști.

Privire spre interior: Echitatea internă a sistemului de remunerare

Nu ar trebui trecut cu vederea faptul că politica de salarizare a administrației publice ar trebui concepută în cadrul mai larg al schemelor de remunerare ale sectorului public și prin urmare ar trebui făcută o comparație generală a nivelurilor salariale din întregul sector public. Aceasta implică și stabilirea unui sistem unitar de remunerare pentru întregul sector public sau identificarea grupurilor specifice sau a personalului (de pildă, învățători, manageri publici, polițiști, judecători sau alții) cărora guvernul dorește să le acorde prioritate. Stabilirea priorităților ar trebui să fie bine justificată și comunicată.

E nevoie de un semnal de alarmă aici: Uneori, în anumite zone sau în anumite profesii statul se confruntă cu concurență din partea sectorului privat, astfel încât va deveni dificil pentru stat să atragă și să rețină buni profesioniști. Replica imediată din partea multor autorități publice este aceea de a mări salariile selectiv, pentru acei profesioniști pentru care concurența cu sectorul privat este cea mai acută.

Această politică are consecințe dezastruoase pe termen mediu : în primul rând, salariile publice vor exploda într-o spirală fără sfârșit. În al doilea rând, reprezintă doar o viziune îngustă, un înlocuitor, pentru o problemă mare, complexă. În cele din urmă, nu doar că nu funcționează, însă chiar înrăutățește problema, deoarece riscă “rezolvarea” unei părți mici a problemei, provocând daune importante sistemului pe ansamblu.

Aceste daune vor fi mai greu de reparat în viitor. Exemplele în acest sens abundă. Motivele pentru creșterea selectivă a salariilor pentru inspectorii financiari, pentru cei care colectează taxe, pentru cei care se ocupă de chestiuni europene, și așa mai departe sunt ușor de găsit, dar nu sunt ușor de justificat față de alți funcționari publici sau față de opinia publică în general. Asemenea creșteri de regulă pătează reputația celor care au beneficiat de ele precum și a celor care au decis la oferirea lor. Au și efecte demotivatoare asupra celor care nu au beneficiat de ele.

Acesta este motivul pentru care SIGMA a propus dintotdeauna un sistem unificat de salarizare pentru funcționarii publici, care, dacă este posibil, să includă și întreaga administrație publică. Este vitală încercarea de a preveni dezechilibre ale tratamentului salarial, nu doar de dragul echității interne a sistemului, ci și din pure motive manageriale. Cu cât mai unitar este sistemul, cu atât mai ușor va fi de gestionat, de pildă pentru realocarea personalului, mobilitatea internă, o utilizare mai eficientă a resurselor publice, ca și o transparență crescută. Cu cât un sistem devine mai fragmentat, cu atât va fi mai dificil de gestionat și de redresat în viitor pentru că grupurile de interese se vor alia în jurul noului status quo și se vor consolida cu ușurință.

Scopurile reformei

Atât în exercițiul privirii în afară, cât și în cel al privirii înăuntru, este un lucru obișnuit ca guvernele să propună patru obiective largi, relativ vagi pentru politica reformei salariale. Trebuie spus că aceste scopuri sunt rar întâlnite în practică.²

- Salariu egal pentru muncă efectuată în aceleași condiții;
- Diferențele salariale ar trebui să se bazeze pe diferențe de muncă, responsabilități și calificări;

- Nivelurile salariilor guvernamentale ar trebui să fie comparabile cu cele din sectorul privat;
- Nivelurile de compensare guvernamentală ar trebui să fie revizuite periodic și sistematic pentru a asigura validitatea continuă a planului de compensare.
- Schema salarială ar trebui să fie un instrument de MRU pentru stimularea motivării angajaților și pentru creșterea performanței lor.

Programul de reformă guvernamentală

Guvernele de obicei au documente programatice sau declaratorii care conțin declarațiile politicii. În absența acestui lucru, e nevoie de o precizare a priorităților guvernamentale. Oricare ar fi situația, guvernele atunci când se văd confruntate cu nevoia de a reforma schema de remunerare, pot în genral să ia hotărârea de a face următoarele:

- Să alinieze reforma salarială cu obiectivele generale de reformă ale guvernului: Ar putea acest demers energic de reformă salarială să limiteze capacitatea guvernului de a promova alte ținte importante de reformă? E posibil ca pentru anumite țări, reforma salarială să nu fie, pur și simplu o prioritate în relație cu spectrul mai amplu al chestiunilor de reformat, care cuprind buna conducere. Importanța acestui lucru este aceea a asigurării consecvenței politicilor de reformă, prin definirea naturii problemei. Căile prin care problema este concepută și descrisă modelează probabilitatea unor reacții adecvate de politică.
- Stabilirea unui prag pentru întreaga cheltuială publică: poate fi exprimat ca un procent acceptabil din punct de vedere al costului din PIB. Nu a existat nici o strategie de salarizare ale cărei recomandări să nu conducă la o creștere netă a facturii salariilor. În mod sigur, guvernele trebuie să analizeze de unde vor veni banii pentru suplimentarea salariilor (creștere economică așteptată, venituri din taxe crescute, descreșterea cheltuielilor, subvenții ..). Dacă nu se găsesc surse suplimentare de venituri, singura opțiune rămasă va fi aceea a abandonării ideii de reformă salarială.
- Decizia asupra motivelor reformei și determinarea consecvență a bazei pentru plată și, în mod special, fie de a crea un mix adecvat între următoarele elemente, fie sublinierea unora dintre ele:

Accentul pus pe:	Denotă preferință pentru:	Neajunsuri:
Salariul bazat pe piață	Concurența cu sectorul privat Atragerea și reținerea personalului	Aranjamente netransparente Înțelegeri lipsite de onestitate Foarte greu de atins
Salariu bazat pe funcții	-Stabilirea unei structuri de carieră previzibile -Transparență -Egalitate Disciplinarea celor cu performanțe scăzute	-Rigiditate Răsplătirea competențelor teoretice, nu a celor reale - managerii nu sunt tentați să folosească mijloace disciplinare
Salariu bazat pe conținutul muncii, posibil prin evaluare	Răsplătirea conținutului obiectiv al funcției, fără a ține cont de deținătorul funcției Obiectivitate și corectitudine	Nici o evaluare a muncii nu este obiectivă (subiectivitatea și arbitrarul în evaluare întotdeauna se întrevăd la orizont) Evaluarea muncii este costisitoare și de durată La sfârșit, negocierile politice vor prevala oricărei noțiuni de echitate
Salariu bazat pe performanțe individuale (PRP)	Răsplătirea doar a indivizilor cu performanțe bune Creșterea puterii managerilor și a politicianilor	Evaluări stabiliri ale salariului arbitrar Cooperarea internă este compromisă Birocrație împovărătoare în MRU Cheltuiala cu personalul poate exploda Toată lumea primește calificativul de "satisfăcător" PRP exacerbează nepotismul și favoritismele
Salariu bazat pe performanța unui grup	Întărirea echipei Se speră ca dificultățile în aplicarea PRP individuală să fie depășite prin PRP de grup	-Pasageri clandestini (Free riders) Dezechilibre interne sau lipsa de echitate în cadrul grupului Cooperare slabă cu alte grupuri Anumite neajunsuri în cazul PRP individual

- Stabilirea unei rate de compresie adecvate între cei care câștigă mult și cei care câștigă puțin. O compresie adecvată este aceea care este acceptată politic în țară și depinde de ideea dominantă privind echitatea socială și de asemenea din punctul de vedere al valorilor constituționale . Organizațiile internaționale stabilesc o rată acceptabilă de compresie la 6:1 sau 7:1.
- Stabilirea unui echilibru între salariu, alte beneficii (inclusiv pensii) și alocații. Există și elemente necorporale(recunoaștere socială, respectul deplin al drepturilor sociale și beneficiilor, șansele de angajare, respectul de sine și alte beneficii adiționale.Toate aceste elemente vor face parte din pachetul de “atragere și reținere” .
- Considerarea traiectoriei istoriei statului și actuala formă de politică. Acestea reprezintă constrângeri și limitări pentru substanța politicii. În special, se recomandă evaluarea nivelului clientelei politice. Pondere istorică a practicilor clienteliste în gestionarea angajărilor publice nu ar trebui neglijată. Istoria poate avea o greutate în condiționarea reformei: de pildă, dacă o cultură clientelistă este o practică obișnuită, salariul bazat pe performanță este imposibil de pus în practică.Vechile practici și rutine tind să se mențină.

Politica : Procesul de reformă salarială ²

O abordare tradițional-tehnocrată a fost aceea de a conceptualiza politica drept constrângere , drept ceva care are rol intruziv asupra politicilor și care provoacă perturbări și disfuncții în implementarea politicilor. Totuși, politica ar trebui să fie privită și ca o constrângere și ca o sporire a puterii.

Ar trebui să fie, într-o mai mare măsură recunoscută măsura în care statele pot folosi resursele politice (informația, organizarea, abilitatea de a stabili agenda politică, cunoștințe, putere simbolică) pentru a împinge reformele înainte. La urma urmelor, reforma salarială a administrației publice nu este o necesitate per se, ci o reflectare a priorităților politice.

În ceea ce privește procesul, guvernul ar trebui să decidă asupra manierei în care va combina sfatul, expertiza tehnică și implicarea tuturor celor interesați, inclusiv sindicatele și asociațiile profesionale ale funcționarilor publici, precum și IFI sau UE (acestea pot influența puternic politicile de cheltuieli guvernamentale) .Totuși, succesul nu este niciodată garantat. O politică de reformă poate fi modificată sau revocată în orice stadiu al ciclului său de viață, prin presiuni și reacții din partea oponentilor.

Procesul ar trebui să conducă în mod eficient la producerea unei strategii de reformă salarială, care să includă un proiect final de salarizare și o strategie de a o atinge. Munca de teren poate fi desfășurată de o comisie de de revizuire salarială, un consultant sau o comisie guvernamentală , în cadrul căreia să fie cooptați experți și alți actori interesați , sau o combinație a celor enumerați.

Câteva indicii privind procesul merită atenție:

1. Sfaturi externe Comandarea unui raport orientat către acțiuni din partea unui expert extern sau din partea unei comisii care să studieze și să facă propuneri. Dat fiind că factorii politici care afectează reforma sunt în mare măsură aceiași care afectează orice reformă de conducere, raportul ar trebui să aibă o arie largă de acoperire. Făcând aceasta, comisia sau consultantul ar trebui să se refere la experiența altor țări similare. O comisie de revizuire a salariilor este utilă, însă există riscul să capete o viață a sa proprie, așa încât rezultatele obținute să nu se mai alinieze obiectivelor guvernamentale sau să fie prea costisitoare.Într-adevăr, consultanții și comisiile formate din experți pot oferi recomandări dintre cele mai neașteptate .
2. Sfaturi interne O alternativă ar fi aceea a procesului intern de cooptare a experților sau a celor interesați după cum este nevoie. Ar trebui evitate posibilele părtiniri, împotriva sindicatelor, sub pretenția că cererile formulate sunt nerealiste, în privința salariilor angajaților și provoacă o întârziere sau chiar o revocare a reformelor salariale. “Succesul” promovării reformelor salariale este prin urmare greșit prezentat în multe discursuri politice , în sensul că “opun rezistență” sau că “supun “ sindicatele.
3. Comisiile salariale de regulă ridică nivelul așteptărilor. Oricare ar fi natura exercițiului, guvernul va avea nevoie să controleze procesul. Guvernul ar trebui să evite să fie pus în situația de a trebui să respingă recomandări pe care să nu și le poată permite după ce exercițiul a ridicat așteptările funcționarilor publici.

2 O ilustrare a Procesului de Reformă salarială este documentului Comisiei Internaionale a ONU pentru Funcționarii Publici [Overview of the Pay and Benefits Review](http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/payandbenefit.pdf), care oferă un raport al procesului de reformă (2000-2006) a salariilor și beneficiilor pe care le acordă ONU.Documentul amintit poate fi găsit și la <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/payandbenefit.pdf>.

4. Evaluarea analitică a muncii este un instrument destul de sofisticat pentru stabilirea salariului. Poate produce rezultate tehnice credibile, însă are două mari neajunsuri :1) este împovărător și costisitor (de regulă, e nevoie de o firmă specializată de consultanță) și 2) se justifică doar dacă sistemul de salarizare produs va rămâne fix pentru un număr considerabil de ani. Dar trebuie reținut că negocierile cu cei în cauză și cu sindicaliștii vor avea ultimul cuvânt privind evaluarea, riscând distorsionarea “rațiunii “ din spatele exercițiului.

Procesul ar trebui să întărească conducerea politică a operațiunii. O reformă salarială de succes va fi rezultatul interacțiunilor între metodele tehnice și factorii politici. Eforturile legate de reforma salarială ar trebui completate de o înțelegere a mediului politic, însă e în egală măsură nevoie de o înțelegere a instrumentelor tehnice ale politicii- indexare salarială, decompresie, evaluarea muncii șamd. În reforma salarială, conducerea politică înseamnă gestionarea interacțiunii între instrumentele tehnice și factorii politici.

Așa cum spuneam, exercițiul conducerii politice trebuie să gestioneze bine interacțiunile între chestiunile tehnice și politice. Supusă recomandărilor specifice care decurg din strategia de salarizare și în lumina unor analize politice adecvate, exercițiul conducerii politice ar trebui ușurat prin oferirea politicianilor a unei game de opțiuni bine documentate din punct de vedere tehnic privind următoarele chestiuni:

- Dacă salariul va fi tratat izolat, sau ca un element al unei inițiative de MRU/motivare a personalului mai amplă sau al unei reforme de conducere încă și mai largi.
- Cât își poate permite guvernul să plătească și cât aspiră să poată plăti în viitor.
- De unde vor proveni banii , fie din creșterea veniturilor din taxe sau posibil ca rezultat al unei creșteri economice , sau din redirecționarea unor bani existenți, sau (pe termen scurt) din donații.
- Dacă deciziile privind salarizarea ar trebui să fie centralizate sau descentralizate.
- Dacă evaluarea analitică sau globală a muncii ar trebui folosite sau păstrată vechea clasificare a funcțiilor.
- Dacă salariile bazate pe performanță ar trebui luate în calcul(și introduse?)
- Dacă salariul și alocațiile ar trebui consolidate și monetizate, sau ce echilibru ar trebui găsit între cele două.
- **Ar trebui luat în calcul broad-banding-ul (și introdus?)**
- Cum se va ține cont de comparațiile cu sectorul privat, sau cu alte guverne din regiune, sau cu alte părți ale administrației naționale.
- Care ar trebui să fie rata de compresie
- Dacă ar trebui să existe un “salariu minim”.
- Dacă anumite grupuri de angajați ai sectorului public (de exemplu, învățători sau alții) vor fi scoși în evidență pentru tratamente speciale sau “creșteri salariale”.
- Dacă și cum reforma salarială ar trebui să fie legată de previziunea bugetară sau de viitoare proiecții bugetare pentru a evalua impactul pe termen scurt și durabilitatea pe termen lung.

Concluzii:

1. Reforma salarială ar trebui să formeze parte a unei reforme de conducere mai ample, sau cel puțin parte a unei reforme pe scară largă a motivației funcționarilor publici sau a MRU. Urgența unei reforme salariale trebuie bine evaluată.
2. Reforma salarială nu este în esență un exercițiu tehnocratic, ci un effort politic asupra căruia guvernul ar trebui să păstreze în orice moment controlul politic. Conducerea politică este întărită dacă interacțiunea între chestiunile tehnice și cele politice este bine gestionată.
3. Strategia de reformă salarială ar trebui să includă proiectul final de salarizare și obiectivele. Aspectele tehnice și metodologice ale reformei trebuie înțelese și folosite, dar ar trebui puse în contextul politic al reformei.