

LEGILE SALARIZĂRII UNITARE A PERSONALULUI PLĂTIT DIN FONDURI PUBLICE

IOAN MĂRGINEAN

La sfârșitul anului 2010, în România au fost adoptate legi de importanță crucială în domeniul social. Fac această evaluare pornind de la faptul că prevederile lor influențează în mod direct condițiile de viață a milioane de persoane, iar, pe un plan mai general, acestea au efecte pentru întreaga societate românească. Este vorba despre noile legi ale salarizării personalului plătit din fonduri publice (Legea-cadru nr. 284 și Legea nr. 285 de salarizare în anul 2011), la care mă voi referi în continuare, și aceea privind pensiile (pe care îmi propun să o abordez cu altă ocazie).

Mai înainte de toate, doresc să mă refer la faptul că ideea cuprinderii într-o lege comună a reglementărilor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice este binevenită fie și numai dacă avem în vedere transparența și înlesnirea analizelor comparative, dar beneficiile pot fi mult mai mari, în măsura în care diverși actori sociali exercită un control și pot influența stabilirea unui sistem de salarizare cât mai corect, în sectorul bugetar. Apoi, însuși titlul și chiar redactarea legilor ar putea avea un efect benefic asupra limbajului de zi cu zi, pentru că nu conține cuvântul „bugetar”, cunoscut fiind faptul că „bugetar” este utilizat adesea cu o nuanță depreciativă, chiar peiorativă („bugetarul ar trebui să se mulțumească cu salariul mic, fiind plătit de noi toți”). Pe de altă parte însă expresia „salarizare unitară” nu are suficientă acoperire, chiar dacă sunt vizate toate categoriile de salariați plătiți din fonduri publice (buget central, bugetele locale și ale asigurărilor sociale de stat, fonduri speciale), în cadrul unor scale de ierarhizare a funcțiilor pe clase, gradații și coeficienți de salarizare. În fapt, așa cum se poate constata din cuprinsul legii-cadru, sunt o serie de prevederi speciale de acordare de sporuri, de la o familie ocupațională la alta de funcții bugetare (administrație; învățământ; cultură; diplomație; justiție; apărare, ordine publică și siguranță națională; personalul din autoritățile și instituțiile publice), iar aceste prevederi reduc simțitor șansele pentru înfăptuirea a ceea ce ar putea însemna o salarizare unitară, dacă ar fi posibil așa ceva. De altfel, chiar din cuprinsul legii (Art. 3), caracterul unitar se referă la reglementarea salarizării tuturor categoriilor de personal din sectorul bugetar.

Adresa de contact a autorului: Ioan Mărginean, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: imargin@iccv.ro.

Legea-cadru este destinată să înlocuiască o altă lege, adoptată doar cu un an înainte, care avea același obiectiv declarat, de „salarizare unitară” (Legea nr. 330/2009), dar care s-a dovedit imposibil de aplicat și, prin urmare a fost abrogată și nu doar completată prin noua lege. Un motiv pentru acest demers poate fi și acela că s-a dorit să se rezolve și o problemă de natură juridică, și anume, evitarea revenirii de la 1 ianuarie 2011 la salariile anterioare reducerii lor cu 25%, operată pentru perioada iulie–decembrie 2010 (măsură considerată constituțională pentru că se aplica la întregul personal plătit din fonduri publice pentru o perioadă limitată de timp).

Nu mai insist aici și acum asupra reducerilor salariale, așa spune doar că, pe de o parte, statul poate reduce salariile angajaților săi, dar cu o justificare întemeiată pe normative de lucru/ atribuții de serviciu. Mai adecvat ar fi să fie concediați, pe baza evaluării performanțelor în muncă, aceia de a căror activitate nu mai este nevoie. Pe de altă parte, tot statului, prin instituțiile sale, îi revin atribuțiile de a se asigura că serviciile publice sunt acoperitoare și de calitate, raportat la nevoile societății și ale cetățenilor. Tocmai furnizarea acestor servicii cu o cât mai bună gestiune a resurselor ar trebui să fie preocuparea statului, în condițiile economiei de piață, iar dacă resursele prisosesc, să se decidă diminuarea fiscalității. Astfel, sporesc veniturile disponibile ale populației și se stimulează mediul de afaceri. Deocamdată o problemă distinctă o reprezintă încasarea deplină a obligațiilor fiscale datorate de către populație și firme, dar și de regiile și companiile de stat. Mai mult, acestea din urmă ar trebui să aducă venituri la buget și nu să lucreze în pierdere, iar din aceste venituri să se poată face investiții pentru dezvoltare.

Revenind la legile salarizării, constatăm că, în baza Legii-cadru, în fiecare an ar urma să se adopte câte o lege a salarizării, pe anul respectiv, în sectorul bugetar. În anul 2011 se fac doar încadrările pe funcții, în acord cu noile prevederi din Legea-cadru, dar nu intră în vigoare coeficienții de ierarhizare a salariilor și nici valoarea de referință, de 600 lei. Introducerea acestor prevederi ar fi însemnat modificări importante ale salariilor, creșteri, dar și descreșteri, ca urmare a valorii coeficienților de ierarhizare. Totodată, în legea pentru anul 2011, s-a prevăzut, pe de-o parte, o creștere cu 15% a salariilor diminuate anul trecut, iar pe de altă parte, eliminarea celui de-al treisprezecelea salariu și a premiilor. Această creștere este binevenită, pentru că altfel salariile ar fi urmat să scadă în continuare. Așa, cel puțin, se mențin în apropierea nivelului salariului diminuat în anul 2010. Un calcul simplu ne arată că salariul nominal lunar crește cu 5%, comparativ cu cel dinaintea reducerii cu 25% (echivalentul lunar al celui de-al treisprezecelea salariu fiind de circa 8%, iar al premiilor, de 2%), restul de 5 puncte procentuale trec în contul inflației din anul 2010, care va depăși valoarea de 7%, așa încât se înregistrează un minus de cel puțin 2% al salariului real.

Cât privește reglementările comune ale salarizării personalului plătit din fonduri publice, din Legea-cadru, acestea constau dintr-un sistem de 110 clase de salarizare pe funcții și gradații corespunzătoare unor tranșe de vechime, respectiv o scală de la 1 la 15 a coeficienților de ierarhizare a salariilor. În fapt, numai

extremele scalei coeficienților de ierarhizare sunt numere întregi, restul valorilor fiind alcătuite din numere cu câte două zecimale (teoretic, sunt disponibile 1 401 valori ale scalei coeficienților de ierarhizare).

Despre sistemul ales în determinarea salariilor personalului din sistemul bugetar am putea spune că el este rezultatul unei opțiuni mai mult sau mai puțin întemeiate și, evident, al unui vot politic. Așa cum este de așteptat, un astfel de sistem este puțin predictibil, iar consensul actorilor sociali și politici este crucial pentru stabilitatea lui. De exemplu, de ce funcțiile sunt dispuse pe 110 clase și nu pe mai multe sau pe mai puține? De ce raportul dintre salariul minim și maxim este de 1 la 15? De ce unei anumite funcții i se asociază o anumită clasă de salarizare și nu alta? De ce nu se introduc gradații și tranșe de vechime identice, inclusiv la funcțiile de demnitate publică? Iar întrebările ar putea continua și ele preocupă pe multe persoane, și tocmai de aceea ne putem aștepta la modificări ale legii, în viitor, dacă nu chiar la abrogarea ei fără o demonstrație justificativă.

În ce mă privește, aici doresc să mă refer la un aspect de natură generală, și anume la corespondența dintre clasele funcțiilor și coeficienții de ierarhizare a salariilor. Constatăm o însemnată disproporționalitate între cele două componente. Astfel, la baza ierarhiei claselor, diferențele dintre coeficienții de încadrare sunt foarte mici (câte două, maxim patru sutimi), în zona mediană diferențele sunt de opt și nouă sutimi, pentru ca la sfârșitul ierarhiei să crească simțitor, respectiv diferențe de 35–45 sutimi. Acest fapt conduce la concentrarea funcțiilor pe prima parte a scalei coeficienților de încadrare, acolo unde salariile sunt foarte mici. Dacă luăm în considerare anumite puncte pe scala claselor, constatăm discrepanțe în corespondența cu ierarhia coeficienților. De exemplu: clasei 11 situată la pragul de sus al decilei 1 (10% din scală) îi corespunde coeficientul 1,28 (față de valoarea teoretică de 1,5 cât reprezintă nivelul de sus al primei decile din această scală); jumătății scalei (clasei 55) îi revine coeficientul 3,79, ceea ce înseamnă un sfert din ierarhia coeficienților, față de valoarea teoretică de 8, dar căruia îi corespunde clasa 85; clasei 99 (90% din scală) îi corespunde un coeficient de 11,25 (față de 13,5, coeficient teoretic), iar celor 10% clase din vârful ierarhiei alocate exclusiv funcțiilor de demnitate publică le revin o pătrime din scala coeficienților.

Din aceste comparații nu vrem nicidecum să se considere că la vârful ierarhiei salariile ar fi prea mari, poate nu sunt suficient de mari și poate nici raportul de 1 la 15 să nu fie suficient de mare, dar soluția acceptabilă nu este aceea de a trimite majoritatea funcțiilor la prima parte a ierarhiei veniturilor și cu o valoare de referință mică. În situația actuală, ecartul între funcțiile de la vârful ierarhiei, care oricum sunt puține, ar putea să fie mai mic, și să se ajungă la o corespondență predictibilă între ierarhiile funcțiilor pe clase și pe coeficienți de încadrare.

În prezent, problema cu totul aparte o constituie nivelul mic al salariilor de la baza ierarhiei și chiar până la jumătatea scalei coeficienților. Într-adevăr, salariile de la baza ierarhiei de încadrare sunt extrem de mici, iar pentru aceste salarii se

plătesc contribuțiile sociale și impozitul, în total 30% din salariu. Prin urmare, salariul net pentru cei care sunt plătiți cu salariul minim (670 lei) și nu au deduceri de impozite pentru persoane în întreținere este de 470 lei lunar. La cumpărarea produselor și plata serviciilor mai achită 24% TVA, așa încât pentru ei rămân doar 380 lei (12,67 lei/zi), ceea ce îi situează la valoarea pragului de sărăcie severă. Dar și salariații care au salarii nete în jur de 1 000 lei lunar, iar în această categorie nu intră doar persoane cu pregătire scăzută și muncă manuală, ci și specialiști cu studii superioare, se confruntă cu mari dificultăți materiale. Astfel de situații sunt caracteristice pentru întregi sectoare bugetare, cum sunt învățământul, cercetarea, îngrijirea sănătății, unde cele mai înalte funcții de execuție nici nu ajung la jumătatea scalei coeficienților de ierarhizare, dar nici cei care dețin funcții de conducere nu intră în ultimul sfert al scalei coeficienților de ierarhizare.

În concluzie, Legea-cadru a salarizării ar trebui modificată, chiar dacă se mențin actualele scale ale claselor și coeficienților de încadrare, dar să se acorde valori superioare, în raport cu importanța reală a muncii pe care o depun și specialiștilor din diverse sectoare de activitate, și fără a se diminua încadrările celor de la vârful ierarhiei. Evident că o astfel de schimbare conduce la o creștere a cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar (eventual printr-o redirecționare a acestor cheltuieli până se va reuși o creștere a veniturilor la buget) dar, totodată, nu este realist să ne așteptăm la asigurarea cu specialiști, motivarea lor în muncă, perfecționarea profesională continuă și câștigarea de noi competențe, dacă salariile sunt nu doar disproporționat de mici față de alte țări din UE, dar și în raport cu câștigurile din alte sectoare bugetare din România.

Primit: 30. 12. 2010

Acceptat: 04. 01. 2011

Redactor: Iuliana Precupețu