

ROMÂNIA

Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică Rambursabile pentru
Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din
Administrația Publică (P165191)

REZULTATUL 5 - Sistemul de Management al Performanței

Raport asupra introducerii remunerării în funcție
de performanță în administrația publică din
România
- Pledoarie pentru recompensarea excelenței

Raport conex -
input pentru Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de
management al performanței

August 2020

Prezentul raport a fost transmis în conformitate cu Acordul privind Serviciile de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică (P165191), semnat între Secretariatul General al Guvernului și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pe data de 31 ianuarie 2018. Acest raport constituie input pentru Livrabilul 5.1 - Analiza sistemului de management al performanței, care face parte din Rezultatul 5 – Sistemul de Management al Performanței, elaborat în cadrul acordului menționat mai sus.

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport este un produs al Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Prezentul raport nu reprezintă neapărat poziția Uniunii Europene sau a Guvernului Român.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document fără permisiune poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete la: (i) Secretariatul General al Guvernului (Piața Victoriei nr. 1, Sector 1, București, România); sau (ii) Banca Mondială - biroul din România (Str. Vasile Lascăr 31, Et. 6, Sector 2, București, România).

**INTRODUCEREA STIMULĂRII FINANCIARE
A PERFORMANȚEI ÎN ADMINISTRAȚIA
PUBLICĂ DIN ROMÂNIA
CONSIDERENTE PRIVIND PREMIUL DE
EXCELENȚĂ**

Mulțumiri

Prezentul raport a fost elaborat sub îndrumarea Carolinei Rendon (Coordonator al echipei de proiect RAS) și a lui Zahid Hasnain (coordonator asociat proiect RAS) de către o echipă de specialiști ai Băncii Mondiale compusă din Anca Butnaru, Zahid Hasnain și Radu Comșa; au oferit contribuții importante Sabina Schnell și Dimitrie Miheș. Echipa a beneficiat de contribuții valoroase primite de la Ramona Moldovan, May Olalia și Ronald Myers. Anastasia Gadja a oferit un valoros suport logistic și de editare.

Echipa ar dori să mulțumească lui Roby Senderowitsch (Manager de sector, Guvernare globală, regiunea Europa și Asia Centrală), Tatiane Proskuryakova (Director de țară) și echipei de portofoliu pentru România, pentru consiliere, îndrumări și tot sprijinul acordat pe tot parcursul elaborării prezentului raport, dar și experților Melissa Ann Adelman (Economist Senior), Gael Raballand (Specialist Principal Sector Public) și Dragos-Cristian Dinu (Expert) pentru comentariile și sugestiile lor foarte utile.

Echipa dorește să exprime mulțumiri oficialilor guvernamentali din cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG), Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS), și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) precum și altor oficiali din cadrul diferitelor agenții guvernamentale au participat la întâlniri.

Cuprins

DEFINIȚII	7
LISTA DE ACRONIME	9
REZUMAT EXECUTIV	10
1 INTRODUCERE ȘI CONTEXT	17
1.1 Cadru general.....	17
1.2 Domeniul de aplicare al raportului	19
1.3 Un cadru pentru posibila introducere a SFP pentru funcția publică din România.....	21
2 CADRU GENERAL ȘI EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ	25
2.1 Scurtă privire de ansamblu a SUPRA teoriei și a dovezilor	25
2.2 Tendințe cheie în experiența internațională privind SFP.....	35
2.3 În absența modelelor ideale, câțiva FACTORI DE SUCCES	42
3 EXPERIENȚA NAȚIONALĂ. LECȚII ÎNVĂȚATE	45
4 PREMIUL DE EXCELENȚĂ-PERSPECTIVE PENTRU VIITOR	51
4.1 Scurtă privire de ansamblu a SUPRA cadrului legal aplicabil	51
4.2 Recomandări generale privind premiul de excelență.....	55
4.2.1 Principii fundamentale ale unei scheme eficiente de SFP	56
4.2.2 Aspecte cheie de proiectare a premiului de excelență pentru sectorul public din România.....	57
4.2.3 Pregătirea sistemului și cerințele generale de implementare	64
4.3 Recomandări țintite privind punerea în aplicare a „acordării premiului de excelență” pentru funcționarii publici și personalul contractual din „administrația publică”	69
4.3.1 Obiectivele propuse pentru schema de SFP	70
4.3.2 Opțiuni specifice de proiectare pentru aplicarea premiului de excelență pentru funcția publică	71
4.3.3 Impactul bugetar al celor trei opțiuni	83
4.3.4 Privire de ansamblu asupra argumentelor pro și contra pentru opțiunile propuse.....	94
4.4 Opțiunea recomandată și considerații privind un proces de implementare etapizată	101

Lista tabelelor

Tabelul 1 Perspective teoretice cheie asupra SFP	25
Tabelul 2 Efectul performanței individuale asupra salariilor în statele membre ale ue	37
Tabelul 2 Dimensiuni de evaluat pentru a decide pregătirea sistemului pentru SFP și pentru a calibra măsuri mai ample de reformă a managementului performanței	64
Tabelul 3 Obiective propuse pentru noua schemă de SFP	70
Tabelul 4 Prezentare generală a opțiunilor propuse pentru schemele individuale de premiere a excelenței	72
Tabelul 5 Etapele procesului de premiere a excelenței în cadrul opțiunii 1	77
Tabelul 6 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 determinat ca % din salariul de bază (plăți lunare pe un trimestru / semestru)	85
Tabelul 8 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat sub formă de sume forfetare (plăți lunare pe parcursul unui trimestru / semestru)	86
Tabelul 9 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat ca% din salariul de bază (plăți unice în fiecare trimestru / semestru)	88
Tabelul 10 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat sub formă de sume forfetare (plăți unice în fiecare trimestru / semestru)	89
Tabelul 11 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat ca % din salariul de bază (plăți lunare pe parcursul unui an)	90
Tabelul 12 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat sub formă de sume forfetare (plăți lunare pe parcursul unui an)	91
Tabelul 13 Impactul estimat al premiului de excelență 2020 acordat sub formă de sume forfetare (plăți unice anuale și trimestriale / semestriale)	93
Tabelul 14 Argumente pro și contra și impactul bugetar al opțiunilor propuse pentru premiul de excelență	95

Lista figurilor

Figura 1 Gradul de utilizare a SFP în guvernele centrale ale OCDE, 2016 și 2010, față de media OCDE	36
Figura 2 Cartografierea proceselor pentru introducerea SFP în administrația publică românească	105

Lista casetelor

Caseta 1 Raportul Makinson și SFP pe baza rezultatelor echipei. Dovezi eterogene din Marea Britanie	31
Caseta 2 Chile: Un spor de performanță plătit întregului personal nu este SFP	33
Caseta 3 România: gradația de merit în educație - o procedură complexă bazată pe criterii de performanță detaliate	46
Caseta 4 Australia: deficiențele asocierii SFP cu evaluarea anuală a performanței	59
Caseta 5 Marea Britanie: extinderea practicii recompenselor din timpul anului pentru funcționarii publici de nivel superior	60
Caseta 6 Canada: SFP pentru managerii de nivel superior este gestionată la nivel central	61
Caseta 7 Spania: Plata în funcție de performanță bazată pe rezultatele echipei se dovedește de succes pentru posturile unde se produc rezultate măsurabile.	62

DEFINIȚII

Salariul de bază	Componenta salariului pe care fiecare salariat o primește în mod regulat (de obicei lunar) în conformitate cu contractul / decizia de numire în funcții publice etc. Salariile de bază sunt de obicei asociate cu o anumită funcție (post). Salariul de bază este doar o componentă a salariului total.
Plata în funcție de competență*	Majorare salarială pe baza nivelului de competență, în vederea încurajării dezvoltării competențelor.
Consolidat în/Adăugat la salariul de bază (despre stimularea salarială a performanței)	O creștere a salariului aferentă performanței, care este adăugată cumulativ la salariul de bază și plătită treptat până la atingerea limitei maxime pentru gradul respectiv. Se deosebește de creșterile neconsolidate (de obicei sporuri/prime), care fac parte din partea variabilă a salariului. Aplicarea plății în funcție de performanță/stimulării financiare a performanței (SFP) sub formă de creșteri salariale incluse în salariul variabil (sporuri/prime) permite mai multă flexibilitate, în timp ce creșterile în funcție de performanță consolidate creează mai multă presiune asupra costurilor fixe cu forța de muncă.
Plata în funcție de contribuție *	Creșterile/Majorările salariale sau sporurile/primele calculate atât pe baza inputurilor (competenței) cât și a rezultatelor (performanței).
Input	Inputurile sunt resursele pe care o organizație le are la dispoziție pentru a obține un produs sau un rezultat. Acestea pot include angajații, finanțarea, echipamentele, facilitățile, consumabilele, bunurile sau serviciile primite, procesele sau regulamentele muncii și orele de lucru.
Plată echitabilă la nivel intern	Asigurarea plății egale pentru muncă de valoare egală și asigurarea faptului că nivelurile de salarizare pentru funcții la diferite niveluri reflectă în mod corespunzător valorile relative ale acestor funcții.
Creștere salarială pe bază de merit	O creștere consolidată a salariului de bază în funcție de performanță.
Familia ocupațională	Gruparea locurilor de muncă pe domenii de activitate; în acest document reflectă formularea din Legea-cadru 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Determinarea salariului	Procesul de stabilire a nivelului de salarizare pentru posturi/funcții și angajați. În sectorul public, se bazează pe cadrul de reglementare aplicabil și / sau contractele colective.
Stimularea salarială a performanței*	Majorarea salariilor de bază sau acordarea de sporuri în funcție de performanță.
Spor acordat "pe loc"	Un spor acordat flexibil în cursul anului în legătură cu îndeplinirea unor condiții / performanțe specifice.
Majorare bazată pe realizările echipei	O schemă de remunerare variabilă în funcție de performanță, care recompensează angajații pe baza eforturilor lor colective.
Salariul variabil	Componenta salariului pe care un angajat o poate primi în plus față de salariul de bază dacă sunt îndeplinite anumite condiții - de exemplu, ținte de performanță, sau muncă în condiții specifice pentru care poate fi acordat un spor, etc. Plata variabilă se adaugă la salariul de bază.

* Definiții adaptate după Michael Armstrong și Stephen Taylor, *Managementul Resurselor Umane, Manual de practică*, ediția a 13-a, 2014.

LISTA DE ACRONIME

AIR	Analiza Impactului Reglementărilor
ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CC	Consiliul Concurenței
FMI	Fondul Monetar Internațional
GR	Guvernul României
IP	Indicatori-cheie de Performanță
ÎFP	Înalții Funcționari Publici
MFP	Ministerul Finanțelor Publice / Ministerul Finanțelor
MP	Managementul performanței
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
MRU	Managementul Resurselor Umane
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
SFP	Stimularea Financiară a Performanței
RAS	Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile
ROF	Regulament de organizare și funcționare
RU	Resurse umane
PIB	Produsul Intern Brut
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDFP	Strategia privind dezvoltarea funcției publice
SGG	Secretariatul General al Guvernului
TIC	Tehnologia Informației și a Comunicațiilor
UE	Uniunea Europeană

REZUMAT EXECUTIV

1. **Acest „raport conex” cu privire la Introducerea stimulării financiare a performanței (SFP) în administrația publică românească este menit să contribuie la fundamentarea Livrabilului 5.1 (Analiza sistemului de management al performanței) în cadrul Acordului de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile privind Managementul Resurselor Umane (RAS MRU).** Prin RAS MRU, Banca Mondială (BM) oferă sprijin Secretariatului General al Guvernului (SGG), Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS) în implementarea *Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP 2014-2020)*. Sprijinul include recomandări pentru reformarea cadrului de management al performanței pentru funcțiile publice, inclusiv prin furnizarea de recomandări țintite privind introducerea unei scheme de stimulare financiară a performanței, bazată pe legislația recent adoptată¹.
2. **Prezentul raport se bazează pe rapoarte anterioare ale echipei BM în cadrul RAS MRU, în special pe *Diagnosticul inițial al sistemului MRU din administrația publică românească*.** Acest diagnostic a evidențiat necesitatea ca MMPS să elaboreze ghiduri de aplicare pentru premiul de excelență stabilit prin Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice nr.153/2017. Livrabilul RAS *Cadrul metodologic de monitorizare a politicii de salarizare în sectorul public*, se referă, de asemenea, la limitele SFP și propune indicatori care trebuie monitorizați în acest domeniu de politică.
3. **Obiectivul acestui raport este de a oferi recomandări specifice privind operaționalizarea „premiului de excelență”, documentate printr-o analiză a experiențelor internaționale și naționale privind stimularea financiară a performanței.** Documentul prezintă provocările și beneficiile introducerii schemelor de SFP, având la bază rațiuni teoretice și practice, identificate în literatura de specialitate și din analiza experienței internaționale relevante. Mai mult, factorii de succes și lecțiile învățate se inspiră din experiența anterioară cu SFP la nivel național. Sunt propuse recomandări și opțiuni de implementare țintite cu privire la introducerea premiului de excelență pentru funcțiile publice din România, împreună cu sugestii pentru un proces de implementare etapizat.
4. **Premiul de excelență menționat în Legea-cadru nr. 153/2017 nu a fost aplicat încă din cauza constrângerilor bugetare, dar introducerea acestuia ar necesita o abordare coerentă în toate instituțiile publice și un cadru solid de management al performanței în care să funcționeze.** Legea-cadru nr. 153/2017 avea ca scop să rezolve discrepanțele salariale

¹ Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

substanțiale acumulate în sectorul public². Punerea în aplicare a acestuia se bazează pe un mecanism de tranziție treptată până în 2022. Premiul de excelență inclus în lege se aplică întregului personal din cele șapte familii ocupaționale. Aplicarea articolului privind premiul de excelență a fost restricționată prin lege din cauza limitărilor bugetare. Aplicarea sa trebuie să se facă ținând cont de posibilele câștiguri dar și de problemele legate de sustenabilitatea financiară, cu ghiduri clare pentru a asigura o abordare coerentă în toate instituțiile. Pentru funcțiile publice, un cadru reînnoit de management al performanței este o condiție prealabilă pentru succes, dat fiind că schemele de SFP s-au dovedit în general a fi la fel de eficiente ca sistemele de management al performanței în care operează.



Art. 26 din Legea Salarizării 153/2017:

Ordonatorii de credite pot acorda lunar premii de excelență pentru personalul care a participat direct la obținerea unor rezultate deosebite în activitatea instituțiilor sau autorităților publice, în limita a 5% din cheltuielile cu salariile de bază, la nivel de organizație

5. **Dincolo de dezbaterele teoretice axate pe SFP, dovezile privind eficacitatea schemelor de SFP pentru funcțiile publice nu sunt concludente.** Literatura clasică de specialitate în domeniul SFP se bazează pe teorii psihologice privind motivația umană, teorii economice bazate pe modelul principal-agent și economia comportamentală. Tendințele mai recente se bazează pe o înțelegere mai „sofisticată” a performanței, cum ar fi „salarizarea în funcție de contribuție”³, care încurajează indivizii să-și dezvolte competențele (contribuțiile/inputurile), totodată răsplătind rezultatele/outputurile (performanța).
6. **Riscurile generate de schemele de SFP construite inadecvat se referă și la realocarea eforturilor către activitatea stimulată prin recompensă, fentarea sistemului și de-motivarea personalului; în plus, efectele schemelor de SFP par să depindă în mare măsură de natura posturilor/funcțiilor.** Criticile măsurilor de SFP subliniază că sarcinile din sectorul public sunt multidimensionale, iar rezultatele sunt greu de măsurat; în consecință, stimularea financiară a performanței ar putea duce la concentrarea eforturilor asupra sarcinilor observabile și măsurabile; este posibilă fentarea sau înșelarea sistemului de stimulare. În plus, multiplele lucrări de specialitate din domeniul psihologiei economice și economiei comportamentale evidențiază importanța motivației intrinseci în sectorul public și susține că SFP poate conduce la efecte de scădere a motivației, prin concentrarea pe recompense extrinseci. Cu toate

² Mai multe detalii despre Legea salarizării 153/2017 sunt incluse în *Studiul privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane (Diagnosticul Inițial)*, elaborat de echipa Băncii Mondiale în mai 2019.

³ D. Brown, M. Armstrong, (1999), „Salarizarea după contribuție: strategii de salarizare aferente performanței reale”, Kogan Page.

acestea, dovezile analizate într-un studiu recent al BM ⁴ arată că SFP poate fi eficientă pentru posturile pentru care rezultatele sunt mai ușor observabile, cu rezultate pozitive în sectorul public pentru funcții în sănătate, educație și administrație fiscală. În practică, dovezi empirice arată că eficacitatea schemelor de SFP depinde de natura locurilor de muncă, cu rezultate pozitive pentru „craft jobs/funcții axate pe dezvoltare” ⁵ (didactice, audit) și rezultate eterogene pentru „coping jobs/funcții de adaptare și inovare” (administrația publică).

7. **Cu toate acestea, dovezile recente din țări UE și OCDE arată că SFP a fost introdusă pe scară largă în ultimii douăzeci de ani și că un motiv esențial pentru acest lucru este că SFP poate facilita schimbări mai largi la nivel organizațional și de management.** De exemplu, la nivelul UE, 21 din 28 de state membre utilizează SFP pentru a recompensa performanța în funcțiile publice ⁶, șapte noi țări introducând un sistem SFP în ultimii zece ani ⁷. Două treimi din țările OCDE utilizează, de asemenea, o formă de SFP. Un studiu recent al BM ⁸ și un raport OCDE ⁹ pe această temă au arătat că motivul pentru introducerea SFP este acela de a servi drept „catalizator” pentru reformele organizaționale mai largi, care să vizeze îmbunătățirea performanței / productivității și că SFP are un impact mai mare asupra performanței prin efectele sale secundare (de exemplu prin stimularea discuțiilor despre performanță între personal și manageri) decât prin stimulente financiare directe.
8. **România are o experiență anterioară în implementarea SFP; schema de „stimulente” permite distilarea unor lecții utile pentru funcția publică.** Schemele de SFP anterioare implementate în România vizau personalul din învățământ, apărare și personalul cu responsabilități în domeniul inspecției, dar impactul acestora nu a fost evaluat. Cu relevanță pentru funcția publică, schema de „stimulente” a funcționat din 1997 până în 2010 și, de facto, nu a avut legătură cu performanța, deoarece majoritatea angajaților au beneficiat de aceasta, și nu s-a urmărit legătura cu performanțele individuale. Mai mult, dimensiunea stimulentei a fost prea mare (de până la trei ori salariul de bază), ceea ce a dus la efecte distorsionate, iar mecanismul de distribuție nu a fost transparent și, în mare parte, a fost discreționar. Lecțiile cheie derivate din această experiență subliniază necesitatea menținerii recompensării performanței sub praguri rezonabile, pentru a se asigura că mecanismul de

⁴ Z. Hasnain, N. Manning, J. H. Pierskalla, „Salarizarea în funcție de performanță în sectorul public, studiu al teoriei și al dovezilor”, 2012.

⁵ Idem.

⁶ Dar schemele diferă foarte mult în ceea ce privește acoperirea - de la doar funcționarii publici de nivel superiori la acoperirea largă a întregului corp de funcționari publici.

⁷ Staroňová K. (2017), Evaluarea performanței în statele membre ale UE și Comisia Europeană. Studiu pentru cea de-a 67-a Adunare a Directorilor Generali din cadrul Rețelei Europene pentru Administrație Publică – EUPAN (versiunea de proiect)

⁸ Z. Hasnain, N. Manning, Flexibilitatea salarizării și performanța guvernului. Un studiu internațional, Banca Mondială, 2014.

⁹ OCDE (2005), Politici de salarizare în funcție de performanță pentru angajații guvernamentali.

distribuție este corelat cu performanța, că există mecanisme de control adecvate și că este asigurată transparența schemei.

9. Implementarea premiului de excelență ar trebui să se bazeze pe următorii factori de succes, desprinși din experiența internațională:

- ☛ „cea mai potrivită soluție” este de preferat „cele mai bune practici”, deoarece schema trebuie să reflecte specificul instituțional și contextul;
- ☛ trebuie asigurate fundamente solide pentru sistemul de management al performanței. Ca o condiție cheie, succesul SFP este facilitat de „medii în care există un nivel înalt de încredere, în care angajații respectă competența și integritatea managerilor lor în evaluarea performanței”¹⁰;
- ☛ participarea personalului la definirea schemei este importantă pentru a favoriza nivelurile ridicate de acceptare și însușirea mecanismului propus;
- ☛ SFP trebuie să fie completată de o combinație de instrumente motivaționale pentru a fi eficientă: avansarea în carieră, aranjamente de lucru flexibile, conținutul muncii efectuate, recunoașterea realizărilor profesionale;
- ☛ selectivitatea schemei (proporția de beneficiari) trebuie să fie echilibrată pentru a favoriza un efect motivațional;
- ☛ valoarea creșterii salariale trebuie să fie motivantă și totuși rezonabilă; și
- ☛ trebuie aplicate reguli clare de implementare, iar monitorizarea și evaluarea trebuie utilizate pentru a documenta eventualele ajustări.

10. Introducerea premiului de excelență ar trebui să țină cont de nivelul de pregătire a sistemului și sustenabilitatea financiară, ținând cont de spațiul fiscal disponibil pentru ajustările politicii de salarizare. Impactul bugetar al aplicării premiului de excelență în cadrul tuturor grupurilor ocupaționale este estimat la 3,83% din cheltuielile cu salariile din administrația publică, pe baza plafoanelor generale menționate în Legea-cadru nr. 153/2017 (5% din cheltuielile cu salariile de bază, la nivel de organizație). Acest lucru nu este accesibil financiar în contextul macroeconomic actual, în special având în vedere cea mai recentă Recomandare emisă de Consiliul UE care vizează deficitul excesiv din România, în care se menționează un obiectiv de deficit pentru 2022 de 2,8% din PIB, mult mai mic decât deficitul estimat de Comisia Europeană de 7,7% în 2022, în condițiile în care nu ar exista modificări ale nivelului de politici¹¹. Această reducere a deficitului se presupune a fi realizată într-un context în care noua lege a salarizării adoptată în 2017¹² este implementată treptat până în 2022. În contextul dat, nu au fost introduse premiile prevăzute în această lege. Deși trebuie recunoscute posibilele avantaje ale introducerii SFP, costurile trebuie planificate cu atenție,

¹⁰ Idem, p. 12.

¹¹ RECOMANDAREA CONSILIULUI din 3 aprilie 2020 în scopul de a pune capăt situației unui deficit public excesiv în România; disponibilă la:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408(01)&from=EN).

¹² Legea cadru nr. 153/2017.

pe baza unui proces de implementare etapizat. În plus, mărimea premiilor trebuie calibrată pentru a fi sustenabilă și pentru a evita efectele adverse, iar numărul beneficiarilor ar trebui să fie limitat, de preferință la 15% din personalul de execuție și 20% din personalul de conducere.

11. **Deși contextul economic poate împiedica introducerea premiului de excelență în viitorul apropiat, această reformă poate fi totuși planificată, iar operaționalizarea acesteia ar trebui să acorde prioritate reformelor mai largi ale managementului performanței (MP), în mod etapizat.** Introducerea acestui premiu trebuie să fie legată de cadrul de management al performanței, fiind totodată adaptată caracteristicilor organizaționale și specificului funcției, iar acest lucru necesită analize specifice sectorului pentru a documenta deciziile și schemele țintite, adaptate nevoilor sectoriale. Ca recomandări generale, legătura cu procesul de evaluare a performanței individuale trebuie clarificată și documentată ca parte a procesului. Este necesară o implementare etapizată, începându-se cu o pilotare.
12. **Pentru funcția publică, premiul de excelență ar putea fi o măsură eficientă care să însoțească reforma cadrului de management al performanței.** Măsurile de reformă propuse în Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice și în Codul Administrativ pot reprezenta un context favorabil pentru introducerea unui premiu de performanță. Mai mult, deși salariile funcționarilor publici sunt mai competitive după introducerea Legii-cadru ¹³, structura de salarizare actuală răsplătește avansarea în gradațiile de vechime și gradele profesionale superioare, iar o pondere considerabilă a personalului este deja concentrată aceste grade și gradații superioare ¹⁴. O schemă SFP poate face funcția publică mai atractivă pentru tineri, permițând acordarea de recompense financiare indiferent de nivelul de vechime.
13. **Cu toate că Legea-cadru salarizării prevede un sistem SFP centrat pe individ, instituțiile ar trebui să aibă o anumită flexibilitate pentru a combina stimulări financiare axate pe realizările echipei cu cele bazate pe realizările individuale.** Acest lucru le-ar permite să adapteze schema de salarizare la natura activităților lor și să asigure un impact maxim în raport cu rezultatele măsurabile (acolo unde este posibil, precum în inspecția fiscală, inspecția muncii, furnizarea serviciilor) sau în legătură cu calitatea inputului/aportului în contextul în care rezultatele nu pot fi măsurate cu ușurință (de exemplu, în planificarea politicilor).
14. **Pornind de la cadrul general adoptat de Guvernul României, au fost definite trei opțiuni pentru o schemă axată pe premiul de excelență individual, asociate cu cele două modele de management al performanței propuse în raportul principal.** Cele trei opțiuni diferă pe două dimensiuni cheie: legătura cu procesul de evaluare a performanței și mărimea și

¹³ După cum s-a discutat în Cadrul metodologic pentru monitorizarea politicii de salarizare în sectorul public.

¹⁴ Această problemă este descrisă în livrabilele anterioare ale RAS MRU: Diagnosticul inițial, Metodologia de monitorizare a Legii cadru privind salarizarea din fonduri publice, Raportul privind cadrul de competențe.

frecvența plăților. Opțiunile corespund logicii celor două modele de management al performanței propuse în *raportul principal*: administrativ și de dezvoltare:

- ☛ acordarea premiilor pe parcursul anului corespunde logicii modelului de dezvoltare, în baza căruia personalul poate fi recompensat pentru realizări speciale pe tot parcursul anului. Cu toate acestea, ar fi recomandabil să existe măcar o corelare parțială cu procesul de evaluare a performanței și, prin urmare, numai personalul care are un calificativ adecvat (3) să se poată califica pentru o eventuală acordare a premiului de excelență în cursul anului (spor acordat "pe loc").
- ☛ Corelarea premiului de excelență cu procesul de evaluare anuală a performanței reflectă logica modelului administrativ.

15. **Opțiunea 1 pune în corelație premiul de excelență cu „performanța recentă”, în conformitate cu modelul de dezvoltare, asigurând că premiile acordate pe parcursul anului se bazează pe o discuție despre performanțe între manageri și personal.** Acordarea de premii mai mult de o dată pe an este în acord cu prevederile Legii-cadru a salarizării, care permite premieri frecvente (lunare). Această opțiune propune discuții trimestriale sau semestriale între conducerea instituției și personal și este de așteptat să sprijine consolidarea cadrului general de management al performanței prin stimularea dialogurilor mai frecvente despre performanță. Mecanismul propus mizează pe implicarea personalului (prin intermediul comisiilor paritare) și mecanisme clare de control.
16. **Opțiunea 2 leagă distribuirea premiului de excelență de procesul de evaluare anuală a performanței.** Această opțiune este destinată răsplătirii celor mai performanți angajați pe baza performanțelor lor generale anuale, identificate prin procesul anual de evaluare a performanței. Pentru a limita numărul de persoane care primesc sporul și pentru a-l corela cu performanța, ponderea personalului care primește cele mai bune calificative este limitată, iar beneficiarii sporurilor sunt deciziți pe baza unei ședințe de calibrare, așa cum se propune în modelul administrativ descris în *raportul principal*.
17. **O a treia opțiune încearcă să creeze un echilibru între opțiunile 1 și 2, propunând o combinație de premii la sfârșitul anului și în timpul anului.** Opțiunea leagă parțial premiul de excelență de procesul de evaluare anuală a performanței, întrucât cei mai performanți angajați, selectați după cum se propune în modelul administrativ, ar primi automat premiul de la sfârșitul anului, în timp ce personalul cu un calificativ peste "bine" ar deveni eligibil pentru creșteri salariale pe parcursul anului și selectat prin procedura propusă pentru modelul de dezvoltare.
18. **În contextul dat, se recomandă opțiunea 1, deoarece ar putea impulsiona mai mult dezvoltarea unui dialog continuu despre performanță între conducere și personal, asigurând în același timp suficientă flexibilitate managerilor pentru a-și recompensa personalul pe baza realizărilor „recente”.** Chiar dacă opțiunea 3 pare să echilibreze avantajele

opțiunilor 1 și 2, aceasta necesită măsuri preliminare solide de reformare a procesului de evaluare anuală a performanței, cum necesită și opțiunea 2. Odată ce aceste etape sunt parcurse și confirmate de un raport de evaluare, opțiunea 3 poate oferi un cadru adecvat pentru SFP. În caz contrar, introducerea acestei opțiuni în condițiile actualului cadru de evaluare a performanței¹⁵ are potențialul de a crea frustrări, deoarece există o capacitate limitată în sistemul curent de a identifica angajații cu cele mai bune performanțe.

19. **Înălții funcționari publici (ÎFP) ar trebui să beneficieze de o schemă de SFP diferită de restul funcționarilor publici, bazată pe un regim reformat de management al performanței pentru această categorie de personal, așa cum se recomandă în raportul principal.** Schema ar trebui să fie corelată cu procesul de evaluare anuală a performanței, corespunzător filozofiei opțiunii 2, deoarece identificarea și furnizarea de dovezi pentru performanța excepțională a ÎFP ar presupune un mecanism MP mai complex decât pentru restul funcționarilor publici.
20. **Pentru a asigura sinergia între diversele măsuri de reformă care vizează funcțiile publice din România, schema SFP pentru ÎFP ar trebui să succedă pilotării Concursului național pentru aceste funcții.** Având în vedere deficiențele actuale ale regimului de MP pentru ÎFP și numărul mare de numiri temporare, orice schemă de SFP care vizează ÎFP ar trebui să acorde prioritate introducerii măsurilor de reformă în cadrul de management al performanței și în sistemul de recrutare.
21. **În pregătirea oricărui sistem SFP care vizează funcțiile publice, trebuie să se desfășoare un proces temeinic de consultare cu instituțiile publice, reprezentanții personalului și sindicatele.** MMPS ar trebui să conducă procesul de consultare, împreună cu ANFP, care va trebui să pregătească ghiduri detaliate privind aplicarea schemei pentru funcțiile publice. Consiliul pentru dezvoltarea resurselor umane ar trebui implicat în reunirea părților interesate relevante și în avizarea schemei propuse.
22. **Indiferent de opțiunea aleasă, punerea în aplicare ar trebui să fie etapizată și pilotată, iar reformele care vizează consolidarea cadrului de management al performanței ar trebui să fie prioritare.** Decizia privind instituția adecvată pentru pilotare ar trebui să se ia în urma unei evaluări a pregătirii instituționale, pe baza unui set clar de criterii. După pilotare, derularea ulterioară a procesului ar trebui documentată printr-o evaluare a eficienței schemei. În paralel, ar fi necesare reforme cuprinzătoare ale sistemului global de management al performanței, după cum se evidențiază în raportul principal.

¹⁵ Descriș în raportul principal.

1 INTRODUCERE ȘI CONTEXT

1.1 CADRU GENERAL

1. **Guvernul României (GR) încearcă să modernizeze cadrul de management al performanței în funcția publică în cadrul unui angajament mai larg de dezvoltare a unui sistem unitar de „Management al resurselor umane (MRU)” în administrația publică românească.** GR a solicitat Băncii Mondiale (BM) sprijinul în acest sens prin intermediul unui Acord de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile (RAS). Obiectivul principal al RAS MRU este de a sprijini implementarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice (SCAP 2014-2020) și a Strategiei pentru dezvoltarea funcției publice (SDFP 2016-2020) în România. RAS MRU oferă asistență Secretariatului General al Guvernului (SGG), Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS) pentru actualizarea bazei juridice și de reglementare pentru MRU, consolidând practicile actuale de MRU și clarificând rolurile și responsabilitățile principale asociate fiecărei categorii de angajați publici. Actualul „Raport privind stimularea financiară a performanței în administrația publică românească” face parte din Componenta 5 a RAS MRU, și este asociat Livrabilului 5.1 din RAS - „Analiza sistemului de management al performanței”.
2. **Documentul prezent completează *Raportul privind analiza sistemului de management al performanței*, clarificând rolul stimulării financiare a performanței (SFP) ca parte a unei game mai largi de instrumente de motivare în sectorul public și oferind recomandări direcționate în acest domeniu.** Ca atare, prezentul raport este adesea menționat în acest document drept „**raport conex**”, în timp ce *Raportul privind analiza sistemului de management al performanței* este denumit „**raport principal**”.
3. **Raportul actual se bazează pe analize anterioare deja realizate în cadrul RAS MRU, în special pe Diagnosticul inițial al sistemului MRU din administrația publică românească.** Diagnosticul inițial transmis în mai 2019 a dezvăluit o serie de provocări în implementarea Legii salarizării 153/2017 și a recomandat, printre altele, „*o metodologie cadru pentru implementarea premiului de excelență pentru ministerele de resort pentru a-l adapta la specificul sectorului lor*”. Raportul prezent nu constituie un cadru metodologic în sine, deoarece include o componentă analitică consistentă și propune opțiuni de implementare. Totuși, raportul se concentrează pe recomandările care ar trebui luate în considerare de către MMPS în elaborarea metodologiei menționate mai sus.
4. **Prezentul raport este, de asemenea, corelat cu Metodologia de monitorizare a Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice¹⁶, care oferă o analiză de referință și recomandări pentru un mecanism îmbunătățit de monitorizare a politicii de salarizare din sectorul public care ar putea fi pus în aplicare de către MMPS și Ministerul Finanțelor Publice**

¹⁶ Livrabilul 2.3 transmis în ianuarie 2020 în cadrul RAS MRU.

(MFP). Scopul recomandărilor propuse este de a oferi baza de documentare pentru elaborarea de politici bazate pe dovezi, astfel încât salariile din sectorul public să devină mai echitabile, competitive și să stimuleze performanța, menținând în același timp sustenabilitatea cheltuielilor salariale în spațiul fiscal disponibil. În acest scop, documentul oferă un cadru conceptual, propune un set de indicatori pentru colectarea și analiza datelor și avansează recomandări pentru eficientizarea și îmbunătățirea proceselor și practicilor actuale. Ca parte a cadrului recomandat, documentul abordează limitele stimulării financiare a performanței și propune indicatori care trebuie monitorizați în acest domeniu de politică.

- 5. Recomandările privind cadrul SFP incluse în acest document sunt relevante în contextul național și se concentrează pe punerea în aplicare a „premiului de excelență” inclus în Legea-cadru a salarizării adoptată în 2017.** Legea-cadru nr. 153/2017 prevede un premiu de excelență ca mijloc de stimulare a performanței personalului, dar acest premiu nu a fost aplicat încă din cauza constrângerilor bugetare. Provocările generale și factorii de succes în implementarea SFP prezentate în acest raport sunt valabile în orice administrație publică, însă recomandările specifice care vizează premiul de excelență sunt menite să reflecte provocările și oportunitățile existente în contextul românesc. Echipa BM a efectuat interviuri cu personal din ministerele și agențiile de resort selectate pe baza experienței anterioare cu scheme de SFP în sectorul public românesc, pentru a asigura adecvarea și fezabilitatea recomandărilor propuse.

1.2 DOMENIUL DE APLICARE AL RAPORTULUI

6. **„Raportul conex” prezent completează Livrabilul 5.1 din cadrul Componentei 5 a RAS MRU - Sistemul de management al performanței.** Banca a elaborat recomandări pentru GR privind operaționalizarea unui nou model de management al performanței, care ar fi corelat cu cadrul de competențe dezvoltat în cadrul Componentei 3 din RAS menționat mai sus. Raportul principal privind Analiza sistemului de management al performanței (Livrabil 5.1) examinează sistemul de management al performanței utilizat în prezent în funcția publică românească și propune recomandări ample de reformă. Raportul actual completează acest livrabil și oferă o analiză și recomandări direcționate cu privire la o posibilă schemă de stimulare financiară a performanței pentru funcțiile publice din România, bazată pe cadrul legal adoptat recent ¹⁷.
7. **În ceea ce privește populația țintă, raportul acoperă o analiză largă a experienței SFP în diverse contexte ale sectorului public, dar restrânge recomandările și opțiunile de implementare pentru o posibilă schemă SFP pentru funcțiile publice.** Recomandările din acest raport sunt aplicabile atunci când se proiectează scheme de SFP în sectorul public pentru întregul personal care face obiectul Legii-cadru nr. 153/2017. Această lege reglementează politica de salarizare pentru angajații administrației publice sau ceea ce este definit în România drept „sectorul bugetar”, care acoperă toți angajații de la nivel central și local, plătiți de la bugetul de stat consolidat și exclude angajații întreprinderilor de stat. În total, legea acoperă aproximativ 1,2 milioane de persoane ¹⁸. Recomandările specifice din acest raport și opțiunile de punere în aplicare vizează numai funcționarii publici, care reprezintă 11%¹⁹ din forța de muncă din sectorul public.
8. **Datele și informațiile utilizate în acest raport provin din:**
- **Analiza literaturii de specialitate și a studiilor relevante publicate de organizații internaționale / mediul academic;**
 - **Interviuri cu părțile interesate cheie, inclusiv manageri de nivel înalt și personal tehnic din MMPS, ANAF, ANFP.** Interviurile s-au concentrat pe înțelegerea provocărilor cheie în implementarea schemelor anterioare de tip SFP în România, precum *schema de stimulente* ²⁰ și pe identificarea lecțiilor cheie care vor fi utilizate în proiectarea unei noi scheme de SFP pentru funcția publică din România;
 - **Analiza datelor salariale** furnizate de MMPS (care au fost colectate în prima rundă de monitorizare a Legii-cadru nr. 153/2017 în septembrie 2018) și analiza datelor lunare

¹⁷ Legea-cadru de salarizare 153/2017, care introduce „premiul de excelență” în sectorul public.

¹⁸ Pe baza datelor din 2019 ale Ministerului Finanțelor Publice..

¹⁹ Conform bazei de date a ANFP.

²⁰ Mai multe detalii în Capitolul 3 al acestui raport.

privind cheltuielile salariale din februarie 2019 oferite de MFP, pentru a permite calcularea impactului bugetar al opțiunilor de implementare propuse;

- **Diagnosticul inițial al sistemului de management al resurselor umane în administrația publică românească**, întocmit de echipa BM ca parte din RAS MRU²¹; și
- **Metodologia de monitorizare a Legii cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice**, întocmit de echipa BM ca parte din RAS MRU²².

9. Documentul este structurat astfel:

- *Capitolul 1* discută contextul în care este oferit sprijinul BM și oferă o introducere în tema introducerii unei scheme de stimulare financiară a performanței pentru funcțiile publice din România, în baza dispozițiilor legale recente, adoptate în 2017;
- *Capitolul 2* prezintă pe scurt fundamentul teoretic și discută factorii cheie ai succesului desprinși din analiza literaturii de specialitate și din experiența internațională privind stimularea financiară a performanței în sectorul public;
- *Capitolul 3* oferă o imagine de ansamblu a experienței anterioare privind stimularea financiară a performanței în sectorul public românesc, concentrându-se pe lecțiile învățate din schema de „stimulente”; și
- *Capitolul 4* include recomandări privind introducerea premiului de excelență în sectorul public românesc. Sunt prezentate recomandări țintite pentru funcția publică din România. Se propun trei opțiuni de implementare asociate cu principalele abordări conceptuale și cu recomandările incluse în *raportul principal*. Se face o proiecție a impactului bugetar al opțiunilor propuse, împreună cu recomandări pentru un proces de implementare etapizată.

²¹ Raport transmis în mai 2019.

²² Raport transmis în ianuarie 2020.

1.3 UN CADRU PENTRU POSIBILA INTRODUCERE A SFP PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

- 10. GR a adoptat un nou Cod Administrativ care stabilește premisele pentru un sistem MRU bazat pe competențe în funcția publică din România.** România a adoptat recent legislația primară privind reforma sistemului de management al resurselor umane (MRU) din funcțiile publice²³, cu scopul de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice furnizate cetățenilor, de a spori orientarea către cetățeni și responsabilitatea funcționarilor publici, plasând cadrul de competențe la fundamentul sistemului MRU. Aceste reforme necesită adoptarea de măsuri specifice pentru reformarea recrutării, formării, managementului performanței și gestionării centralizate a datelor.
- 11. Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 (SDFP) stabilește obiective ambițioase de modernizare a sistemului de MRU în funcțiile publice, inclusiv prin alinierea mai bună a performanțelor individuale și instituționale și prin asigurarea faptului că sistemul de salarizare stimulează performanțele individuale, însă implementarea acestei strategii este întârziată.** Una dintre măsurile cheie incluse în SDFP (Măsura 2.6) prevede punerea în aplicare a unui sistem eficient de management al performanței individuale și instituționale, corelând evaluarea performanței individuale cu rezultatele instituționale și asigurând conexiunea cu sistemul de salarizare. Sunt menționate și evaluările intermediare. În același timp, Măsura 3.1 din același document strategic menționează necesitatea implementării unor instrumente de motivare transparente și coerente, inclusiv **prin corelarea nivelurilor de salarizare și a performanțelor individuale și prin asigurarea unei echități salariale mai mari.** Punerea în aplicare a SDFP este întârziată²⁴, dar este de așteptat ca RAS MRU să sprijine parțial operaționalizarea acesteia prin furnizarea cadrului analitic, a recomandărilor țintite și a unei părți din instrumentele (ghidurile) care ar orienta implementarea cadrului de competențe, a noului sistem de recrutare și a unui cadru îmbunătățit de management al performanței.
- 12. O politică de salarizare coerentă este inerentă unui sector public performant și, în acest sens, reformele recente din România urmăresc să facă mai atractive salariile sectorului public, reducând discrepanțele salariale treptat, până în 2022.** După cum se arată în *Metodologia de monitorizare a Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, o nouă lege a salarizării a fost promovată în 2017²⁵ pentru a soluționa discrepanțele salariale acumulate în sectorul public după 2010. Discuțiile pentru o nouă lege a salarizării au început în 2015, declanșate de creșterea inechității salariale în sectorul public. Legea-cadru nr. 153/2017 are ca scop asigurarea unei remunerații egale pentru muncă egală și niveluri salariale competitive,

²³ Codul administrativ adoptat în 2019 prin OUG 57/2019.

²⁴ Așa cum s-a evidențiat și în *Recomandarea Consiliului privind Programul Național de Reformă al României din 2019 care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2019*. Documentul menționează că „adoptarea unei legislații relevante privind managementul resurselor umane în administrația publică este încă întârziată”.

²⁵ Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

pentru a stimula performanța, pentru a asigura sustenabilitatea cheltuielilor salariale pe termen lung și pentru a asigura că mecanismele de stabilire a salariilor sunt transparente și nediscriminatorii. Până în 2022 este prevăzut un mecanism de implementare etapizată, și tranziția în continuare la o grilă unică cu coeficienți de salarizare este prevăzută pentru 2023.

13. După primii doi ani de aplicare a Legii-cadru nr. 153/2017, salariile din sectorul public au devenit mai competitive, dar echitatea salarială pare să rămână un domeniu problematic, ce riscă să afecteze motivația personalului. În 2018 salariile din sectorul public au crescut pentru majoritatea posturilor din sectorul public. O analiză comparativă realizată de echipa BM ²⁶ pe un eșantion de posturi pe baza datelor salariale din 2017 și 2018, puse la dispoziție de MMPS, a relevat faptul că 90% din personal a beneficiat de creșteri salariale nete în 2018, o treime dintre aceștia primind o creștere moderată (până în 10%), o altă treime o creștere între 10% și 30%, în timp ce 15% au beneficiat de creșteri salariale chiar mai mari. De asemenea, ca urmare a Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea, în 2018 ponderea angajaților cu salarii peste 5000 de lei (aproximativ 1000 de euro) a crescut de la 26% la 47% față de anul precedent. Se preconizează că această tendință va continua în mod similar în anii următori, odată cu aplicarea creșterilor salariale de un sfert din diferența dintre salariile de bază individuale din 2018 și valorile stabilite de lege pentru 2022 pentru fiecare funcție. În plus, din 2015, câștigurile brute medii în sectorul public au depășit sectorul privat într-un ritm rapid; avantajul salarial din sectorul public calculat ca diferență a câștigului salarial mediu brut în cele două sectoare a fost de 35% în 2018. Cu toate acestea, atunci când este calculat doar pentru poziții comparabile, avantajul salariale scade la 6,5%, în conformitate cu calculele BM bazate pe date MMPS. Acest lucru arată că, în general, salariile din sectorul public sunt competitive. Cu toate acestea, există discrepanțe semnificative de salarizare la toate nivelurile administrative și între diferitele sectoare, așa cum este exemplificat în *Metodologia de monitorizare a Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*. Discrepanțele salariale între funcții publice similare în instituții diferite aflate la același nivel administrativ s-au redus în general, dar unele prime/sporuri specifice sau drepturi salariale acordate prin decizii judecătorești ²⁷ au un impact semnificativ. De exemplu, numai în ANFP, mai mult de jumătate din personal beneficiază de decizii judecătorești favorabile (79 de persoane, reprezentând 56% din numărul total de angajați - 141), iar salariile acestora au fost cu 23% mai mari decât al restului personalului în 2018.²⁸ Așa cum s-a evidențiat în *Metodologia* menționată mai sus, echitatea salarială este un element important al motivației în funcția publică, astfel că decalajele salariale trebuie monitorizate și soluționate.

14. Stimularea performanțelor personalului prin recompensarea performanței individuale este unul dintre obiectivele Legii-cadru nr. 153/2017²⁹, iar SFP se aplică deja în practică unor

²⁶ Analiza este inclusă în *Cadrul metodologic de monitorizare a politicii de salarizare în sectorul public din România*, transmis în cadrul RAS HRM în ianuarie 2020.

²⁷ Disparitățile salariale între personalul care a obținut hotărâri judecătorești favorabile cu privire la drepturile salariale și cei care nu beneficiază de astfel de decizii, deoarece nu au reclamat problema în instanță.

²⁸ În conformitate cu datele ANFP primite în noiembrie 2018.

²⁹ După cum se menționează la art. 6 din Legea-cadru de salarizare 153/2017.

sectoare / categorii de personal. În conformitate cu noua lege a salarizării, există anumite sectoare / categorii de personal pentru care SFP a fost menținută / ajustată pe baza prevederilor legislației anterioare în vigoare până în 2017: în educație, apărare, pentru personalul care lucrează în gestionarea fondurilor UE. Acestea din urmă includ Autoritățile de Management / Organismele Intermediare responsabile de gestionarea programelor operaționale respective sau personalul care face parte din echipele care implementează proiecte finanțate de UE (în majoritatea instituțiilor publice, pe toate nivelurile administrative).

- 15. Introducerea „premiului de excelență”, cum se prevede în Legea-cadru nr. 153/2017, este de așteptat să încurajeze personalul să își îmbunătățească performanțele individuale, deși premiile nu au fost încă acordate din cauza constrângerilor bugetare.** Legea salarizării prevede un „premiu de excelență” aplicabil întregului personal din cele șapte familii ocupaționale. Acordarea premiului nu este legată formal de evaluarea performanței, iar criteriile și procedurile specifice de acordare pot fi elaborate de către instituții pe baza criteriilor generale menționate în Legea-cadru nr. 153/2017 și în diferitele statute specifice. Aplicarea articolului privind premiul de excelență a fost restricționată de lege din cauza constrângerilor bugetare.
- 16. În timp ce contextul macroeconomic actual ar putea împiedica introducerea unei noi scheme SFP în viitorul apropiat, este important să se ofere Guvernului un cadru general și opțiuni posibile de implementare prin care SFP să poată completa reformele mai ample ale MP, în special în cadrul funcției publice.** În contextul ultimei recomandări adoptate de Consiliul Uniunii Europene care vizează deficitul excesiv din România, Comisia Europeană a estimat un deficit public de 4,9% din PIB în 2020, 6,9% în 2021 și 7,7% în 2022, presupunând că politicile vor rămâne neschimbate³⁰. Consiliul a recomandat României să „implementeze riguros măsurile care sunt necesare pentru a realiza corectarea deficitului excesiv până în 2022”³¹, pentru a atinge un obiectiv principal de deficit general de 3,6% din PIB în 2020, 3,4% din PIB în 2021 și 2,8% din PIB în 2022. Această reducere a deficitului se presupune a fi realizată în timp ce noua Lege-cadru a salarizării este pusă în aplicare treptat până în 2022, prin creșteri salariale direcționate aplicate numai la salariul de bază. În fapt, Guvernul a înghețat componenta variabilă a salariilor în 2019. În plus, premiile prevăzute în legea-cadru a salarizării nu au fost acordate. Cu toate acestea, în condiții specifice ce țin de pregătirea organizațiilor și design-ul schemei, SFP poate susține reforme mai ample ale MP și ale organizațiilor, prin urmare, Guvernul ar putea lua în considerare acest instrument pentru a acompania reformele MRU prevăzute pentru funcția publică. Totuși, riscurile unor scheme SFP deficitare proiectate și eventualele greșeli de implementare trebuie să fie luate în considerare în avans și costurile ar trebui să fie planificate cu atenție, în corelație cu un proces de implementare etapizată. În acest sens, raportul actual

³⁰RECOMANDAREA CONSILIULUI din 3 aprilie 2020 cu scopul de a pune capăt situației unui deficit public excesiv în România; disponibilă la: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408(01)&from=EN).

³¹ Idem.

este menit să ofere un cadru conceptual și opțiuni posibile de implementare pentru acordarea premiului de excelență, inclusiv recomandări pentru un proces de implementare etapizată.

- 17. Implementarea „premiului de excelență” necesită o abordare echilibrată și coerentă în instituțiile publice și un cadru reînnoit de management al performanței.** După cum s-a subliniat în *Diagnosticul inițial*, deși MMPS nu are obligația legală de a elabora orientări/ghiduri generale pentru implementarea premiului de excelență, adoptarea unor linii directoare specifice la nivel sectorial fără a avea un cadru general ar putea duce la practici inconsecvente. În absența unei metodologii comune, riscul ca fiecare instituție să aplice în mod diferit dispozițiile generale ale Legii-cadru a salarizării poate duce la (i) aplicarea greșită a mecanismului, subminând astfel obiectivul general și (ii) impact fiscal sever. Mai mult, interviurile realizate cu reprezentanți ai sindicatelor³² au indicat că: (i) nu există norme clare cu privire la modul de aplicare a criteriilor de performanță pentru a acorda acest premiu persoanelor potrivite; (ii) componenta de stimulare financiară legată de performanță este, în general, decisă în mod discreționar de către conducătorul instituției; și (iii) procesul de acordare a acestui premiu unor anumite persoane nu este de așteptat să fie transparent. În general, succesul premiului de excelență va depinde de calitatea sistemului de management al performanței în care ar trebui să funcționeze. Din păcate, deocamdată, acest sistem este unul formalist și concentrat pe evaluarea performanței individuale și prea puțin pe motivarea personalului și dezvoltarea acestuia.
- 18. În acest context, prezentul raport discută provocări și oportunități pentru introducerea SFP în cadrul funcției publice românești și oferă opțiuni de implementare pentru „premiul de excelență”, în conformitate cu recomandările incluse în raportul principal.** Deși premiile financiare pot fi o componentă atractivă a oricărui cadru de stimulare financiară, SFP necesită un cadru solid de management al performanței. Prin urmare, introducerea premiului de excelență în cadrul funcției publice românești nu poate fi decuplată de reformele mai largi ale MRU care încep să fie implementate. În acest sens, recomandările din acest raport sunt în mod inerent legate de recomandările incluse în *raportul principal* privind analiza sistemului de management al performanței.

³² Interviuri realizate de echipa BM în cadrul RAS MRU în septembrie-noiembrie 2018, în vederea documentării diagnosticului inițial.

2 CADRU GENERAL ȘI EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

2.1 SCURTĂ PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA TEORIEI ȘI A DOVEZILOR

19. **Stimularea financiară a performanței (SFP) (sau plata pentru performanță) reprezintă un subiect de dezbatere considerabilă trecând prin teoriile psihologice despre motivația umană, teoriile economice bazate pe modelul principal-agent și economia comportamentală.** SFP este un aranjament prin care salariul final al unui angajat este o funcție a unei forme de performanță măsurată³³. SFP se presupune că stimulează performanța în comparație cu clasică „remunerație conform gradației”, care asigură creșteri ale salariilor bazate pe vechime și care a fost „considerată în general că ia motivația personalului ca pe un lucru de la sine înțeles”³⁴. Vasta literatură de specialitate destinată SFP poate fi grupată în trei abordări teoretice principale, reflectate în Tabelul 1 de mai jos. Pe baza unei înlănțuiri logice simple construită pe fundamente economice, SFP stimulează angajații să investească mai mult efort (contribuție) pentru a obține rezultate mai multe și mai bune. Cu toate acestea, această logică nu cuprinde toți factorii care motivează angajații și există o varietate de alte elemente care trebuie luate în considerare: importanța motivației „intrinseci” (sentimentul pozitiv al contribuției la o cauză bună), corectitudinea sistemului de evaluare a performanței și complexitatea rezultatelor sectorului public care influențează acuratețea măsurării performanței. În același timp, logica SFP a fost, de asemenea, contestată din cauza unor capcane, cum ar fi riscul de alocare greșită a eforturilor sau riscul de a fenta sau înșela sistemul, atunci când angajații sunt preocupați să își maximizeze câștigurile, dar nu și să își îmbunătățească performanța.

TABELUL 1 PERSPECTIVE TEORETICE CHEIE ASUPRA SFP³⁵

	Principii teoretice de bază	Argumente Pro	Argumente Contra
Teoria psihologică	Teoria „așteptării” și „consolidării” ³⁶ : Angajații dezvoltă așteptări privind recompensele viitoare în	- Performanță crescută. - Ajută la recrutarea și reținerea unui	- Condițiile teoretice sunt greu de îndeplinit în practică.

³³ Z. Hasnain, N. Manning, J. H. Pierskalla: „ Stimularea financiară a performanței în sectorul public, o analiză a teoriei și a dovezilor”, 2012, p. 1.

³⁴ David Marsden, Paradoxul sistemelor de stimulare financiară a performanței: „De ce continuăm să le adoptăm în fața dovezilor că nu motivează? Centrul de performanță economică (CPE), Documentul de discuție nr. 946.

³⁵ Mai multe detalii și o perspectivă comparativă asupra acestor fundamentări teoretice pot fi găsite în: Z. Hasnain, N. Manning, J. H. Pierskalla, „Promisiunea stimulării financiare a performanței? Motive pentru prudență în programele de politici vizând funcțiile publice”, Observator de Cercetare al Băncii Mondiale, 2014.

³⁶ V.H.Vroom, Munca și Motivația, Hoboken, NJ, 1964.

	<p>raport cu creșterea efortului; pentru ca acest lucru să se întâmple, ei trebuie să aibă încredere că efortul lor sporit duce la performanțe sporite și la rezultatele dorite, care vor fi recunoscute de manageri;</p> <p>- efortul de muncă sporit și performanțele ridicate pot fi cultivate prin consolidarea comportamentului pozitiv cu recompense financiare.</p>	<p>personal calificat și motivat.</p> <p>- Asigură legătura între obiectivele instituționale și obiectivele individuale.</p> <p>- Permite renunțarea la creșterile automate ale salariilor, cu efecte pozitive asupra sustenabilității facturilor salariale.</p>	<p>- Este dificil de evaluat performanța, rezultatele nu pot fi măsurate în funcția publică.</p> <p>- Poate duce la rezultate denaturate în unele cazuri extreme, favorizând comportamente care se concentrează asupra unor rezultate cuantificabile care ar putea să nu fie esența obiectivului instituției.³⁷.</p>
Economia neoclasică	<p>modelul principal/agent: „principalul/directorul” (angajatorul) trebuie să determine „agentul” (angajatul) să îndeplinească anumite sarcini în vederea obținerii unor rezultate specifice³⁸.</p> <p>Relația principal-agent este afectată de: „pericolul moral”: acțiunile (eforturile) agentului nu sunt direct observabile și soluția</p>	<p>- Poate funcționa dacă este legat de rezultatele măsurabile așteptate de la personal.</p>	<p>- Sarcinile sunt, în general, multidimensionale în administrația publică și dacă sunt stimulate doar cele măsurabile, rezultatele generale ar putea să nu fie îmbunătățite, deoarece efortul ar fi alocat mai mult sarcinilor observabile și rezultatelor măsurabile³⁹.</p>

³⁷ S. Kerr, „Despre nebunia de a răsplăti A, în timp ce speră B”, The Academy for Management Journal/Revista Academiei de Management, 18 (4), 1975, 769-783.

³⁸ A. Dixit, „Stimulente și organizații în sectorul public. O analiză interpretativă”, The Journal of Human Resources/Revista Resurse Umane, 34 (4), 2002, 696-727.

³⁹ Pe baza Z. Hasnain ș.a. (2012): un bun exemplu este „instruirea în vederea examenului/testului”: activitatea didactică presupune atât antrenarea, cât și instruirea pentru o gamă largă de competențe și, de asemenea,

	este de a corela rezultatele cu stimulentele bănești (de a influența productivitatea)- „selecție adversă”: salariul/sporul de merit este de așteptat să atragă personal de calitate superioară care ar performa bine în contextul SFP.		- Dificultatea de a alege măsuri de performanță adecvate poate duce la un comportament de „fentare” (cum ar fi manipularea rezultatelor)
Economie comportamentală	<p>“<u>Motivație „intrinsecă” comparativ cu „extrinsecă”</u>: angajatul din sectorul public este considerat în cea mai mare parte motivat de o motivație intrinsecă rezultând din natura postului, din valoarea sa socială ⁴⁰.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SFP poate funcționa. - Cadrul este ajustat/adaptat astfel încât să nu limiteze creativitatea, colaborarea, proprietatea. - Unele scheme SFP bazate pe realizările de grup pot încuraja de fapt munca în echipă și pot crește motivația intrinsecă. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recompensele bănești pot conduce la efecte de limitare a motivației intrinseci și la efecte adverse asupra creativității și colaborării ⁴¹. - Un sistem explicit de remunerare a performanței poate atrage candidați cu motivație extrinsecă către funcția publică⁴². - În condițiile unor recompense bănești importante, comportamentul individual trece de la automat la

pregătirea pentru examene/teste; o schemă SFP legată de rezultatele elevilor la examene încurajează profesorii să aloce mai mult efort strategiilor de examen, cu posibile efecte adverse asupra altor tipuri de instruire și formare.

⁴⁰ S. Banuri, P. Keefer, Motivația intrinsecă, Efortul și Chemarea către serviciul public, Document de lucru de cercetare a politicilor, Banca Mondială, 2013.

⁴¹ D. H. Pink: Impulsul/Apetența: adevărul surprinzător despre ceea ce ne motivează, New York, Riverhead, 2009.

⁴² Z. Hasnain ș.a. (2012): autorii subliniază că pledoaria pentru stimulente intrinseci nu exclude neapărat considerentele pentru stimulente extrinseci.

			controlat, concentrându-se pe recompensă și acest lucru reduce șansele de performanță ridicată ⁴³ :
--	--	--	--

20. Abordările recente ale SFP se bazează pe o înțelegere mai sofisticată a performanței, cum ar fi „remunerația în funcție de contribuție”⁴⁴, care încurajează indivizii să-și dezvolte competențele (contribuțiile/inputurile), totodată răsplătind rezultatele (performanța). SFP a evoluat în ultimii douăzeci de ani în abordări mai complexe de motivare a personalului, cum ar fi „remunerația în funcție de competențe”⁴⁵, în baza cărora creșterile salariale sunt legate de nivelul de competență și care acordă o importanță redusă rezultatelor, deoarece sunt considerate prea dificil de măsurat⁴⁶. Totuși, și competențele sunt dificil de măsurat cu precizie și există puține dovezi empirice cu privire la acest model, în special în zona sectorului public. „Remunerația în funcție de contribuție” este o combinație între SFP clasic axat pe rezultate și modelul bazat pe competențe și se presupune că va recompensa atât rezultatele, cât și modul în care rezultatele au fost obținute prin dezvoltarea competențelor corecte. Acest model necesită un nivel mai mare de implicare a managementului pentru a răsplăti nu numai performanțele anterioare, ci și contribuția posibilă la obiectivele strategice viitoare, prin încurajarea comportamentelor „corecte” (cum ar fi inovația și creativitatea, care sunt deosebit de valoroase la locul de muncă în zilele noastre⁴⁷). O altă tendință cheie, în special în sectorul privat, este orientarea către abordarea „recompensării totale” și ideea de a avea o „strategie de recompensare”, în care SFP este doar unul dintre numeroasele elemente care ar trebui să motiveze angajații ca parte a „experienței angajării”⁴⁸.

⁴³ Aceasta este denumită legea Yerkes-Dodson și „sufocarea sub presiune”. D. Ariely, U. Gneezy, G. Loewenstein și N. Mazar, Miză mare și greșeli mari, *Review of Economic Studies/Revista de Studii Economice*, 76 (2), 2009, 451-69.

⁴⁴ D. Brown, M. Armstrong, (1999), „Plata pentru contribuție: strategii reale de plată în funcție de performanță”, Kogan Page.

⁴⁵ Conform definiției din M. Armstrong (2014), p. 380.

⁴⁶ Se presupune că modelul se bazează pe o evaluare clară a nivelurilor de competență, care poate fi destul de dificilă și necesită un cadru de competențe bine stabilit.

⁴⁷ P. Suff, (2001), „Noua agendă a recompenselor”, *IRS Management Review/Revista de Management a Serviciului de Venituri Interne/Fiscului*, Vol.22.

⁴⁸ Michael Armstrong, în *Managementul Resurselor Umane, Manual de practică*, ediția a 13-a, 2014, oferă exemple de strategii de recompensare din sectorul privat și arată că gestionarea recompenselor este condusă în mod eficient de strategia de afaceri. În administrația publică, strategiile de recompensă totală sunt implementate cu succes în Marea Britanie. De exemplu, în serviciul public din Marea Britanie strategiile de recompensă totală fac parte din reforma sistemului de salarizare pentru funcționarii publici superiori, după cum se arată în *Evidențele Guvernului către Organismul de Revizuire a Salariilor Personalului Superior privind salarizarea funcționarilor publici superiori* (martie 2020). Pentru administrația publică locală, există un ghid detaliat disponibil pentru dezvoltarea strategiilor de recompensare totală: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/total-reward-9b8.pdf>.

- 21. Dincolo de evoluțiile teoretice, dovezi recente arată că SFP poate fi eficace pentru posturile în care rezultatele sunt mai ușor observabile, cu rezultate pozitive în sectorul public pentru unele posturi în domeniul sănătății, educației și administrației fiscale.** Un studiu recent al Băncii Mondiale⁴⁹ bazat pe 153 de studii empirice subliniază că eficiența schemelor de SFP depinde de variabilele locurilor de muncă și de caracteristicile de proiectare a schemelor, cu rezultate mai pozitive pentru „posturile de producție”, care sunt mai puțin relevante în condițiile sectorului public. În legătură cu două variabile cheie ⁵⁰ (dacă acțiunile pot fi observate sau nu și dacă rezultatele pot fi ușor măsurabile sau nu), clasificarea lui James Wilson ⁵¹ propune patru tipuri de funcții: (1) funcții din sectorul producție (sarcini observabile și repetitive, cum ar fi în producție), (2) funcții din domenii intens procedurate (competențe de specialitate, dar sarcini observabile și stabile, cum ar fi în armată în timp de pace), (3) funcții axate pe dezvoltare (sarcini care nu sunt ușor de observat și unice, dar cu rezultate similare, cum ar fi auditul, activitatea didactică sau armata în timp de război) și (4) funcții de adaptare și inovare (sarcini care nu sunt ușor observabile și unice care duc la rezultate dificil de evaluat în absența alternativelor, cum ar fi în administrația publică). Dovezile analizate de echipa BM în 2012 pe baza a 153 de studii indică faptul că SFP poate avea efecte pozitive pentru funcțiile de dezvoltare, dar mai puțin pentru funcțiile de adaptare și inovare din sectorul public. Din totalul de 153 de studii, 127 au fost din țările OCDE și 26 din țările în curs de dezvoltare. Când s-a restrâns cercetarea la studiile de înaltă calitate, acest număr a fost mai mic (68) și în mare parte limitat la sănătate (31) și educație (25). Studiul BM subliniază că, deși dovezile privind efectele schemelor SFP pentru funcțiile de adaptare și inovare din administrația publică par a nu susține viabilitatea acestora, ele nu sunt suficient de puternice pentru a decide dacă astfel de scheme pot funcționa sau nu în administrația publică pe termen lung.
- 22. În primul rând, dovezile colective arată că eficacitatea SFP în condițiile sectorului public depinde de alegerile din momentul proiectării schemei. Prezenta secțiune este destinată doar evidențierii principalilor factori de design ai schemei, în timp ce „mecanica” schemei SFP poate fi mai diversă, ajustările depinzând de următoarele caracteristici ⁵²:**
- a) natura și gama obiectivelor / țintelor în contextul organizațional respectiv;
 - b) dacă schema SFP este individuală sau bazată pe rezultatele echipei;

⁴⁹ Z. Hasnain ș.c. (2012), p. 9.

⁵⁰ După cum este sintetizat în Z. Hasnain ș.c. (2012), diferitele tipuri de funcții din sectorul public și cel privat pot fi clasificate pe următoarele baze: (a) posibilitatea de a măsura rezultatele preconizate (adică: posturi în vânzări în sectorul privat comparativ cu funcții de conducere în ministere); (b) multidimensionalitatea acțiunilor care produc rezultate, cu efectele perverse ale SFP în cazul rezultatelor care depind de mai multe acțiuni, deoarece schema ar putea duce la alocarea eforturilor către acțiunile care au impact asupra măsurării performanței și, prin urmare, dimensiunea premiului; (c) posibilitatea de a observa și măsura acțiunile care produc rezultatul, deoarece stimulentele pot fi mai ușor legate de acțiuni observabile; și (d) posibilitatea de a controla rezultatele, distingând între rezultatele care depind de eforturile individuale și cele care se bazează pe factori externi.

⁵¹ Ibidem, p. 11.

⁵² The Work Foundation, O trecere în revistă a dovezilor cu privire la impactul, eficacitatea și valoarea schemelor de salarizare în funcție de performanță în sectorul public, 2014.

- c) modul în care se măsoară performanța și modul în care este corelată cu schema SFP; și
- d) mărimea și frecvența plăților.

23. Distincția individual-echipă este un factor important de diferențiere a schemelor de tip SFP, iar eficacitatea relativă a acestora pare să depindă de caracteristicile organizaționale și ale postului. Obiectivul din spatele schemelor SFP bazate pe rezultatele echipei este stimularea cooperării și a schimbului de informații și cunoștințe, sporirea concentrării asupra obiectivelor instituționale ca obiective de grup și promovarea formelor de colaborare în cadrul instituției. *Raportul Makinson* publicat în Marea Britanie a subliniat faptul că remunerarea pe echipe structurate în jurul „agențiilor individuale”⁵³, mai degrabă decât în jurul echipelor mai mici dintr-o agenție asigură conectarea cu obiectivele organizației și permite recompensarea bazată pe ținte mai ușor măsurabile. Dovezile recente din zona funcției publice nu sunt concludente, dar par să arate că schemele pentru echipe mici ar putea fi mai eficiente decât cele pentru grupuri mari, din cauza riscurilor ca unii să beneficieze de rezultatele echipei fără să fi investit efort în obținerea lor⁵⁴. Evaluările SFP bazate pe rezultatele echipei în unele departamente care furnizează servicii publice în Marea Britanie au indicat un impact eterogen asupra performanței, deoarece rezultatele negative ale echipelor mari au contrabalansat rezultatele pozitive pentru echipele mici⁵⁵. De asemenea, efectele generale pot fi influențate în mod semnificativ de realocarea lucrătorilor eficienți către sarcinile stimulate (Caseta 1).

24. În al doilea rând, eficacitatea schemelor de SFP depinde de contextul organizațional. Un studiu realizat în 2014 de Work Foundation⁵⁶ sugerează că rezultatele schemelor SFP depind foarte mult de contextele organizaționale și profesionale. Din nou, au fost disponibile dovezi mai solide din sectoarele de sănătate și educație. De exemplu, în cazul *Cadrului privind calitatea și rezultatele*, eficacitatea schemei SFP care recompensează medicii de familie din Marea Britanie pentru calitatea îngrijirii pe care o oferă pacienților lor pare să fie legată nu numai de modul în care sunt concepute rezultatele și indicatorii, dar și de faptul că a urmărit îmbunătățirea organizării la locul de muncă⁵⁷. Ca atare, schema ajută la standardizarea îmbunătățirilor din furnizarea asistenței primare. În ansamblu, concluziile pozitive corelând SFP și cultura organizațională indică importanța mai multor condiții preliminare în organizația respectivă: niveluri adecvate de comunicare între personal și supervizori / manageri; experiență anterioară

⁵³ Înțelese ca agenții locale și nu sub-structuri din cadrul aceleiași organizații.

⁵⁴ Un studiu realizat pe o schemă SFP implementată în serviciul de ocupare a forței de muncă din Marea Britanie a arătat că stimulentele bazate pe rezultatele echipei au funcționat mai bine pentru grupurile mici, deoarece permiteau monitorizarea colegilor între ei și astfel au împiedicat profitul de pe urma rezultatelor echipei. S. Burgess ș.c. (2010), „Atribuirea mai inteligentă a sarcinilor implicând eforturi mai mari: impactul stimulentele asupra performanței echipei”, *Jurnalul Economic/Revista Economică*, 120, 960-989.

⁵⁵ S. Burgess, C. Propper, M. Ratto, E. Tominey (2004). *Stimulentele în sectorul public: evidențe/dovezi ale unei agenții guvernamentale*, The Center for Market and Public Organization Centrul pentru organizarea publică și a pieței, document de lucru seria nr. 4/103.

⁵⁶ Work Foundation (2014).

⁵⁷ Idem.

în adoptarea reformelor / mecanismelor de îmbunătățire a calității; și resurse umane care sunt bine instruite pentru aplicarea filozofiei SFP⁵⁸.

Caseta 1 Raportul Makinson și SFP pe baza rezultatelor echipei. Dovezi eterogene din Marea Britanie

Introducerea SFP pe baza rezultatelor echipei în zona sectorului public este adesea asociată cu publicarea în 2000 a raportului Makinson, care s-a concentrat pe patru mari departamente și agenții guvernamentale: Agenția de Beneficii Sociale; Serviciul Vamal; Serviciul pentru ocuparea forței de muncă și Fisc. Raportul pledează pentru SFP axat pe echipă, recunoscând în același timp că o astfel de schemă necesită manageri competenți care să știe să abordeze problema acelor angajați care profită de performanța echipei și care să poată gestiona li problema performanțelor individuale slabe, deoarece stimularea financiară a echipei „penalizează performerii și recompensează profitorii” și le revine managerilor sarcina de a „rezolva problema profitorului în timp ce încurajează progresul performerului”^{*}.

^{*} John Makinson, *Stimularea schimbării. Recompensarea performanței în rețelele guvernamentale naționale*, Comisia privind Productivitatea în Serviciile Publice, 2000.

O evaluare a schemei în JobCentre Plus ^{**} a constatat că:

- ✓ Schema a avut un efect semnificativ pozitiv asupra numărului de posturi introduse în sistem (rezultat cantitativ). Acest efect a fost mai mic în birourile mai mari.
- ✓ Schema nu a avut niciun efect observat asupra aspectului calității JobCentre Plus (serviciul pentru clienți).

^{**} S. Burgess, C. Propper, M. Ratto, E. Tominey, (2004), *Evaluarea introducerii schemei de stimulare Makinson în Jobcentre Plus - Raport final*, Universitatea din Bristol.

O altă evaluare de la Serviciul vamal și accize HM ^{*} a constatat că schema bazată pe rezultatele echipei a crescut productivitatea individuală în cadrul echipelor, dar că realocarea lucrătorilor eficienți către sarcinile stimulate a fost cel mai important factor care a contribuit la succes

^{*}S. Burgess, C. Propper, M. Ratto, S. von Hinke, K. Scholder, E. Tominey, *Atribuirea mai inteligentă a sarcinilor sau un efort mai mare: impactul stimulentei asupra performanței echipei*, The Economic Journal/Revista Economică, Vol. 120, Nr. 547, pp. 968-989.

25. Efectele SFP depind și de tipurile măsurilor de performanță utilizate (absolute / relative, liniare / bazate pe praguri, competiții pentru clasificarea după rangul performanțelor)⁵⁹. În primul rând, măsura performanței poate fi absolută (bazată pe țintă) sau relativă (bazată pe îmbunătățire). În timp ce măsurile absolute pot descuraja performerii slabi de a-și spori eforturile, măsurile relative riscă să îi recompenseze pe cei cu cel mai scăzut nivel de referință/cea mai joasă bază de plecare. În practică, totuși, dovezile din sectorul sănătății arată că unele scheme SFP care vizează rezultate absolute au avut rezultate pozitive, deoarece aceste

⁵⁸ Adaptare pe baza studiului realizat de Work Foundation (2014).

⁵⁹ Idem.

rezultate sunt probabil mai ușor de urmărit.⁶⁰ În al doilea rând, măsurile de performanță relative pot fi liniare (recompensând îmbunătățirea per unitate) sau raportate la praguri specifice (răsplătind atingerea unui anumit nivel). Un exemplu de succes al utilizării măsurilor raportate la prag este din nou *Cadru pentru calitate și rezultate* din Marea Britanie⁶¹. Competițiile pentru clasificarea după rangul performanțelor sunt, de asemenea, un posibil tip de măsură de performanță, răsplătind pe cei clasați în vârful clasamentului (un număr predeterminat de angajați primesc recompense la fiecare rundă). Aceasta permite un control mai bun al cheltuielilor SFP, dar poate fi afectată de „distribuția / clasificarea falsă”, angajați foarte performanți putând fi totuși lăsați în afara grupului celor considerați cei mai performanți din organizație⁶².

26. Cu toate acestea, dincolo de aspectele de proiectare, implementarea schemei și calitatea sistemului de management al performanței par a fi factorii cheie determinanți pentru succesul SFP. În general, se recunoaște că schemele SFP sunt la fel de eficiente ca și sistemele de management al performanței pe fundamentul cărora sunt înființate și că sunt foarte dependente de nivelurile de încredere în capacitatea managerilor de a gestiona performanța și de a asigura atât „justiție procedurală, cât și distributivă”⁶³. Studii recente arată că justiția procedurală sau „procesul de alocare a recompenselor”⁶⁴ este chiar mai importantă decât conținutul sistemului de recompense⁶⁵ pe termen lung. Percepția justiției procedurale este asociată cu un angajament organizațional mai puternic și cu un nivel mai ridicat de încredere între angajați și manageri. Mai mult, o lucrare de cercetare realizată de Banca Mondială cu privire la factorii care susțin construirea performanței în administrația publică a ajuns la concluzia că „întărirea atât a sistemelor meritocratice de management al funcțiilor publice, cât și a sistemelor administrative (proceduri administrative) ar trebui să preceadă eforturile extinse de a construi sisteme de management al performanței”⁶⁶. Prin urmare, reformele în aceste domenii trebuie să se succedă. Dacă nu, SFP riscă să devină „un instrument important în mâinile managerilor și politicienilor pentru a-și afirma puterea în promovarea reformelor sau în

⁶⁰ F. Eijkenaar, M. Emmert, M. Scheppach (2013). „Efectele remunerării în funcție de performanță în sănătate: o revizuire sistematică a revizuirilor sistematice”, *Politica de sănătate*, 110 (2/3), 115-130.

⁶¹ Mai multe detalii despre schemă sunt disponibile la: <https://www.nhsemployers.org/pay-pensions-and-reward/primary-care-contacts/general-medical-services/quality-and-outcomes-framework>

⁶² The Work Foundation (2014). În practică, în cadrul competițiilor de rang/ pentru clasament, „clasamentul fals” este posibil, iar un foarte bun profesionist poate fi în afara primilor 10% dintre performeri, de exemplu, care sunt recompensați. Aceasta ar putea descuraja cooperarea în rândurile personalului și ar demotiva efortul individual.

⁶³ TR Tyler, R J Bies, (1990), „Dincolo de procedurile formale: contextul interpersonal al justiției procedurale”, în Carroll J, Psihologie socială aplicată și contexte organizaționale, Lawrence Erlbaum și D McFarlin, P Sweeney, (1992), „Justiția distributivă și procedurală ca predictor ai satisfacției pentru rezultatele personale și organizaționale”, *Revista Academiei de Management*, Vol. 35, nr. 3

⁶⁴ R. Folger, M. Konovsky, (1989), „Efectele justiției procedurale și distributive asupra reacțiilor la deciziile de creștere a salariilor”, *Revista Academiei de Management*, Vol. 32, nr. 1

⁶⁵ Prin „conținutul sistemului de recompense”, studiile acoperă și mărimea recompenselor SFP.

⁶⁶ Banca Mondială: „Înțelegerea performanțelor sectorului public în țările în tranziție - o contribuție empirică”. 30 iunie 2003. Pagina 38-39.

realizarea altor obiective de politică”⁶⁷ care nu sunt legate direct de cadrele de asumare a răspunderii. Sistemele slabe de management al performanței nu reușesc să asigure recompensarea angajaților cu performanțe înalte. În practică, acest lucru poate duce la efecte demotivante sau la transformarea schemelor SFP într-un supliment salarial plătit tuturor angajaților, prin rotație, așa cum a fost cazul în Chile (vezi Caseta 2).

Caseta 2 Chile: Un spor de performanță plătit întregului personal nu este SFP

Chile a abandonat o schemă SFP la 5 ani de la introducerea sa, deoarece managerii acordau premiul prin rotație. O treime din personal primea spor în fiecare an. Chile a menținut doar o schemă SFP individuală pentru membrii Serviciului Executiv Superior bazată pe obiective/ținte stabilite în acordurile de rezultate individuale. Sporul poate varia între 30% și 100% din salariul de bază. În practică, aproape toți angajații din aceste funcții primesc sporul complet, iar SFP este un supliment salarial de facto și nu un stimulent al performanței.

Sursa: Z Hasnain, N. Manning, Flexibilitatea remunerației și performanțele guvernului. Un studiu multinațional, Banca Mondială, 2014.

27. Având în vedere natura posturilor din cadrul funcției publice, SFP se bazează în principal pe evaluarea subiectivă a persoanelor și aceasta depinde de calitatea dialogului despre performanță între angajați și manageri. Întrucât funcțiile publice sunt în mare parte „funcții de adaptare și inovare”, pe baza clasificării discutate anterior, evaluarea performanței nu reușește să coreleze clar rezultatele cu efortul individual. În administrația publică, rezultatele sunt greu de măsurat în cazul majorității categoriilor de posturi, din cauza complexității sarcinilor. De asemenea, rezultatele sunt dificil de atribuit direct unei persoane sau alteia. Sistemele de control al rezultatelor nu sunt eficiente în aceste contexte ⁶⁸, chiar dacă dau o „iluzie de control”. Controlul procesului este aplicabil numai atunci când regulile sunt clar aplicabile în mod regulat și nu pot fi interpretate discreționar (precum în cazul procesării și eliberării permiselor). Prin urmare, atât sistemele de control bazate pe rezultate, cât și cele bazate pe proces nu furnizează dovezi clare pentru succesul SFP în cadrul funcției publice. În consecință, schema SFP rămâne în mare parte dependentă de interpretarea subiectivă a persoanei care măsoară performanța individuală. În acest sens, succesul SFP în funcția publică depinde de calitatea dialogului despre performanță între personal și manageri. Dovezile arată că investiția într-un dialog despre performanță de înaltă calitate între personal și manageri ar putea duce la un efort sporit și o motivație mai mare în raport cu obiectivele instituționale⁶⁹.

⁶⁷ OCDE (2005), *Politici de stimulare financiară a performanței pentru angajații guvernamentali*, Editura OCDE, Paris, 2005.

⁶⁸ Bruno Frey, Fabian Homberg, Margit Osterloh, *Sisteme de control organizațional și stimularea financiară a performanței în serviciul public*, 2013.

⁶⁹ Aceasta este una dintre concluziile cheie ale Z Hasnain ș.c. (2014).

28. Pornind de la concluziile cheie derivate din analiza literaturii de specialitate, mai multe soluții⁷⁰ ar putea susține eficacitatea implementării SFP:

- ✓ dezvoltarea unui sistem robust de management al performanței;
- ✓ proiectarea schemei SFP prin consultare cu personalul;
- ✓ elaborarea țăintelor într-un mod participativ pentru a avea sentimentul apartenenței; aceste ținte ar trebui să reflecte majoritatea rezultatelor valorizate și ar trebui să fie clare și transparente;
- ✓ combinarea SFP cu alte forme nefinanciare de stimulare a performanței;
- ✓ combinarea măsurilor de performanță atunci când este cazul (de exemplu, îmbunătățirea performanței și atingerea unei ținte specifice); și
- ✓ oferirea de instruire și comunicarea obiectivelor și a modului de funcționare a schemei.

DRAFT

⁷⁰ Pe baza analizei literaturii de specialitate și în principal din studiul Work Foundation (2014) și al lui Paul Suff, Peter Reilly, Annette Cox, (2007), „Remunerarea performanței. Noi tendințe în ceea ce privește stimularea financiară a performanței”, Institutul de Studii asupra Ocupării Forței de Muncă, Marea Britanie.

2.2 TENDINȚE CHEIE ÎN EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ PRIVIND SFP

- 29. SFP a fost introdusă pe scară largă în ultimii 20 de ani în OCDE și în țările UE și această tendință este susținută de dovezi recente care arată că succesul SFP în sectorul public depinde, printre altele, de sistemul de măsurare utilizat pentru „succes”.** Măsurarea inițială a „succesului” pentru funcția publică s-a concentrat pe efortul angajatului sau pe îmbunătățirea rezultatelor și setul anterior de studii a dovedit că această abordare este prea restrictivă, în special din cauza problemelor de măsurare. Pe de altă parte, când definiția succesului este extinsă la „acompanierea altor reforme de management și organizaționale”, dovezile care susțin SFP par să fie mai pozitive. În 2002, Institutul European de Administrație Publică (EIPA) a publicat un raport⁷¹ pe baza rezultatelor unui sondaj privind sistemele de remunerare în funcție de productivitate în statele membre ale UE. Documentul a relevat faptul că, în practică, nu există dovezi clare că schemele SFP au contribuit la îmbunătățirea performanței, ci mai degrabă că discuțiile periodice între manageri și angajați cu privire la performanță au avut efecte pozitive asupra motivației. Cu toate acestea, în ultimele două decenii, utilizarea SFP a crescut în ceea ce privește numărul de țări care aplică aceste forme de salarizare și un motiv cheie pare să fie rolul lor în facilitarea altor schimbări organizaționale. Un studiu OCDE⁷² arată că reformele SFP pot facilita alte reforme de management și organizaționale, precum: îmbunătățirea proceselor de stabilire a obiectivelor⁷³, îmbunătățirea dialogului între angajați și manageri și o mai mare flexibilitate în îndeplinirea sarcinilor de serviciu. SFP poate fi „catalizatorul care permite apariția acestor modificări și, în același timp, facilitează o „renegociere a eforturilor”, ajutând astfel la reformarea culturii locului de muncă”⁷⁴. În consecință, se susține că SFP are un impact mai mare asupra performanței prin aceste efecte secundare decât prin stimulentele financiare directe.
- 30. Aproape două treimi din țările OCDE utilizează SFP, fie sub formă de prime/sporuri (18 țări), fie prin creșterea salariilor de încadrare în funcție de performanță (sporuri de merit) (21 de țări).** În ceea ce privește formele de SFP, majorările salariului de bază în funcție de merit pot asigura un stimulent pe termen lung, dar implică costuri mai mari pe termen lung, deoarece sunt integrate în salariile de bază; sporurile de performanță pot asigura un stimulent pe termen scurt, dar pot fi gestionate mai flexibil și cu un cost mai scăzut pe termen lung. Datele OCDE pentru

⁷¹ EIPA, Maastricht, 2002. „Sondaj pentru cea de-a 38-a reuniune a directorilor generali ai serviciilor publice din statele membre ale Uniunii Europene (La Rioja, Spania, 28-29 mai 2002): Studiu comparativ al sistemelor de remunerație asociată productivității care sunt utilizate pentru funcția publică în statele membre ale Uniunii Europene (stimularea financiară a performanței)”. Responsabil pentru sondaj: Seán Fitzpatrick.

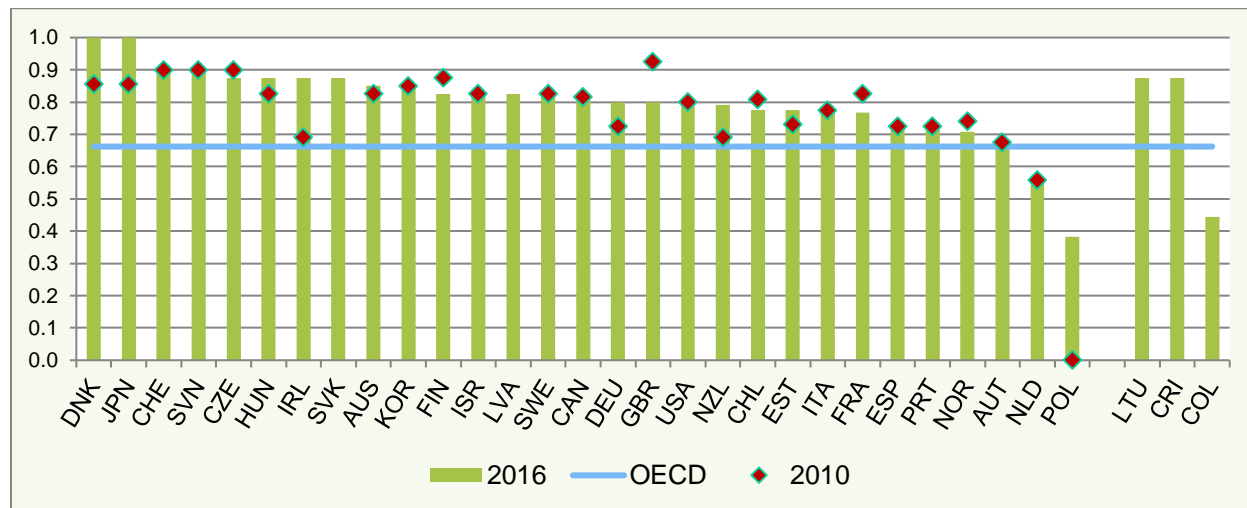
⁷² OCDE (2005), Politici de stimulare financiară a performanței pentru angajații guvernului

⁷³ Aceste rezultate pozitive sunt evidențiate și în David Marsden, „Paradoxul sistemelor de stimulare financiară a performanței:„ de ce continuăm să le adoptăm în fața dovezilor că ele nu reușesc să motiveze?” publicat în Hood, C; Margetts, H; 6, P, Paradoxurile modernizării: consecințe nedorite ale reformelor politicilor publice. Oxford, Marea Britanie: Oxford University Press.

⁷⁴ Idem.

2016⁷⁵ indică faptul că Danemarca și Japonia aplică SFP pentru majoritatea angajaților guvernamentali printr-o combinație de sporuri de performanță unice și majorări salariale permanente pe baza performanței, iar SFP poate reprezenta peste 40% din salariul de bază al unui angajat. Belgia, Islanda, Luxemburg, Mexic și Turcia au raportat că nu au folosit deloc SFP. Figura 1 reflectă un indice mediu al SFP pentru țările OCDE de aproximativ 0,68, care este destul de ridicat.⁷⁶

Figura 1 Gradul de utilizare a SFP în guvernele centrale ale OCDE, 2016 și 2010, față de media OCDE⁷⁷



Sursa: OCDE (2016, 2010) Sondaj asupra managementului strategic al resurselor umane, OCDE, Paris.

- 31. La nivelul UE, majoritatea statelor membre utilizează SFP pentru a răsplăti performanța în funcția publică, iar șapte noi țări membre ale UE au introdus un sistem SFP în ultimii zece ani.** Un studiu recent realizat de Rețeaua de Administrație Publică Europeană (EUPAN)⁷⁸ arată că în 2017, 21 din cele 28 de state membre au raportat că au folosit SFP. Din cele 21 de state membre, șapte au introdus SFP în ultimii 10 ani. În general, creșterile salariale se acordă ca sporuri și se calculează ca procent din salariul de bază (în cazul a 12 state membre) sau se acordă sub formă

⁷⁵OCDE (2017), Government at a Glance, pag. 170. Disponibil la: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1567509046&id=id&accname=guest&checksum=6C02FE5C75ADF354AE548892FC7D607C

⁷⁶ Indicele poate varia între 0 (nicio utilizare) și 1 (utilizare mare). Acest index acoperă următoarele variabile: utilizarea unui mecanism SFP; categoriile de personal acoperite; utilizarea primelor unice și / sau a sporurilor de merit; și proporția maximă din salariul de bază pe care îl reprezintă SFP.

⁷⁷ Media pentru țările OCDE include șase țări OCDE care au raportat că nu au un sistem SFP: Belgia, Grecia, Islanda, Luxemburg, Mexic și Turcia.

⁷⁸ Staroňová K. (2017), Evaluarea performanței în statele membre ale UE și Comisia Europeană. Studiu pentru cea de-a 67-a reuniune la nivel de directori generali EUPAN -membrii Rețelei Europene de Administrație Publică (versiunea de proiect).

de sumă forfetară (în șapte state membre). Doar trei state membre promovează funcționarii publici la o gradație salarială mai mare ca urmare a unei evaluări pozitive a performanței. În patru state membre (Belgia, Germania, Grecia și Lituania), există o legătură indirectă între performanțe și creșterea salariilor prin progresul în carieră. În același timp, formalizarea legăturii dintre evaluarea performanței și plată nu se traduce doar în creșteri de salarii, ci și în scăderi de salariu în patru state membre (Ungaria, Letonia, Grecia, Lituania).

TABELUL 2 -EFECTUL PERFORMANȚEI INDIVIDUALE ASUPRA SALARIILOR ÎN STATELE MEMBRE ALE UE ⁷⁹

Efectul asupra remunerației		Țări
Creștere datorată performanțelor înalte	Majorare a salariului de bază în funcție de merit (cumulat ca % din salariul de bază)	Bulgaria, Estonia, Olanda, Suedia
	Componentă variabilă - spor (adăugată la salariul de bază ca% din salariul de bază)	Republica Cehă, Finlanda, Franța, Ungaria, Irlanda, Lituania, Slovacia, Slovenia
	Componentă variabilă - sumă forfetară	Italia, Letonia, Lituania, Olanda, Malta, Portugalia, Slovacia
	Progresie în alt grad salarial (progresia salarială)	Portugalia, Slovenia, Polonia
	Progresie în carieră - schimbarea gradului profesional	Belgia, Comisia Europeană, Germania, Grecia, Lituania
Scădere din cauza performanțelor slabe	Ungaria, Letonia, Grecia, Lituania	

32. În ceea ce privește acoperirea schemei pentru funcționarii publici, în pofida unei variații semnificative între țări, aproape jumătate din funcționarii publici care lucrează în statele membre ale UE sunt acoperiți de o formă sau alta de SFP. Un studiu recent al EUPAN⁸⁰ a evidențiat faptul că procentul mediu de funcționari publici cu o componentă SFP a fost de 46,7% în 2017 ⁸¹. Cu toate acestea, în timp ce în unele state membre nu există nicio componentă SFP (Belgia, Cipru), în țările care aplică SFP, ponderea funcționarilor publici care beneficiază de astfel

⁷⁹ Adaptate pe baza Staroňová, K. (2017) ,Informații privind evaluarea performanței în statele membre ale UE și CE.

⁸⁰ EUPAN (2017), *Remunerare și beneficii în funcția publică la nivel de Administrație Centrală în statele membre ale UE și în Comisia Europeană.*

⁸¹ Raportul EUPAN citat subliniază și faptul că aceste date ar trebui să fie tratate cu multă atenție, deoarece un număr semnificativ de țări (14 din 30) au răspuns cu faptul că nu au acces la aceste date, în timp ce unele dintre celelalte țări au furnizat doar estimări brute.

de forme de recompensare variază considerabil, de la 5% în Malta, 13% în Olanda, la 60 % în Ungaria, 95% în Cehia și 99% în Finlanda.

33. În ceea ce privește comparația între SFP pentru rezultate individuale sau de echipă, schemele individuale sunt predominante în țările UE și OCDE, dar există, de asemenea, o tendință din ce în ce mai mare de utilizare a schemelor SFP „colective”. Printre țările OCDE, datele recente⁸² arată o utilizare crescută a unei combinații de SFP individuală și colectivă. În Finlanda, de exemplu, SFP este plătită atât pe baza performanțelor individuale (în medie 15% din salariul total), cât și pentru performanța echipei - recompense bazate pe rezultate (RBR). RBR sunt corelate cu ținte stabilite la nivel de organizație și departament și sunt autofinanțate de agenții, iar valoarea lor este relativ modestă în comparație cu mărimea SFP individuală. Sistemul depinde în mare măsură de calitatea țărilor instituționale, iar experiența finlandeză arată, de asemenea, că indicatorii folosiți trebuie să fie legați de procese și rezultate pentru care datele au fost colectate anterior.

34. Experiența internațională arată că variația schemelor de tip SFP în diverse contexte ale administrației publice depinde de sistemul de determinare a salariilor, de natura funcției publice și de gradul de centralizare în MRU, după cum se arată mai jos:

- ☛ **În primul rând, metodele utilizate pentru introducerea SFP sunt aliniate în general cu metodele de determinare a salariilor în sectorul public.** SFP a fost introdusă prin negocieri colective în Finlanda și Danemarca, prin negocieri între o unitate centrală (cum ar fi Cabinetul Primului Ministru din Marea Britanie) și alte departamente sau prin lege (în majoritatea țărilor europene). Ca o consecință directă, în țările în care SFP a fost negociată, procesul de implementare a fost mai lent, permițând ajustarea treptată a sistemului⁸³ (ca în Finlanda și Danemarca).
- ☛ **În al doilea rând, există o variație considerabilă în ceea ce privește proiectarea SFP și acoperirea personalului în contextele de management centralizate comparativ cu cele descentralizate.** În raport cu gradul de descentralizare, SFP poate fi (1) extrem de centralizată, atunci când este definită de lege în detaliu, (2) parțial descentralizată, acolo unde legea stabilește cadrul larg și departamentele individuale au flexibilitate în abordarea modului de evaluare a performanței și a mărimii recompenselor sau (3) extrem de descentralizată, în cazul în care SFP nu este definită de lege și abordarea evaluării performanței și mărimea și distribuția recompenselor pot varia semnificativ între organizații⁸⁴. Există variații și în ceea ce privește grupurile de angajați în cauză. De exemplu, politica SFP din Australia și Marea Britanie este centralizată pentru managementul superior și parțial descentralizată pentru restul personalului. SFP

⁸² OECD (2005), Politici de stimulare financiară a performanței pentru angajații guvernului.

⁸³ Idem, pp. 41-44.

⁸⁴ OECD (2005), Stimularea financiară a performanței pentru angajații guvernamentali

extrem de descentralizată, atât pentru managementul superior, cât și pentru toți angajații poate fi găsită în Suedia.

- ☛ **În al treilea rând, în timp ce SFP a fost inițial asociată cu sisteme bazate pe poziții, a fost introdusă treptat în sistemele bazate pe carieră, cu scopul de a spori motivația și de a aduce mai multă flexibilitate în sistem.** Un sondaj OCDE privind managementul strategic al resurselor umane din 2004, realizat în 29 de țări membre, a indicat că, în general, sistemele bazate pe carieră se concentrează mai mult pe stimulente legate de promovare și avansare și au unele forme de plăți unice pentru performanță. Cu toate acestea, deoarece oportunitățile de promovare pot fi limitate, chiar și în sistemele bazate pe carieră, SFP a fost percepută ca o formă de a stimula dezvoltarea personalului și ca o pârghie pentru îmbunătățirea leadership-ului ⁸⁵.
- ☛ **În plus, pare să existe o legătură puternică între nivelul delegării în MRU și asocierea dintre evaluarea performanței și salarizare.** Țările cu cel mai mare indice de delegare în MRU par să fie cele în care există, de asemenea, o legătură mai puternică între evaluarea performanței și salarizare ⁸⁶ (Finlanda, Marea Britanie, Suedia, care sunt și sisteme bazate pe poziție), în timp ce în țările cu delegare scăzută, asocierea este limitată la anumite organizații sau la nivel managerial (Franța, Irlanda, Italia, Polonia).

35. În multe țări OCDE și UE, funcționarii publici de nivel superiori beneficiază de un sistem de SFP separat, care este gestionat de obicei la nivel central; există o variație semnificativă în tipologia schemei și în ceea ce privește mărimea recompensei. Dezvoltarea unei scheme SFP separate pentru înalții funcționari publici (ÎFP) corespunde logicii sistemului MP aplicabil; în multe țări, funcționarii publici de nivel superior sunt gestionați într-un regim MRU diferit de celelalte funcții publice. De exemplu, Australia, Canada, Noua Zeelandă, Marea Britanie și Statele Unite au pus în aplicare scheme de SFP gestionate central pentru ÎFP și scheme descentralizate pentru restul funcționarilor publici. Scheme SFP descentralizate pentru ÎFP se găsesc în țările nordice (Danemarca, Finlanda, Suedia) ⁸⁷. Un studiu din 2016 asupra *funcționarilor publici cu rang de conducere din Europa*⁸⁸ a arătat că în UE doar 14 state membre⁸⁹ nu au raportat nicio schemă SFP aplicabilă funcționarilor publici de nivel superior. Studiul a indicat că cele mai frecvente scheme de SFP pentru aceștia includ: (1) sporuri salariale

⁸⁵ În general, rezultatele sondajului OCDE au relevat faptul că tipurile de obiective urmărite de SFP variază de la o țară la alta, țările nordice mizând mai mult pe aspectele de dezvoltare a personalului, țări precum Marea Britanie și Irlanda concentrându-se mai mult pe dimensiunea motivațională și altele, precum Franța sau Italia, căutând să consolideze leadership-ul și responsabilitatea funcționarilor publici de nivel înalt.

⁸⁶ OCDE (2005).

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Kuperus, H., Rode, A. (2016) „Funcționarii publici de conducere din Europa. Management și ocuparea forței de muncă în administrațiile publice centrale”, Haga: Ministerul de Interne și Relațiile Regatului.

⁸⁹ Belgia, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Cipru, Luxemburg, Malta, Olanda, Austria, Polonia, Portugalia, România, Finlanda, Croația și CE. În Olanda există, de fapt, o schemă care recompensează funcționarii publici superiori, dar nu și nivelul de vârf.

permanente⁹⁰, cuprinse între 5% în Canada, 20% din salariul brut lunar în Franța și fără limită pentru proporția din salariul de bază în Danemarca; (2) sporuri lunare (parte a salariului variabil), de exemplu, 20% din salariul de bază în Estonia, sau 22% din salariul total în Letonia; și (3) sporuri unice și premii pentru realizări excepționale, cum ar fi în Germania, Danemarca, Estonia și Slovacia.⁹¹

36. În ceea ce privește mărirea recompenselor salariale, SFP este, în general, o mică parte din salariul total, mai ales dacă este plătită ca majorare a salariului de bază în funcție de merit, dar valoarea variază considerabil în statele membre ale UE și OCDE. Dintr-un număr total de 17 scheme SFP analizate în studiul EUPAN din 2017⁹², 12 scheme au inclus prime SFP sub 50% din salariul de bază și 8 dintre aceste scheme au avut o valoare maximă mai mică de 20% din salariul de bază. Doar în patru țări, valoarea maximă ar putea ajunge la 100% pentru angajații cu performanțe excepționale (Republica Cehă, Portugalia, Slovacia, Lituania). Pe de altă parte, în unele țări, mărirea primei SFP poate fi limitată de disponibilitatea resurselor financiare (Bulgaria, România⁹³). În cazul țărilor OCDE⁹⁴, sporurile pentru SFP tind să completeze sau să înlocuiască majorările salariului de bază în funcție de merit și sunt, în general, mai mari decât acestea din urmă, deoarece impactul lor asupra anvelopei salariale pe termen lung este mai mic. Mărirea maximă a sporurilor a fost raportată la 40-50% din salariul de bază, în timp ce majorările salariului de bază în funcție de merit sunt adesea sub 5% din salariul de bază.

37. Experiența țărilor OCDE a arătat că, deși SFP are un impact direct limitat asupra motivației și performanței personalului, poate declanșa în mod indirect îmbunătățiri ale performanței, prin modificările necesare pentru introducerea SFP. Raportul OCDE privind SFP⁹⁵ din 2005 a evidențiat faptul că SFP a avut un impact indirect asupra personalului și a performanței organizaționale prin alte măsuri care au acompaniat programul: oferirea unui cadru pentru mai multă interacțiune între manageri și personal și încurajarea discuțiilor despre performanță⁹⁶; clarificarea fișelor de post- descrierea și sarcinile postului- și definirea mai bună a responsabilităților și competențelor individuale⁹⁷; asigurarea unei definiții mai clare a

⁹⁰ Marea Britanie, Franța, Ungaria

⁹¹ Sporul unic poate fi de până la 100% din salariul tarifar în Slovacia.

⁹² EUPAN (2017).

⁹³ Noua lege a salarizării 153/2017 introduce un premiu de excelență pentru toți angajații din sectorul public, dar prevederile nu au fost niciodată aplicate din cauza constrângerilor bugetare. Detaliile sunt discutate mai târziu în acest raport.

⁹⁴ OCDE (2005), p. 56.

⁹⁵ OCDE, (2005). Raportul se bazează pe rezultatele Sondajului privind managementul strategic al resurselor umane [PUMA / HRM (2002) 3 / FINAL] la care au răspuns 29 de țări membre OCDE. Acesta a fost completat de ministere / departamente responsabile de gestionarea resurselor umane în sectorul public.

⁹⁶ Așa cum s-a menționat în raportul de țară elvețian, citat în raportul OCDE (2005).

⁹⁷ Așa cum s-a menționat în raportul de țară al Ungariei, citat în raportul OCDE (2005).

obiectivelor individuale ⁹⁸ și a obiectivelor și țințelor echipei în raport cu obiectivele organizaționale și cu specificul sectorial; încurajarea utilizării instrumentelor TIC ⁹⁹; și asigurarea unei concentrări sporite asupra politicii de formare ca mijloc de auto-dezvoltare.¹⁰⁰

DRAFT

⁹⁸ În Marea Britanie, schema SFP introdusă în 1993 la Fisc a însoțit trecerea de la definirea performanței la locul de muncă printr-un set de standarde concepute pentru o clasă de posturi la obiective individualizate convenite între managerii de resort și angajați.

Mai multe informații despre rolul SFP în renegocierea normelor de performanță între manageri și angajați în contextul sectorului public britanic sunt disponibile în David Marsden, (2004) *Rolul Stimulării financiare a performanței în renegocierea „efortului”*: cazul Serviciului public britanic, Revista relațiilor industriale și de muncă, 57 (3). p. 350-370.

⁹⁹ Acest lucru a produs rezultate bune în gestionarea prestațiilor sociale din Spania. SFP și investițiile puternice în TIC au redus timpul pentru procesarea prestațiilor sociale de la șase luni la șapte zile. După cum se menționează în raportul OCDE (2005). De asemenea, vă rugăm să consultați caseta 7 din raportul prezent.

¹⁰⁰ Acesta este menționat ca un obiectiv cheie pentru schemele SFP din țările nordice. Raportul OCDE (2005) menționează un sondaj efectuat în Danemarca în 2001, care a arătat că 48% dintre reprezentanții sindicali și 33% dintre manageri au declarat că SFP acordă mai multă responsabilitate angajatului individual pentru dezvoltarea propriilor competențe.

2.3 ÎN ABSENȚA MODELELOR IDEALE, CÂȚIVA FACTORI DE SUCCES

38. Principalii factori de succes desprinși din analiza literaturii de specialitate și din experiența internațională se referă cel puțin la următoarele aspecte:

☛ **Trebuie urmat „modelul cel mai potrivit” mai degrabă decât „cele mai bune practici”:**

39. Experiența internațională arată că nicio soluție nu este "cea mai bună" și că SFP este un compromis între diverse opțiuni care depind de cultura de fond a fiecărei organizații / fiecărui context al administrației publice¹⁰¹¹⁰². Un anumit grad de flexibilitate lăsată organizațiilor în aplicarea schemelor de SFP poate fi util pentru a le permite să încorporeze factori specifici sectorului și să le adapteze nevoilor organizaționale. În acest sens, organizațiile ar trebui să poată alege, de asemenea, dacă poate fi optimă o schemă SFP individuală sau bazată pe echipă sau o combinație de schemă SFP individuală și bazată pe echipă, cu anumite niveluri maxime clare și plafoane.

☛ **Trebuie asigurate fundamente solide ale sistemului de MP și să se planifice în paralel reformele MP și SFP, dacă este posibil**

40. Perspectivele eficienței SFP depind de maturitatea culturii MP a administrației publice, dar reformele MP și SFP pot fi complementare, bazându-se pe un set minim de condiții de MP. Schemele SFP pozitive par a fi asociate unor sisteme care prezintă niveluri mai ridicate de transparență în cadrul organizației și cu un mecanism clar de promovare¹⁰³. În mod ideal, procesele de management al performanței ar trebui să existe, asigurându-se că obiectivele individuale sunt stabilite în raport cu obiectivele organizaționale, că managementul performanței se bazează pe feedback și revizuire periodică și că managerii sunt capabili să ia decizii de salarizare echitabile și coerente¹⁰⁴. În acest sens, încrederea în managementul de nivel înalt și mediu este esențială. Experiența în contextele de înaltă performanță ale administrației publice arată că SFP este mai eficientă în „medii cu încredere ridicată, în care angajații respectă competența și integritatea managerilor lor în luarea unor hotărâri legate de performanță”¹⁰⁵. Cu toate acestea, având în vedere că SFP poate stimula și declanșa îmbunătățiri ale managementului, reformele de management al performanței și SFP pot fi introduse în paralel pentru a se completa reciproc, asigurând în același timp un set minim de precondiții de MP (cum ar fi existența unui mecanism de control adecvat).

☛ **Proiectarea participativă este obligatorie:**

41. Pregătirea solidă a schemei SFP în colaborare cu toate părțile interesate relevante este esențială, iar transparența este crucială pentru obținerea rezultatelor așteptate. Pregătirea

¹⁰¹ Cum se arată în OECD (2005).

¹⁰² The Work Foundation (2014).

¹⁰³ OECD (2005).

¹⁰⁴ Paul Suff, Peter Reilly, Annette Cox, (2007), „Plata după performanță. Noile tendințe în stimularea financiară a performanței”, Institutul pentru studii de ocupare a forței de muncă, Marea Britanie.

¹⁰⁵ Idem, p. 12.

introducerii schemei SFP necesită instruirea personalului de conducere de vârf și a șefilor ierarhici direcți, un acord asupra bugetului estimat necesar, o bună înțelegere de către toate părțile implicate a timpului și volumului de munca necesare pentru derularea schemei și pentru monitorizarea acesteia. De asemenea, angajații ar trebui implicați în conceperea măsurilor și țintelor schemei pentru a asigura niveluri ridicate de acceptare și consolidarea încrederii. Diferite studii arată că schemele SFP mai participative au fost mai eficiente în motivarea eforturilor angajaților decât sistemele neparticipative¹⁰⁶. În plus, trebuie convenite reguli de transparență pentru întregul proces pentru a asigura succesul acestuia, prin construirea încrederii și prin asigurarea responsabilității.

☛ **SFP trebuie să fie integrată în practicile mai ample de dezvoltare a personalului:**

42. Impactul SFP asupra motivației este adesea secundar altor instrumente, iar pentru o performanță mai bună este necesară combinarea unui set mai larg de măsuri. Numeroase sondaje efectuate în diferite domenii ale sectorului public în ultimii 20 de ani indică faptul că recompensarea performanței determină adesea efecte adverse și ar trebui tratată ca un instrument secundar de stimulare a performanței personalului. De exemplu, o analiză bazată pe primul sondaj la scară largă, realizat în Marea Britanie, cu scopul de a măsura efectele SFP asupra motivației angajaților în diferite instituții de servicii publice¹⁰⁷, a arătat că, în general, SFP nu a motivat performanțe mai bune, iar majoritatea considera că „aceasta a deteriorat relațiile de muncă, provocând gelozii și neîncredere în conducere”¹⁰⁸. Analiza a relevat faptul că alte instrumente trebuie să fie prioritare și nu preocuparea îngustă pentru SFP, cu concentrare, de exemplu, pe conținutul sarcinilor și perspectivele de dezvoltare a carierei¹⁰⁹. Prin urmare, SFP ar trebui să fie integrată într-o strategie mai largă de gestionare a performanței care să acorde prioritate unei combinații de instrumente. *Raportul principal* acoperă alte instrumente motivaționale care pot fi utilizate de manageri pentru a stimula personalul să lucreze, cum ar fi: oferirea de feedback frecvent, crearea unui mediu de lucru plăcut, oferirea unor programe de lucru flexibile, găsirea unor modalități de îmbogățire a conținutului funcției și recunoașterea realizărilor în muncă, printre altele.

☛ **Schema trebuie să fie accesibilă:**

¹⁰⁶ Schmidt, W., Trittel, N. și Muller, A. (2011) „Stimularea financiară a performanței în serviciile publice germane” *Relațiile între angajați*, 33 (2), 140-158 și Van Herck, P., De Smedt, D., Annemans, L., Remmen, R., Rosenthal, M. și Sermeus, W. (2010) „Revizuire sistematică: Efecte, alegeri de proiectare și contextul remunerării după performanțe în sănătate” *Cercetarea serviciilor de sănătate /BMC Health Services Research*.

¹⁰⁷ Sondajul a fost realizat în Marea Britanie în 1997. A cuprins peste 5.000 de angajați în: două departamente de funcții publice (Fiscul și Serviciul pentru ocuparea forței de muncă); două spitale ale Serviciului Național de Sănătate; și cadre didactice din școala primară și gimnazială.

¹⁰⁸ David Marsden, Stephen French și Katsuyuki Kobi, (2000), *De ce plata performanței demotivează? Stimulente financiare comparativ cu evaluarea performanței*, Centrul de performanță economică London School of Economics and Science.

¹⁰⁹ Aceste două elemente au fost identificate în diferite sondaje și studii ale personalului ca fiind cele mai bune stimulente pentru angajații publici (OCDE, 2005).

43. Selectivitatea schemei trebuie să fie atent echilibrată. Proporția personalului care beneficiază de stimularea financiară a performanței trebuie să fie dimensionată într-un mod care să mențină beneficiile motivante ale schemei. De exemplu, rezultatele unei selecții de scheme SFP din educație par să arate că atunci când s-au oferit prime unei proporții mai mari de profesori, acest lucru a fost asociat cu mai puține efecte pozitive în ceea ce privește rezultatele elevilor decât cele care au fost distribuite mai selectiv¹¹⁰. Pe de altă parte, un studiu al schemelor SFP în serviciile publice germane¹¹¹ a constatat că schemele SFP extrem de selective erau corelate cu motivația mai slabă a angajaților, deoarece au declanșat o puternică percepție de nedreptate referitor la cotele mici.

☛ **Normele de aplicare și aranjamentele de monitorizare și evaluare trebuie să fie recunoscute și respectate:**

44. Schemele SFP trebuie monitorizate și evaluate periodic pentru a se asigura că se operează ajustările convenite pentru a le spori eficacitatea și că rezultatele sunt cost-eficace. Sunt necesare aranjamente clare de monitorizare pentru a se asigura că schema SFP funcționează în conformitate cu obiectivele propuse și că mecanismele de implementare permit urmărirea legăturii dintre performanța individuală / a echipei și recompensa / sporul de SFP. Ca parte a mecanismului de monitorizare, se poate urmări efectul direct al schemelor SFP asupra motivației angajaților prin sondaje periodice efectuate în rândul personalului. Mai mult, este necesară, de asemenea, o evaluare pe termen lung a schemelor SFP în sectorul public pentru a verifica alinierea rezultatelor SFP cu alte obiective politice¹¹² și pentru a permite perfecționarea continuă. În plus, analiza cost-beneficiu¹¹³ este importantă pentru a indica dacă rezultatele prevăzute sunt obținute într-un mod cost-eficace¹¹⁴.

¹¹⁰ Figlio, D., și Kenny, L. (2007) „Stimulentele individuale pentru profesori și performanțele elevilor” Journal of Public Economics/ Revista de Economie Publică, 91 (5/6), 901-914.

¹¹¹ Schmidt, W., Trittel, N. and Muller, A. (2011) "Stimularea financiară a performanței în serviciile publice germane" Employee Relations/Relațiile angajaților, 33 (2), 140-158.

¹¹² Politica de RU și politica salarială.

¹¹³ The Work Foundation (2014).

¹¹⁴ Totuși, lucrările despre SFP și experiența internațională oferă informații limitate despre rezultatele analizei eficienței costurilor/rentabilității pe schemele SFP.

3 EXPERIENȚA NAȚIONALĂ. LECȚII ÎNVĂȚATE

- 45. Experiența anterioară privind SFP în sectorului public din România se limitează în special la domeniile specifice, precum educația, apărarea și structurile cu atribuții de inspecție.** Cele mai relevante scheme SFP au inclus gradația de merit în educație, sporuri salariale pentru activități excepționale sau misiuni speciale în sectorul apărării și ordinii publice și stimulente¹¹⁵ pentru personalul care lucrează în structuri cu prerogative de control și inspecție fiscală. Aceste inițiative SFP au fost reglementate prin legislație specifică sectorului, de ex. legea educației, codul de procedură fiscală sau legile care stabilesc statute speciale. Toate au variat în ceea ce privește regularitatea și procesul de evaluare. Unele instituții au acordat sporuri lunare de performanță, altele trimestriale, iar unul dintre sporuri este plătit timp de cinci ani (în educație). La nivel central s-a stabilit o plafonare a bugetelor și a numărului de beneficiari, pentru a respecta pragurile legale. Cu excepția schemei din învățământ, factorul de decizie final a fost ordonatorul de credit, în timp ce cel care făcea propunerea a fost șeful direct. Deși eficacitatea acestor scheme nu a fost niciodată evaluată, mecanismele SFP în educație și apărare sunt încă aplicabile în baza noii legi-cadru a salarizării nr. 153/2017.
- 46. Sporul de merit acordată în sectorul educației se bazează pe un proces destul de birocratic, dar competitiv.** Gradația de merit în educație datează încă din 1969, din timpul regimului comunist. Legea nr. 6/1969 privind Statutul angajaților din sectorul învățământ prevedea o „gradație de merit”. Acest spor salarial era rezervat doar profesorilor cu experiență de muncă de peste 25 de ani și putea fi acordat pe baza deciziei personalului de conducere care supraveghea activitatea unității de învățământ la nivel teritorial. Gradația de merit a evoluat, fiind acordată pe baza unui concurs, indiferent de vechime. Acest mecanism a fost menținut în noua Lege-cadru a salarizării nr. 153/2017. Ministerul Educației emite anual norme privind organizarea acestui concurs¹¹⁶. Detaliile sunt disponibile în Caseta 3. Concursul este gestionat la nivel de județ pentru a beneficia de o bază de selecție largă și pentru a se asigura că doar cei cu performanțe înalte sunt recompensați. Candidații trebuie să întocmească un dosar complex care să includă o autoevaluare, un raport de activitate, documentația doveditoare, care va fi verificată și evaluată de o comisie formată în principal din inspectori școlari; sindicatele pot asista, de asemenea, la procesul de selecție în calitate de observatori.
- 47. Criteriile de performanță utilizate pentru „gradația de merit” sunt foarte diverse și complexe, pentru a justifica perioada lungă de recompensare individuală (5 ani).** Gradația de merit este acordată în fiecare an, pentru o perioadă de cinci ani, personalului din învățământ selectat la nivelul județului din fiecare categorie de personal¹¹⁷, nivel de învățământ și obiect de predare. Criteriile utilizate pentru profesorii din preuniversitar acoperă domenii precum: activități educative complexe (care reflectă 9 dimensiuni diferite, inclusiv rezultatele obținute la

¹¹⁵ Acestea se numeau „stimulente”

¹¹⁶ Pentru anul 2019, reglementarea relevantă este Ordinul nr. 3952/2019 al Ministrului Educației Naționale..

¹¹⁷ Cele patru categorii sunt: personalul didactic, personalul didactic cu responsabilități de conducere, personalul didactic responsabil cu supravegherea și controlul, personalul auxiliar.

concursurile naționale, implementarea de proiecte didactice inovatoare etc.); inovație în predare (care acoperă 8 subcriterii, cum ar fi contribuția la dezvoltarea programelor de învățământ, la dezvoltarea de software dedicat sau de platforme de învățare electronică etc.); activități extra-curriculare și implicare în echipe de proiect sau programe de formare; și contribuția la dezvoltarea capacității instituționale. Aceste criterii ar putea fi considerate prea multe sau prea diverse pentru a reflecta prioritățile politicii educaționale sectoriale sau județene, întrucât îndeplinirea pragului minim de evaluare necesită implicarea în cât mai multe activități, cu riscul de a pierde coerența. Evaluarea oferă, totuși, astfel, motive temeinice pentru o perioadă lungă de recompensare (5 ani).

Caseta 3 România: gradația de merit în educație - o procedură complexă bazată pe criterii de performanță detaliate

Gradația de merit din învățământ este plafonată la 16% din numărul total de posturi la nivel de județ (în cazul învățământului preuniversitar) și la nivel universitar.

Cuantumul sporului salarial este de 25% din salariul de bază.

Gradația de merit se acordă pe baza unui proces competitiv pentru o perioadă de cinci ani. În fiecare an se acordă un nou set de gradații de merit. Doar profesorii care au primit cel mai înalt calificativ profesional - adică „foarte bine” - în ultimii cinci ani sunt eligibili.

Selecția este realizată de inspectoratele școlare județene, care sunt servicii deconcentrate ale Ministerului Educației.

Procesul este centralizat și se bazează pe un volum semnificativ de documente care trebuie completate deopotrivă de candidați și evaluatori. Unele dintre criteriile de evaluare sunt comune tuturor județelor, în timp ce altele pot fi specifice județului.

Fiecare candidat trebuie să întocmească un dosar format din mai multe documente, dintre care cele mai importante sunt autoevaluarea și raportul de activitate.

- 48. În sectorul apărării și al ordinii publice, sporul salarial pentru contribuția la activități excepționale s-a bazat pe criterii generale.** Reglementările care detaliază schema au avut caracter secret, cu excepția Administrației Penitenciarelor și a Ministerului Justiției. Sporul de merit putea reprezenta până la 50% din salariul de bază pentru nu mai mult de 5% dintre angajații din fiecare instituție și a fost limitat la 30% din salariile de bază totale. În Administrația Penitenciarelor, criteriile pentru majorarea salariilor au vizat aspecte legate de complexitatea ridicată a muncii, responsabilitatea înaltă și volumul mare de date. Misiunile speciale au inclus misiuni care implică risc crescut sau complexitate ridicată. Deciziile cu privire la beneficiarii schemei au fost luate trimestrial și beneficiarii au primit un spor salarial lunar pentru următoarele 4 luni. Propunerea trebuia să fie motivată de șeful direct și evaluată în comisia fiecărui penitenciar, în prezența reprezentanților sindicali.
- 49. Atât gradația de merit din învățământ, cât și sporurile salariale pentru activități excepționale din sectorul apărării sunt încă aplicabile în baza noii legi-cadru a salarizării nr. 153/2017.** Deși

eficacitatea lor nu a fost evaluată, cele două instrumente au fost menținute după 2017 pentru a promova performanța personalului în cele două sectoare.

50. Personalul care lucrează în domeniul gestionării fondurilor UE (în Autoritățile de Management și în alte structuri relevante) a beneficiat, de asemenea, de un spor de performanță care a fost menținut în legislația actuală, chiar dacă în practică nu este corelat cu performanțele individuale. Personalul care lucrează în diferite structuri care gestionează programe finanțate de UE au avut dreptul la o majorare care inițial a fost stabilită la 75% din salariul de bază, condiționată de performanțe ridicate, reflectate în calificativele de performanță ale angajaților. Pentru a se asigura că cadrul lor de performanță ar permite o monitorizare și o evaluare clară a performanței personalului, Ministerul Fondurilor Europene a adoptat o abordare foarte elaborată pentru evaluarea performanței, bazată pe un sistem complex de indicatori¹¹⁸. Cu toate acestea, după cum se subliniază în *raportul principal*, această abordare nu a produs încă rezultatele preconizate, deoarece în practică aproape toată lumea primește calificativul „foarte bine”¹¹⁹ și, prin urmare, majorarea este percepută mai mult ca un drept legat de natura postului - pentru responsabilitatea administrării fondurilor UE, fără a fi corelată cu performanțele individuale. Această majorare a fost menținută de legislația în vigoare, dar este limitată la 35% din salariul de bază.

51. Schema de "stimulente" ¹²⁰ aplicabilă până în 2010 în instituțiile cu atribuții de inspecție acoperirea întregul personal. Deși a fost concepută în 1997 ca o recompensă pentru performanțele de colectare a impozitelor, așa-numitele „stimulente” s-au extins rapid la tot personalul organelor de administrare / inspecție fiscală și ministerele de resort, adică Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii și Casa Națională de Asigurări de Sănătate. De asemenea, s-a extins și la administrațiile fiscale locale. „Stimulentele” nu au fost considerate niciodată o componentă salarială și nu au fost incluse în legislația salarială; acestea au fost acordate pe baza legislației specifice care reglementează aplicarea obligațiilor fiscale și responsabilitățile de inspecție. Motivul de restricționare a schemei la sectoarele menționate mai sus a fost legat de sursa de finanțare pentru aceste creșteri salariale care a fost reprezentată de o parte din amenzi, datorii fiscale și alte sancțiuni financiare colectate de inspectorii. În inspecția fiscală, 15% din fondurile colectate de inspectorii fiscali prin amenzi și recuperarea datorii fiscale au fost alocate acestor „stimulente”¹²¹. Sumele colectate lunar au fost redistribuite între instituțiile responsabile de gestionarea politicii fiscale (MFP, ANAF și direcțiile fiscale județene); același mecanism a fost aplicat și în instituțiile responsabile de politica în domeniul muncii (MMPS, Inspectoratele de Muncă, Casa Națională de Pensii și structurile acestora la nivel de județ). Schema trebuia să încurajeze inspectorii să atingă rate ridicate de colectare, oferind în același timp managerilor un instrument de stimulare a performanței personalului care lucrează în aceleași instituții, dar în alte

¹¹⁸ Elaborat cu sprijinul BM în cadrul RAS privind instituirea unui sistem de evaluare a performanței pentru funcționarii guvernamentali care gestionează fonduri UE (2014-2015).

¹¹⁹ În sondajul în rândul administrației publice din 2019, peste 99% dintre respondenții din MFE au declarat că ultimul lor calificativ a fost „foarte bine”

¹²⁰ Au fost numite *stimulente*.

¹²¹ În baza Ordonanței Guvernului 92/2003 - Codul de procedură fiscală, care era în vigoare la acea vreme.

domenii (formularea de politici, structuri de sprijin etc.). Ca atare, schema era aplicabilă de facto și de jure întregului personal din aceste organizații, indiferent de conținutul postului (cu atribuții de inspecție sau nu).

- 52. Distribuirea „stimulentelor” nu a fost transparentă, iar suma putea fi de câteva ori mai mare decât salariul de bază; în plus, sumele au variat considerabil între personalul de execuție și cel de conducere.** Valoarea stimulentei putea ajunge până la de trei ori salariul de bază pentru personalul implicat în activități specializate (de exemplu, colectarea impozitelor, reglementare etc.) și de două ori salariul de bază pentru angajații contractuali din activitățile de suport. În mod excepțional, ministrul și șeful agenției naționale de administrare fiscală / inspecției muncii puteau aproba recompense și mai mari. Alocarea fondurilor s-a făcut lunar de la nivelul central către fiecare departament județean. Luarea deciziilor a fost ierarhică: persoana responsabilă pentru numirea angajaților decidea și valoarea „stimulentelor”, pe baza propunerilor șefului direct al angajatului. Mecanismul de distribuție implica două faze: în prima fază, conducătorii de la nivel superior ai instituției (miniștri, secretari de stat, secretar general) decideau cu privire la distribuirea stimulentei pentru manageri/personalul de conducere; aceasta a însemnat, în practică, până la 300% majorări ale salariului de bază acordate fiecăruia lunar. Suma rămasă era împărțită între diferitele departamente și servicii în funcție de mărimea anvelopei salariale a fiecărei unități. În faza a doua, era la discreția șefilor să diferențieze creșterile salariale pentru personalul din subordinea lor în limita plafonului alocat pentru respectiva direcție. Nu a existat o comunicare oficială cu privire la mărimea majorărilor acordate fiecărui angajat, dar interviurile au arătat că nivelurile individuale erau în general cunoscute și că acest lucru a generat nemulțumiri frecvente în rândul personalului de execuție. În același timp, interviurile au indicat că, în timp ce mecanismul de distribuție a favorizat personalul de conducere, mărimea creșterilor salariale a fost suficient de mare pentru a asigura suportul personalului de execuție pentru aceasta schemă de stimulare financiară.
- 53. Schema nu era de facto corelată cu performanța, deoarece majoritatea angajaților au beneficiat de aceasta, iar legătura cu performanța individuală nu a fost trasabilă.** Metodologiile de distribuție a stimulentei s-au concentrat pe limitarea creșterii salariilor și nu pe consolidarea legăturii cu performanța. De exemplu, criteriile consacrate în metodologia aprobată în 2010 de Ministrul Finanțelor Publice acoperea aspecte precum: contribuția la domeniul fiscal (elaborarea actelor și procedurilor normative, răspunsuri la petiții, reprezentare în instanță etc.), competența profesională, finalizarea la timp a sarcinilor, contribuția la redactarea de studii și previziuni privind politica economică și nivelul de dificultate al activităților desfășurate. Prin urmare, criteriile pentru a decide și cuantifica „stimulentele” nu au fost specifice: orice angajat considerat că a contribuit direct sau indirect la colectarea impozitelor și care și-a îndeplinit sarcinile de serviciu în mod adecvat și la timp putea fi eligibil. În consecință, în practică, toți angajații au beneficiat de schemă. Nu au existat dialoguri între manageri și personal sau vreo dovadă scrisă privind o legătură între mărimea stimulentei acordat și performanța individuală.
- 54. Pentru inspectorii de muncă, „stimulentele” au fost corelate cu un indicator cantitativ al amenzilor aplicate, ceea ce a denaturat obiectivul inspecțiilor.** Interviurile cu șefii

inspectoratelor teritoriale de muncă ¹²² au arătat faptul că stimulentele legate de îndeplinirea unei cote de amenzi a impulsionat inspectorii să găsească motive pentru a aplica amenzi. În prezent, stimulentele fiind abrogate din 2010, inspectorii de muncă nu au o țintă cu privire la amenzi și, prin urmare, adoptă o abordare mai degrabă preventivă și bazată pe avertizare.

- 55. Departamentele de RU au jucat doar un rol tranzacțional marginal în menținerea evidenței.** Personalul RU a fost responsabil pentru centralizarea listelor cu mărimea propusă a stimulentele pentru fiecare angajat și pentru calcularea creșterilor salariale individuale. Acest lucru a fost în concordanță cu rolul marginal al departamentului RU în procesul de management al performanței, așa cum este descris în Diagnosticul inițial întocmit de echipa BM în aprilie 2019, precum și în *raportul principal* privind analiza sistemului de management al performanței.
- 56. „Stimulentele” au avut un efect marginal asupra performanței, dar abrogarea schemei a declanșat demotivarea personalului.** Stimulentele au fost abrogate în 2010 odată cu introducerea Legii salarizării unitare nr. 284/2010, care a marcat un prim pas în reforma politicii de salarizare a sectorului public din România. Această măsură a fost în conformitate cu câteva alte dispoziții din acea lege care au avut menirea să facă salariul de bază principala componentă a salariului brut, cum ar fi plafonarea salariilor variabile la 30% din salariul de bază. Totuși, întrucât eliminarea stimulentele avea să aibă un impact substanțial asupra salariilor individuale, Guvernul a fost de acord să crească salariul de bază al angajaților care au beneficiat de acest sistem cu valoarea medie a stimulentele acordat în octombrie 2010 pentru fiecare funcție și grad profesional. În consecință, nivelurile stimulentele acordate în octombrie au fost ajustate astfel încât creșterile ulterioare ale salariilor de bază să poată fi rezonabile. În ciuda acestei măsuri, s-au raportat pierderi nete semnificative la nivel individual¹²³, în special în MFP și ANAF. Acest lucru a avut un puternic efect demotivant, după cum s-a subliniat în timpul interviurilor realizate de echipa BM.
- 57. Lecțiile cheie derivate din aplicarea schemei de „stimulente”, confirmate în cadrul interviurilor efectuate de echipa BM sunt:**
- ☛ Mărimea creșterilor salariale a fost prea mare și odată ce schema a fost întreruptă, aceasta a avut efecte puternice de demotivare. Creșterile salariilor de bază de la 100% la 300% acordate fără a evalua efectul asupra performanței personalului nu au fost cost-eficace. Prin urmare, **SFP ar trebui să fie limitată sub un prag rezonabil.**
 - ☛ Echitatea schemei nu s-a bazat pe un mecanism robust de distribuție care să lege clar sporurile de performanțele individuale, ci mai mult pe principiul că toată lumea trebuia să beneficieze de creșterile salariale. **SFP ar trebui să fie acordată pe baza unor criterii și printr-un mecanism corelat cu performanța.**
 - ☛ Distribuția creșterilor salariale a fost decisă de conducere în mod discreționar, până la limitele stabilite în metodologie. Nu au existat discuții despre performanțe cu personalul din subordine și nu au fost întâlniri de consultare între conducere și reprezentanții

¹²² Interviuri realizate de echipa BM în cadrul RAS MRU.

¹²³ Potrivit interviurilor efectuate cu personalul ANAF în iulie 2019, la nivel de execuție, în ianuarie 2011, câștigul net al majorității personalului din ANAF s-a redus cu mai mult de jumătate față de aceeași lună a anului precedent.

personalului de execuție. Rolul conducerii în a decide beneficiarii și mărimea SFP ar trebui delimitat într-un cadru clar de management al performanței, cu mecanisme de control adecvate. Este necesară instruirea pentru ca un astfel de cadru să fie aplicat corect. Cadrul ar trebui să ofere personalului oportunitatea de a discuta despre performanțele lor.

- ☛ Schema nu a fost transparentă, iar acest lucru a afectat percepția privind corectitudinea ei. Transparența trebuie să stea la baza deciziilor privind SFP.
- ☛ S-au acordat creșteri salariale majorității angajaților și au fost percepute ca drepturi salariale permanente aferente postului în sine. SFP trebuie să vizeze angajații cu performanțe înalte pentru a stimula eforturi similare.
- ☛ Nu a existat nicio supraveghere a schemei. Departamentul RU a jucat doar un rol tranzacțional. Departamentele de RU ar trebui să joace un rol central în comunicarea cu privire la sfera de aplicare și mecanismele schemei SFP și în asigurarea legăturii cu cadrul de management al performanței.

DRAFT

4 PREMIUL DE EXCELENȚĂ-PERSPECTIVE PENTRU VIITOR

4.1 SCURTĂ PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA CADRULUI LEGAL APLICABIL

- 58. Legea-cadru nr. 153/2017 stabilește regulile generale pentru introducerea unui premiu individual de performanță („premiul de excelență”) ¹²⁴ pentru toți angajații din sectorul public, pe baza unei decizii a conducătorului fiecărei instituții.** Legea menționează că premiul poate fi acordat lunar angajaților cu realizări deosebite, și anume (i) activități, (ii) rezultate, (iii) sarcini excepționale sau (iv) volum de muncă considerabil corelat cu complexitatea sarcinilor. Premiul este decis de către șeful instituției, pe baza unui set de criterii generale incluse în Legea cadru, după consultarea reprezentanților sindicali sau, în lipsa acestora, cu reprezentanții angajaților.
- 59. Premiul de excelență este plafonat prin lege la nivel individual și instituțional.** Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017 prevede un prag lunar pentru premiul la nivel individual egal cu două salarii minime brute pe economie ¹²⁵. În același timp, fondurile dedicate de fiecare instituție pentru premiile de excelență nu pot depăși 5% din totalul salariilor de bază.
- 60. Din cauza constrângerilor bugetare, premiul de excelență nu a fost încă aplicat, iar introducerea lui va necesita linii directe cu privire la modul de corelare a creșterilor salariale cu performanța personalului.** Legea-cadru a salarizării nr.153/2017 prevede majorări treptate ale salariilor de bază pentru angajații din sectorul public până în 2023, așa cum se prezintă în *Diagnosticul inițial* elaborat de echipa BM în aprilie 2019; în acest timp, din cauza limitărilor bugetare, este restricționată anual¹²⁶ aplicarea altor componente salariale, cum ar fi premiul de excelență. În același timp, chiar dacă ar fi aplicat, premiul de excelență ar necesita adoptarea de linii directe pentru a asigura o abordare coerentă a practicilor de salarizare în diferitele instituții, conform recomandărilor din *Diagnosticul inițial*.
- 61. Reguli specifice pentru premiul de excelență au fost deja elaborate pentru angajații din sectorul penitenciarelor.** Deși Legea-cadru a salarizării nu necesită elaborarea unor reglementări pentru introducerea acestui stimulent financiar, ea permite ministerelor de resort să elaboreze reglementări specifice sectorului, iar Ministerul Justiției a emis astfel de reglementări pentru acordarea premiului de excelență personalului din Administrația Penitenciarelor și din Ministerul Justiției (MJ) ¹²⁷. În cadrul MJ, propunerile de atribuire a premiului de excelență trebuie să fie prezentate lunar de către șeful direct și avizate de șeful departamentului și de șefii departamentelor resurse umane și financiar. Propunerea trebuie să

¹²⁴ Legea salarizării nr. 153/2017 privind remunerarea angajaților din sectorul public, articolul 26.

¹²⁵ În 2019, plafonul se ridica la aprox. 1.000 de euro pentru angajații din învățământul terțiar și 900 de euro pentru alți angajați.

¹²⁶ De la intrarea în vigoare a legii salarizării 153/2017, MFP și MMPS au modificat-o în fiecare an pentru a limita drepturile de plată specifice din cauza constrângerilor bugetare.

¹²⁷ Ordinul Ministrului Justiției nr. 2415/2018. Normele privind Ministerul Justiției sunt aplicabile numai funcționarilor publici cu statut special detașați din Administrația Națională a Penitenciarelor.

include o fundamentare și suma propusă. Trebuie să fie apoi aprobată de ministru. În Administrația Națională a Penitenciarelor, propunerea este transmisă de șeful direct și este evaluată de Consiliul de conducere al penitenciarului în prezența reprezentanților sindicali sau ai angajaților. Propunerea trebuie să includă fundamentarea și valoarea propusă a premiului.

62. Alte scheme de SFP sunt, de asemenea, permise de Legea-cadru a salarizării. În plus față de premiul de excelență, Legea-cadru nr. 153/2017 prevede și alte patru componente de stimulare financiară a performanței, dintre care două sunt în învățământ, una în sectorul special ¹²⁸ și una în domeniul gestionării fondurilor UE:

- ☛ **„Gradația de merit” din învățământ** se referă la o majorare a salariilor de bază cu 25% pentru 5 ani¹²⁹ acordată la nu mai mult de 16% din cadrele didactice și angajații bibliotecilor centrale, așa cum s-a arătat în secțiunea anterioară a acestui raport.
- ☛ **Personalul din învățământ rămas în afara „gradației de merit” este eligibil pentru un „spor de performanță academică”,** echivalent cu 10% din salariul de bază, care poate fi plătit personalului didactic care dă un concurs specific, dar nu pentru mai mult de 15% din totalul posturilor.
- ☛ **În “sectorul special”¹³⁰ (apărare), se acordă o creștere a salariilor de bază cu până la 50% angajaților care au contribuit la activități excepționale sau misiuni speciale.** Creșterea poate fi plătită pentru 5% din totalul posturilor, dar nu trebuie să depășească 30% din totalul salariilor de bază la nivelul principalului ordonator de credite.
- ☛ **Personalul care lucrează în gestionarea fondurilor UE¹³¹ (Autorități de Management, Organisme Intermediare care implementează programe operaționale ale UE, Autoritatea de Certificare și Plată) beneficiază de majorări ale salariilor de bază de 35% pe baza indicatorilor de performanță cantitativi specifici.** În practică, majoritatea personalului beneficiază de creșterea maximă a salariilor, chiar dacă performanțele unora dintre aceste instituții sunt discutabile, având în vedere ratele generale scăzute de absorbție a fondurilor UE ¹³². Plățile pentru această majorare se efectuează din Programele Operaționale (finanțate de UE). Informații suplimentare despre acest spor sunt disponibile în secțiunea anterioară a acestui raport.

63. În practică, există și alte majorări salariale și sporuri care operează ca scheme de SFP, în special sporul de până la 50% din salariul de bază pentru implementarea proiectelor finanțate de UE. În conformitate cu articolul 16 din Legea-cadru nr. 153/2017, personalul care lucrează în

¹²⁸ Sectorul special include poliția, jandarmeria, serviciile de urgență, armata și administrația penitenciarelor.

¹²⁹ Diferența dintre o majorare a salariilor de bază și un spor/o primă este că sporul crește numitorul pentru calculul componentelor salariului variabil.

¹³⁰ Acesta corespunde serviciilor de apărare și securitate.

¹³¹ Art. 17 din Legea Salarizării 153/2017.

¹³² <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

proiecte finanțate de UE ¹³³ poate beneficia de o majorare a salariului de bază cu până la 50% din salariul de bază, în corelație directă cu timpul de lucru alocat implementării proiectului¹³⁴. Logica din spatele acestei scheme a fost stimularea angajaților să lucreze în echipele de proiect și creșterea ratei de absorbție a fondurilor care vizează dezvoltarea capacității administrative. Interveniile realizate de echipa BM cu personalul de conducere din ministerele de resort au relevat că aceștia percep această majorare a salariilor ca o posibilitate de a răsplăti angajații cu performanțe foarte bune. Numărul de persoane care pot fi recompensate prin această schemă depinde de mărimea echipelor de proiect, după cum au fost aprobate de Autoritățile de Management în contractele de finanțare. Cheltuielile de personal pentru echipele de proiect pot fi rambursate ca parte a cheltuielilor proiectului ¹³⁵ sau pot fi acoperite din bugetul instituției pentru cheltuielile cu personalul. Interveniile au relevat faptul că schema reprezintă un adevărat stimul pentru manageri să elaboreze propuneri de proiect, deoarece acestea le oferă posibilitatea de a acorda creșteri salariale pe perioade cuprinse între un an și maximum trei ani. Un efect negativ neintenționat al acestei abordări este faptul că managementul de proiect pare să fie mai important decât îndeplinirea mandatului principal de către personalul cheie al instituției, funcționarii publici cu cel mai performant nivel fiind mai interesați de asumarea managementului de proiect decât de elaborarea de politici¹³⁶.

64. Un „spor de performanță” este implementat în Consiliul Concurenței (CC) pentru a recompensa angajații cu rezultate excepționale ¹³⁷, dar Curtea de Conturi a contestat legalitatea schemei și este așteptată o decizie a instanței în acest caz. Schema este finanțată din veniturile generate de operațiunile CC. Sporul se acordă anual și poate cuprinde până la două salarii brute lunare, calculate ca medie la nivel instituțional, per angajat. Un regulament intern CC definește în detaliu procedura și criteriile de alocare a SFP. Regulamentul leagă în mod explicit sporul de performanțele angajaților din anul precedent, evaluate pe baza a cel puțin 1 din 4 criterii generale:

- i) o contribuție semnificativă la realizarea obiectivelor instituționale;
- ii) îmbunătățirea calității activităților instituției;
- iii) demonstrarea inițiativei personale în instituție; și
- iv) răspunsul în timp util la probleme și găsirea de soluții eficiente.

Aceste criterii sunt în continuare dezagregate în seturi de comportamente observabile. Pe deasupra, șefii sunt, de asemenea, evaluați în funcție de gradul în care și-au îndeplinit sarcinile stabilite prin planul anual de activitate. Sporul este acordat de șeful instituției, în urma consultărilor cu membrii plenului și ai conducerii. Fiecărui departament i se alocă un procent din fondurile disponibile pentru spor, în funcție de gradul în care au contribuit la realizarea

¹³³ Aceste proiecte sunt implementate de către instituțiile publice ca beneficiari și sunt finanțate din programe operaționale finanțate de UE.

¹³⁴ Indiferent de numărul de proiecte.

¹³⁵ În funcție de prevederile contractelor de finanțare..

¹³⁶ După cum s-a reflectat în timpul interviurilor efectuate ca parte a RAS MRU.

¹³⁷ Conform Legii Concurenței din 2016.

obiectivelor instituției și de numărul angajaților lor. Șefii departamentelor, din bugetul alocat, nominalizează angajații propuși pentru sporuri către șeful instituției. La rândul lor, șefii sunt nominalizați direct de echipa de conducere. În 2017, 137 de angajați au obținut SFP, dintr-un total de 350 de posturi. Cu toate acestea, Curtea de Conturi a susținut că schema SFP a CC a fost creată și folosită în afara prevederilor Legii-cadru nr. 153/2017, ceea ce a determinat-o să inițieze o contestație în instanță împotriva CC ¹³⁸.

DRAFT

¹³⁸ Sursa: Interviuri cu conducerea CC, desfășurate în mai 2019; Ordinul Președintelui Consiliului Concurenței 1267/2017; Raportul Public al Curții de Conturi (2019) pentru anul 2017.

4.2 RECOMANDĂRI GENERALE PRIVIND PREMIUL DE EXCELENȚĂ

65. La nivel general, având în vedere analiza literaturii de specialitate, experiența internațională și națională, introducerea „premiului de excelență” ar trebui să se bazeze pe:

- ☛ **Planificarea introducerii SFP într-o manieră integrată cu reforme mai ample ale cadrului de management al performanței și ale organizației.** Având în vedere impactul direct limitat al SFP asupra performanței în diversele contexte ale funcției publice¹³⁹, **SFP poate oferi o fereastră de oportunitate pentru îmbunătățirea practicilor de management** (definirea mai bună a obiectivelor individuale și ale echipei, încurajarea discuțiilor despre performanță cu angajații și MP bazat pe competențe) și a modului de lucru (focalizare mai mare pe procesele bazate pe TIC, cadru de lucru flexibil, legătură mai bună cu politicile de învățare și dezvoltare). Având în vedere avântul actual al reformelor funcției publice din România, SFP ar putea fi integrat în acest cadru strategic și etapizată, ținând cont de problemele legate de constrângerile bugetare. Această recomandare este discutată în secțiunea 4.3 din acest raport.
- ☛ **Asigurarea că introducerea SFP va acompania utilizarea eficientă a unui set mai larg de instrumente de motivare într-un nou cadru de management al performanței.** Așa cum a fost subliniat anterior în acest document, SFP singură nu este o „soluție rapidă” și nu poate, izolată, să producă rezultatele așteptate în ceea ce privește creșterea performanței individuale și instituționale. SFP trebuie să fie completată de măsuri de reformă mai ample ale MP. Mai mult decât atât, măsurile SFP sunt adesea mai puțin eficiente decât alte instrumente de motivare pe care le pot aplica managerii, mai ales că grupul țintă este format din așa-numiții „angajați din sfera cunoașterii (*knowledge workers*)”¹⁴⁰, pentru care recompensele nefinanciare pot fi foarte eficiente (oportunități de învățare și dezvoltare, sarcini de muncă provocatoare etc.). Aceste instrumente sunt descrise în *raportul principal*, împreună cu recomandări pentru un cadru îmbunătățit de management al performanței. Astfel de măsuri ar trebui să fie prioritare în administrația publică românească înainte de introducerea SFP.
- ☛ **Soluții adaptate în funcție de nevoi pentru a asigura cea mai potrivită variantă mai degrabă decât a urma „cele mai bune practici”.** Pentru a fi eficientă, schema SFP ar trebui să fie adecvată cadrului instituțional în care este introdusă, adaptând aranjamentele de implementare pentru a răspunde nevoilor și provocărilor specifice contextului. Prin urmare, experiența internațională ar trebui să inspire principiile cheie care trebuie utilizate în proiectarea de soluții personalizate care să se potrivească caracteristicilor naționale și instituționale.

¹³⁹ După cum s-a discutat în secțiunea 2.2 a prezentului raport.

¹⁴⁰ Termenul de „knowledge worker” a fost utilizat pentru prima dată de P. Drucker în 1998 în *Noua paradigmă a managementului* (Forbes). Termenul descrie „un angajat care adaugă valoare procesând informațiile existente pentru a crea informații noi care pot fi utilizate pentru definirea și rezolvarea problemelor”.

- ☛ **Schema trebuie să permită încorporarea specificului fiecărui sector, întrucât nu există soluții universale.** Funcția publică (personalul principal al administrației publice din instituțiile cu responsabilități în elaborarea de politici și supraveghere necesită o abordare distinctă față de alte sectoare, cum ar fi cele cu un număr mare de personal cu rol de furnizare de servicii specifice (precum sănătatea și educația). Prin urmare ¹⁴¹ recomandările se concentrează asupra funcționarilor publici și, în linii mari, a altor angajați din grupul ocupațional „administrația publică”¹⁴². În timp ce premiul pentru performanță se aplică întregului personal din sectorul public, pentru personalul specializat din alte familii ocupaționale ar trebui ca ministerele coordonatoare ale acestor domenii să elaboreze mecanisme și criterii specifice sectorului respectiv pentru implementarea acestei scheme de stimulare financiară.

66. Recomandările generale incluse în această secțiune sunt aplicabile tuturor sectoarelor (familiilor ocupaționale), în timp ce recomandările specifice și opțiunile de aplicare din următoarea secțiune a acestui raport se concentrează numai pe funcționarii publici și, in extenso, pe personalul grupului ocupațional „administrația publică” , așa cum este definit în anexa VIII la Legea-cadru a salarizării nr.153/2017.

4.2.1 PRINCIPII FUNDAMENTALE ALE UNEI SCHEME EFICIENTE DE SFP

- 67. Indiferent de grupul țintă, principiile cheie care stau la baza noii scheme ar trebui să fie meritocrația, transparența și simplitatea.** Bazându-se pe experiența anterioară cu „stimulentele”, o schemă SFP ar trebui să reflecte următoarele principii:
- ☛ **Meritocrația**, prin asigurarea unor criterii și proceduri clare care reduc acordarea discreționară a premiului, asigurând în același timp o legătură clară cu performanțele individuale. Această legătură trebuie documentată într-un mod care să poată fi confirmat prin controale ex-post.
 - ☛ **Transparența**, prin publicarea listei beneficiarilor și prin asigurarea faptului că fundamentările sunt furnizate structurilor consultative.
 - ☛ **Simplitatea**, prin asigurarea că criteriile nu sunt prea variate și prea complexe, dar includ și o dimensiune calitativă. De asemenea, mecanismul în sine trebuie să fie simplu și nu ar trebui să dezvolte structuri și procese birocratice suplimentare inutile.
 - ☛ **Diferențiere și direcționare**, prin dezvoltarea mecanismelor potrivite care pot lega performanța de stimulente bazate pe delimitarea clară a rolurilor dintre personalul de

¹⁴¹ Și în conformitate cu prevederile RAS MRU.

¹⁴² „Administrația publică” este unul dintre cele șapte grupuri ocupaționale din clasificarea din Legea-cadru privind salarizarea 153/2017 și este inclusă în anexa VIII la Legea salarizării.

execuție și personalul de conducere și, în special, între funcționarii publici superiori și restul funcționarilor publici.

- ☛ **Răspunderea pentru utilizarea acestor fonduri** - managerii dispuși să utilizeze aceste fonduri trebuie să fie trași la răspundere pentru a demonstra că sporurile sunt acordate pentru rezultate.
- ☛ **Inclusivitatea** - criteriile de acordare a sporului ar trebui să fie concepute astfel încât să permită personalului din toate departamentele și toate gradele să fie eligibili pentru acest spor (întrucât (i) departamentele a căror activitate este mai vizibilă sunt mai avantajate; (ii) personalul de nivel superior are, de obicei, mai multe oportunități de a contribui).

68. Pe baza principiilor fundamentale, instituțiile pot elabora și adapta o serie de obiective generale și specifice la nevoile lor sectoriale. Obiectivele generale ale schemelor SFP pot include: atragerea unui profil diferit de candidați să aplice pe posturi, schimbarea comportamentelor angajaților existenți în ceea ce privește alocarea efortului lor și / sau volumul total de efort pe care îl depun, păstrarea angajaților cu înaltă calificare în instituție, facilitarea performanțelor echipei, motivarea personalului pentru îndeplinirea unor sarcini specifice sau utilizarea sistemelor complexe (cum ar fi noile sisteme TIC care ar îmbunătăți efectiv performanța instituțională). Toate acestea pot fi adaptate la nivelul anumitor sectoare / instituții pentru a răspunde nevoilor lor de dezvoltare. Obiectivele specifice pentru schemele SFP pentru funcțiile publice sunt propuse în secțiunea 4.3.1 din raportul prezent.

4.2.2 ASPECTE CHEIE DE PROIECTARE A PREMIULUI DE EXCELENȚĂ PENTRU SECTORUL PUBLIC DIN ROMÂNIA¹⁴³

69. Cadrul legal în vigoare prevede aplicarea premiului de excelență tuturor angajaților din sectorul public, dar factorii de decizie ar trebui pună în balanță beneficiile estimate și constrângerile bugetare; particularitățile de la nivel sectorial trebuie de asemenea avut în vedere. Prevederile generale ale Legii-cadru a salarizării privind acordarea premiului de excelență sunt aplicabile tuturor angajaților din administrația publică sau din ceea ce este definit în România drept „sector bugetar”. Această lege se aplică tuturor angajaților de la nivel central și local, plătiți de la bugetul general consolidat al statului și exclude angajații întreprinderilor de stat¹⁴⁴. În total, legea acoperă aproximativ 1,2 milioane de persoane. Legea diferențiază în mod clar între șapte familii profesionale, așa cum se descrie în *Diagnosticul inițial*

¹⁴³ Obiectivul sprijinului BM în cadrul RAS MRU este să elaboreze recomandări pentru personalul din familia ocupațională „administrația publică”, dar este necesară o perspectivă mai largă asupra aplicării premiului de excelență în sectorul public, întrucât se aplică aceleași prevederi legale.

¹⁴⁴ Pentru simplificare, este admis în general faptul că legea acoperă „personalul din sectorul public/bugetar”, chiar dacă, în realitate, întreprinderile de stat nu sunt incluse.

elaborat în cadrul RAS MRU¹⁴⁵, și toate posturile din sectorul public sunt grupate în aceste familii. „Administrația publică” este familia ocupațională care reprezintă aproape 300.000 de posturi în total și include funcționari publici și personal contractual, în timp ce funcționarii publici reprezintă doar 11% din totalul sectorului public. Alte familii ocupaționale corespund domeniilor specifice de activitate precum: educație, sănătate și asistență socială, justiție, apărare și ordine publică, cultură, diplomație. O schemă generală SFP aplicabilă în aceleași condiții pentru toți angajații nu este recomandabilă și s-ar putea să nu fie sustenabilă financiar în contextul dat, după cum se arată în capitolul prezent. Plecând de la orientările generale care urmează să fie elaborate de MMPS, ministerele de resort responsabile pentru domeniile respective ar trebui să elaboreze orientări specifice sectorului pentru cazul în care se consideră că aplicarea premiului poate fi susținută financiar.

70. Pe viitor, ar trebui să se țină cont de doi factori principali în conceperea unei scheme SFP pentru acordarea premiului de excelență:

- ☛ **legătura cu procesul de evaluare anuală a performanței; și**
- ☛ **nevoia de flexibilitate la nivel sectorial / instituțional, ținând cont de tipologia instituțiilor și a posturilor din sectorul public.** Acest lucru se poate traduce, de exemplu, în aplicarea diferitelor mecanisme pentru înalții funcționari publici sau în posibilitatea instituțiilor de a utiliza scheme SFP **individuale** sau **de echipă**.

71. În primul rând, schema SFP poate fi bazată pe evaluarea anuală a performanței sau concentrată pe recompensarea performanței pe parcursul anului. Prevederile Legii-cadru a salarizării nr. 153/2017 corespund filozofiei recompenselor pe parcursul anului. Două abordări distincte sunt posibile:

- i. **SFP se bazează pe evaluarea anuală a performanței prin condiționarea sporului de calificativul de performanță anual.** În acest caz, riscul principal este ca recompensele bănești să genereze o poziție defensivă și să devieze atenția pe parcursul procesului de evaluare de la un dialog sincer și constructiv axat pe direcții de îmbunătățire spre „alocarea unei valori numerice performanței”¹⁴⁶.
 - ☛ Acest sistem este utilizat pe scară largă în alte state membre ale UE care implementează scheme SFP, fie ca sumă forfetară (Italia, Letonia, Lituania, Olanda, Malta, Portugalia, Slovacia), fie ca o componentă variabilă - un spor de merit adăugat la salariul de bază (ca% din salariul de bază: Republica Cehă, Finlanda, Franța, Ungaria, Irlanda, Slovenia)¹⁴⁷.
 - ☛ Această abordare este dificil de implementat în sistemele în care procesul anual de evaluare a performanței personalului este perceput ca unul strict procedural, cu accent foarte limitat pe identificarea angajaților cu

¹⁴⁵ Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane /*Diagnosticul inițial al sistemului de management al resurselor umane în administrația publică*, transmis în mai 2019.

¹⁴⁶ Consiliul de protecție pentru sisteme de merit din SUA, proiectarea unei remunerații eficiente pentru sistemul de recompensare a performanței, 2006.

¹⁴⁷ EUPAN (2016).

performanțe de vârf sau a celor care au nevoie să își dezvolte competențele pentru a-și îmbunătăți performanțele.

- ☛ În timp ce o legătură clară cu evaluarea anuală a performanței poate încuraja managerii să diferențieze calificativele și să recompenseze performerii de vârf în funcție de performanța generală anuală, în practică, acest sistem restrânge sfera de aplicare a procesului de evaluare anuală a performanței pentru a decide performerii de vârf, ceea ce poate declanșa efecte negative privind calitatea feedback-ului anual al performanței, după cum demonstrează exemplul australian (Caseta 4 de mai jos).

Caseta 4 Australia: deficiențele asocierii SFP cu evaluarea anuală a performanței

SFP a fost introdusă în serviciul public australian în 1992 printr-un acord de negociere între guvernul federal și sindicatele din sectorul public. Schema includea plata unor sporuri pe baza fondului bugetar suplimentar pentru agenții echivalent cu 50% din nivelul salariului individual. Sporul putea fi acordat funcționarilor superiori pe baza unei scări de evaluare de la 1 la 5, folosind indicatori de performanță măsurabili. Au fost oferite cursuri de instruire privind utilizarea criteriilor pentru SFP.

Un efect pozitiv a fost că schema a încurajat feedback-ul despre performanță din partea managerilor, care altfel putea să nu fi apărut.

Totuși, schema a umbrit procesul de furnizare a feedback-ului cu privire la performanțele anuale, a condus la revizuirii ale evaluărilor și conflicte, și s-a afirmat, de asemenea, că a consolidat controlul conducerii asupra personalului, deoarece a crescut prerogativele managerilor. S-a semnalat adesea lipsa de consecvență în ceea ce privește evaluarea/punctarea performanțelor. Pentru a evita criticile, mulți manageri preferau calea ușoară de a acorda punctaje medii. Schema a demotivat angajații care au depus eforturi în realizările pentru care alte persoane au fost răsplătite și acest lucru a compromis munca în echipă.

Ca alternativă, unele sindicate au propus ajustări ale schemei, astfel încât sporurile să nu fie legate de sistemul de evaluare/punctare, care se bazează pe comparații între angajați.

Funcționarii superiori din sectorul public pot beneficia totuși de un spor de performanță dacă au obținut un calificativ de Mult Peste Așteptări sau Peste Așteptări, dar creșterile salariale sunt destul de mici: pentru Mult Peste Așteptări- un spor forfetar între 6% și 10% din salariul de bază al angajatului și pentru Peste Așteptări- un spor forfetar între 1% și 5% din salariul de bază.

Sursa: Michael O'Donnel, Crearea unei culturi a performanței? Remunerarea după performanță în serviciul public australian, Consiliul Național al Institutului de Administrație Publică, Australia, 1998 și

<https://www.anao.gov.au/work/corporate/ses-remuneration-performance-and-development-policy>

- ii. **Atunci când schema SFP nu se bazează pe evaluarea anuală**, se poate asigura că majorarea salarială este acordată cât mai aproape posibil de evenimentul care a **demonstrat performanța (ar urma să se bazeze pe „performanța recent demonstrată”)**.
- ☛ Acest mecanism ar trebui, totuși, să se bazeze pe aceleași principii care stau la baza cadrului de management al performanței, dar ar permite o mai mare flexibilitate instituțiilor în stimularea personalului pe parcursul anului.
 - ☛ Experiența din Marea Britanie cu SFP pentru funcționarii publici de nivel superior arată că există argumente puternice pentru o mai mare flexibilitate și pentru încurajarea folosirii recompenselor financiare pe parcursul anului (așa-numitele „sporuri acordate pe loc”).

Caseta 5 Marea Britanie: extinderea practicii recompenselor din timpul anului pentru funcționarii publici de nivel superior

Sistemul actual de management al performanței pentru funcționarii publici de nivel superior este stabilit la nivel central de către Cabinetul Primului Ministru și solicită departamentelor să aplice distribuția forțată atunci când evaluează performanța legată explicit de remunerare. Departamentele pot identifica până la 25% din funcționarii publici de nivel superior pentru a primi un spor la sfârșit de an și încă 20% pentru recompensele pe parcursul anului. Suma totală pentru stimularea financiară neconsolidată a performanței este calculată la 3,3% din cheltuielile salariale cu funcționarii publici de nivel superior la nivelul departamentelor.

Liniile directoare ale guvernului din 2019 care susțin revizuirea cadrului actual de salarizare menționează că, așa cum arată feedback-ul de la angajați și departamente cu privire la aplicarea sporurilor anuale în funcție de performanță, există „percepții puternice de inechitate și dezangajare” și că sistemul conduce la „recompense inechitabile” pentru personalul care ar putea fi calificat aproape de cei mai performanți, dar fără posibile beneficii.

În ianuarie 2019, Guvernul a recomandat **ca flexibilitatea recompenselor din timpul anului pentru departamente să fie extinsă** de la cel mult 10% până la cel mult 20% din personal, în limitele actuale ale controlului costurilor.

Sursa: Cabinetul Primului Ministru/Cabinet Office, Liniile directoare ale Guvernului către Organismul de Revizuire a Salariilor Personalului Superior privind salarizarea funcționarilor publici superiori, ianuarie 2019

72. **Formularea din Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017 pentru acordarea premiului de excelență corespunde filosofiei recompenselor din timpul anului („sporuri acordate pe loc”).** Articolul 26 din Legea-cadru prevede flexibilitate în acordarea lunară a premiului, vizând

rezultatele excepționale sau volumul de muncă considerabil pe parcursul anului și se bazează, de asemenea, pe un proces consultativ cu reprezentanții personalului și sindicatele, mai degrabă decât pe evaluarea/calificativele anuale de performanță.

73. **În al doilea rând, mecanismul schemei ar trebui să vizeze în mod diferit managerii de nivel înalt (înalții funcționari publici, de exemplu) față de restul personalului.** Experiența internațională arată că, în general, schemele SFP separate pentru ÎFP sunt mai eficiente, având în vedere rolurile și obiectivele lor distincte, corelate cu structurile specifice necesare gestionării performanței lor. În Canada, sistemul care vizează managerii de nivel înalt este gestionat central și este asociat procesului anual de evaluare a performanței (Caseta 6).

Caseta 6 Canada: SFP pentru managerii de nivel superior este gestionată la nivel central

În administrația publică canadiană, managerii de nivel înalt și cei superiori (organul executiv) pot beneficia de SFP anuală. Schema a fost introdusă în 1999, ca parte a unui nou sistem de management al performanței (Programul de Management al Performanței - PMP).

În plus față de salariul lor de bază, directorilor executivi li se poate acorda, în funcție de performanța lor în raport cu obiectivele convenite, o sumă forfetară sub formă de „plată la risc”. Managerii despre care s-a constatat că au obținut rezultate excepționale pot primi, de asemenea, un spor financiar suplimentar. Pentru managerii de la cel mai înalt nivel, plata la risc poate ajunge până la 20% din salariul de bază, iar sporurile pot ajunge până la 6%. Limitele anuale pe care fiecare ministru le poate cheltui pe SFP pentru fiecare grad de conducere și la fiecare nivel de performanță sunt decise de către Secretariatul Consiliului Trezoreriei din Canada (structura guvernamentală centrală care administrează PMP pentru conducerea superioară), procentual din anvelopa salarială pentru directorii executivi a fiecărui ministru pentru anul precedent.

Schema SFP este strâns legată de procesul anual de evaluare a performanței pentru organul executiv. SFP poate fi acordată numai dacă funcționarul public superior al instituției atestă agenției centrale pentru cheltuielile publice (Consiliul Trezoreriei), anual, că sunt îndeplinite condițiile necesare pentru o evaluare eficientă a performanței. În al doilea rând, directorii pot primi salarii la risc și sporuri numai dacă își ating și, respectiv, depășesc atât angajamentele lor permanente (responsabilitățile operaționale), cât și angajamentele lor cheie (priorități instituționale și / sau guvernamentale pentru anul respectiv). Managerii superiori sunt evaluați conform acestor angajamente de către Comitetul funcționarilor de nivel superior, format din cei mai înalți funcționari din instituțiile principale din administrația publică federală. Performanța înalților funcționari publici este evaluată de cel mai înalt organism de conducere pentru funcția publică, Oficiul Consiliului Privat, situat la centrul guvernării. Ministerul angajator al directorilor calculează ulterior, pe baza calificativului de evaluare și a vechimii funcției titularului, sporul de performanță datorat.

Sursa: În conformitate cu Directiva privind Programul de Management al Performanței (PMP) pentru directorii executivi (disponibil la <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management.html>)

74. **În al treilea rând, schema ar trebui să permită suficientă flexibilitate pentru ca instituțiile să aleagă între forme SFP bazate pe echipă și cele individuale, în funcție de natura activităților / posturilor.** În general, experiența internațională sugerează că salarizarea bazată pe rezultatele echipei are nevoie de un cadru clar de ținte și indicatori pentru rezultatele măsurabile. De exemplu, în Spania, sistemul colectiv de stimulare a performanței pare să fi contribuit la îmbunătățirea procesării solicitărilor în sistemul spaniol de securitate socială (Caseta 7). În plus, întrucât normele sociale au un impact mare asupra motivației angajaților, și acesta este un element care trebuie luat în considerare. În anumite contexte instituționale, remunerarea pe baza rezultatelor echipei poate fi mai fezabilă datorită așteptării de a lucra în mod colaborativ; acest lucru este relevant în special în contextele în care echipele sunt clar definite și relativ de durată. În esență, în timp ce o combinație de SFP bazată pe performanțele individuale și ale echipei este întotdeauna posibilă, o diferențiere sumară ar putea corespunde în mare la două tipuri diferite de impact: schemele bazate pe echipă ar putea reflecta mai bine o concentrare asupra rezultatelor măsurabile realizate de echipe (echipe de unitate / echipe departamentale / echipe de proiect, etc. - cum ar fi în inspecția fiscală), în timp ce schemele bazate pe individ ar putea stimula mai mult calitatea aportului individual în procesele care sunt mai dificil de măsurat (de exemplu, planificarea politicilor). Prin urmare, alegerea dintre cele două ar trebui să depindă în mare măsură de natura activităților și de tipurile de profiluri de posturi predominante în instituția respectivă. De exemplu, o schemă SFP bazată pe echipă în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală ar putea fi aplicată inspectorilor fiscali care îndeplinesc sarcini similare în echipe din diferite regiuni, în timp ce în direcția centrală a funcționarilor publici ANAF ar putea beneficia de o schemă SFP individuală.

Caseta 7 Spania: Plata în funcție de performanță bazată pe rezultatele echipei se dovedește de succes pentru posturile unde se produc rezultate măsurabile.

Spania utilizează un sistem de stimulare a performanței „colectiv”, o SFP de grup, denumită „complement de productivitate”. Instituțiile publice au flexibilitate în conceperea propriilor sisteme de remunerare a productivității și a performanței.

Ministerul Finanțelor este responsabil pentru stabilirea obiectivului de productivitate pentru fiecare agenție guvernamentală pentru fiecare an fiscal, iar obiectivele sunt stabilite pentru toate centrele de management.

Departamentele sunt evaluate pe bază de grup, doar șefii de unitate sunt evaluați individual.

Sistemul de securitate socială spaniol, unde timpul pentru procesarea solicitărilor a fost redus de la șase luni la șapte zile, este o poveste de succes.

Sursa: Ulas MOĞULTAY, *Asigurarea succesului remunerării în funcție de performanță în sectorul public*, 2005.

- 75. În ceea ce privește frecvența plăților, recompensa de tip SFP poate fi acordată ca o plată unică (calculată ca procent din salariu sau o sumă forfetară cu valoare egală pentru toți) sau plătită timp de un număr de luni (ca un spor salarial temporar).** Atunci când componenta SFP se plătește lunar, acest lucru face ca recompensa acordată pentru o anumită perioadă de timp (de obicei un an) să fie percepută ca un drept salarial permanent. SFP poate deveni, de asemenea, un drept salarial permanent atunci când este consolidată în salariul de bază (majorare a salariului de bază în funcție de merit), dar „premiile” pentru excelență nu se încadrează în această categorie, deoarece, prin natura lor, sunt destinate să răsplătească performanțe excepționale. Acordarea unei plăți unice decise în mod flexibil pe tot parcursul anului corespunde filosofiei „premiului de excelență” descrisă în Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017.
- 76. Valoarea premiului trebuie calibrată cu atenție; pragul individual stabilit de Legea-cadru a salarizării este prea mare.** Așa cum s-a menționat anterior, premiul de excelență este plafonat la nivel individual prin Legea-cadru. Pragul lunar pentru plățile la nivel individual este stabilit la două salarii minime brute pe economie ¹⁴⁸. În practică, acesta poate fi de până la 4700 RON în 2020 (aproximativ 1000 euro), ceea ce este prea mult comparativ cu salariul de bază mediu din administrația publică, deoarece reprezintă aproape 60% din salariul de bază mediu pentru funcționarii publici de execuție de la nivel central și aproape 50% din salariul de bază mediu pentru funcționarii publici de conducere de la nivel central. După cum arată experiența internațională, o creștere a salariilor neconsolidată nu ar trebui să reprezinte mai mult de 10% până la 20% din salariul de bază lunar în cazul în care se acordă pentru câteva luni. Experiența internațională arată că majorarea SFP nu ar trebui să reprezinte o pondere ridicată din salariul de bază ¹⁴⁹, deoarece acest lucru poate fi contraproductiv. Acest risc este deosebit de ridicat în sistemele clientelare, unde transparența și echitatea în acordarea sporului sunt greu de asigurat, iar acest lucru poate duce la nemulțumirea personalului și poate declanșa un efect advers de de-motivare.
- 77. Trebuie să existe un plafon bugetar pentru premiul de excelență la nivel instituțional, așa cum prevede Legea-cadru a salarizării.** Legea-cadru nr. 153/157 prevede deja un plafon rezonabil de 5% din salariile de bază totale din instituția respectivă.
- 78. Legea-cadru nr. 153/2017 prevede un plafon pentru majorarea salariilor individuale, dar și numărul beneficiarilor ar trebui să fie, de asemenea, limitat.** Dacă nu se limitează numărul beneficiarilor există riscul ca „premiul de excelență” să fie decuplat de performanță și să se transforme într-o creștere a salariilor acordată majorității personalului prin rotație. Un plafon de 15% pentru personalul de execuție și 20% pentru personalul de conducere este rezonabil pe baza experienței internaționale și este accesibil în limita plafonului bugetar stabilit pentru acordarea premiului de excelență.

¹⁴⁸ În 2019, plafonul se ridică la aprox. 1.000 de euro pentru angajații din învățământul terțiar și 900 de euro pentru alți angajați.

¹⁴⁹ De exemplu, în raportul OCDE (2005), 50% este considerată o pondere prea mare din salariul de bază.

4.2.3 PREGĂTIREA SISTEMULUI ȘI CERINȚELE GENERALE DE IMPLEMENTARE

- 79. Introducerea SFP trebuie să fie etapizată, pilotată, și necesită reforme mai ample ale MP, care ar trebui să fie prioritare.** În *raportul principal* este inclusă o evaluare a cadrului actual de management al performanței pentru funcționarii publici și personalul contractual, împreună cu recomandările de îmbunătățire. Pornind de la această analiză și luând în considerare provocările cadrului actual de management al performanței, introducerea SFP pentru funcția publică din România ar trebui să fie etapizată, începând cu o fază pregătitoare și o pilotare. Aceste etape preliminare ar trebui să fie completate de adoptarea unor măsuri de reformă mai largi care vizează consolidarea cadrului de management al performanței.
- 80. În plus, o evaluare externă¹⁵⁰ a pregătirii organizaționale ar putea fi realizată pentru a se lua o decizie informată privind instituția adecvată pentru pilotare.** Această evaluare ar putea fi realizată ca parte a etapei pregătitoare. O listă a dimensiunilor cheie care pot fi evaluate este inclusă în Tabelul 3 de mai jos, pe baza principiilor / factorilor cheie de succes pentru managementul performanței prezentate în *raportul principal*. În timp ce criteriile propuse descriu situația „optimă”, cel puțin câteva dintre acestea ar trebui utilizate pentru a informa o decizie privind pilotarea într-o anumită instituție. De exemplu, unele dintre criteriile propuse pentru dimensiunile 2 și 3 (marcate cu * în tabel) acoperă elemente care pot fi, de asemenea, îmbunătățite prin introducerea împreună a reformelor de MP și SFP, așa că acestea nu ar trebui considerate ca premise pentru introducerea SFP. Ulterior, dacă pilotarea are succes și se decide ca schema SFP să fie implementată, criteriile propuse pot fi utilizate pentru a informa o decizie la nivel de sistem.

TABELUL 3 DIMENSIUNI DE EVALUAT PENTRU A DECIDE PREGĂTIREA SISTEMULUI PENTRU SFP¹⁵¹ ȘI PENTRU A CALIBRA MĂSURI MAI AMPLE DE REFORMĂ A MANAGEMENTULUI PERFORMANȚEI

Nr	Dimensiunea	Criteriile
1.	Cultura organizațională și capacitatea RU de a susține o	Practicile MRU aplicate pentru recrutare și formare sunt menite să atragă și să motiveze personal competent. Personalul RU a urmat o pregătire relevantă privind obiectivele și mecanismele sistemului de management al performanței. Personalul RU este disponibil pentru a oferi consultanță de calitate

¹⁵⁰ Această evaluare externă ar putea fi legată de eforturile de reformă pentru introducerea auditului de performanță. Acest audit ar trebui realizat de Curtea de Conturi sau ar putea fi realizat în egală măsură de structurile de audit intern (care sunt coordonate de MFP). Poate fi, de asemenea, corelat cu activitatea de evaluare a sistemelor interne de control managerial, realizată de Direcția DCRMI din cadrul SGG.

¹⁵¹ Dezvoltat pe baza indicatorilor de raport calitate-preț pentru RU elaborați de Oficiul Național de Audit din Marea Britanie (disponibil la: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/2010-11-RU.pdf>) și bazat pe indicatorii pentru evaluarea pregătirii organizaționale pentru SFP propuse de Consiliul de protecție a sistemelor de merit al SUA (MSPB) în raportul său din 2006 privind *Proiectarea unui sistem eficient de recompensare a performanței*.

	cultură bazată pe rezultate	atunci când se cere (de către angajați și manageri) cu privire la planificarea strategică a RU, instrumentele de motivare și procesele și practicile de management al performanței în vigoare.
2.	Manageri/Person alul de conducere	<p>* Angajații au încredere că managerii de nivel mediu și superior sunt corecți și competenți să ia decizii privind salarizarea în funcție de performanță.</p> <p>* Angajații percep că eforturile lor sunt legate de obiective instituționale.</p> <p>* Managerii sunt conștienți de instrumentele de motivare pe care le pot utiliza.</p> <p>Managerii au fost instruiți cu privire la obiectivele și mecanismele sistemului de management al performanței.</p>
3.	Cadrul de Management al Performanței	<p>Instituțiile se angajează să implementeze anual un sondaj privind nivelul de satisfacție a personalului, să comunice rezultatele și către ANFP și să elaboreze un plan de acțiune bazat pe rezultatele sondajului.</p> <p>* Toți angajații au obiective clare stabilite cel puțin anual.</p> <p>* Performanța individuală este discutată cel puțin de două ori pe an cu șeful direct. Întotdeauna este oferit feedback semnificativ ca parte a procesului.</p> <p>Există un mecanism de responsabilizare pentru procesul de evaluare a performanței, iar angajații au încredere în el.</p> <p>Angajații percep că procesul este corect.</p>
4.	Finanțarea	<p>Nevoile de finanțare pentru schema SFP au fost evaluate, s-a ajuns la un acord și finanțarea este disponibilă.</p> <p>Sunt convenite plafoane adecvate pentru beneficiari și mărimea premiilor pentru a se asigura că plățile vor fi în conformitate cu nevoile estimate de finanțare.</p>
5.	Responsabilitatea	<p>Pentru schema SFP există un sistem de control. Roluri clare sunt atribuite fără a crește inutil sarcina administrativă. Comisiile paritare, departamentele RU, ANFP, MMPS și Consiliul RU au roluri clare în acest sistem.</p> <p>Norme de transparență sunt stabilite în mod clar, iar aranjamentele de raportare periodică acoperă practicile de transparență.</p> <p>Curtea de Conturi se angajează să efectueze auditul de performanță al implementării SFP.</p>

6.	Evaluarea sistemului	Planul de implementare atribuie responsabilități clare pentru evaluarea schemei SFP și pentru ajustări operaționale pe baza evaluării.
----	----------------------	--

*** - fiecare dintre criteriile marcate cu * nu ar trebui să fie eliminativ pentru luarea unei decizii informate privind nivelul de pregătire a organizației pentru pilotare. Reformele MP și SFP pot stimula, de fapt, îmbunătățiri ale acestor dimensiuni. Totuși, dacă aceste criterii sunt îndeplinite, aceasta constituie un motiv suplimentar de pilotare în instituția respectivă, dar, dacă nu, o evaluare viitoare va informa dacă SFP și MP au produs schimbări pozitive relevante pe aceste dimensiuni.**

- 81. Este necesar un sistem de control pentru a se asigura că schema funcționează în conformitate cu obiectivele sale.** Schemele SFP pentru funcția publică sunt adesea criticate pentru puterea pe care o plasează în mâinile managerilor, așa cum s-a arătat anterior pentru cazul australian. Pentru a echilibra acest lucru, mecanismul SFP ar trebui să implice reprezentanții personalului / sindicatele. Comisiile paritare¹⁵² constituite la nivelul instituției pot fi utilizate eficient pentru supravegherea directă a mecanismului de implementare la acest nivel. Ar trebui să fie asigurate procese clare de monitorizare pentru colectarea datelor de la toate instituțiile, iar evaluările periodice ar trebui să furnizeze concluzii cu privire la eficacitatea sistemului. MMPS ar trebui să monitorizeze sustenabilitatea financiară și efectul de stimulare al schemei pentru sectorul public în conformitate cu mandatul său asupra politicii de salarizare, în timp ce ANFP ar trebui să monitorizeze eficacitatea schemei SFP în raport cu cadrul de management al performanței pentru funcționarii publici. Audituri periodice de conformitate și de performanță asupra schemei SFP ar trebui să fie efectuate de Curtea de Conturi, ca parte a programului său de audit periodic.
- 82. Un mecanism diferit de aplicare a schemei SFP ar trebui să fie prevăzut pentru înalții funcționari publici, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale.** Procesul de evaluare a performanței ar trebui să fie condus de Centrul Guvernului¹⁵³ și, prin urmare, ar trebui să fie localizat la SGG, pentru a se asigura că evaluarea ÎFP este corelată cu planificarea strategică instituțională, așa cum se evidențiază în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*. În acest cadru, deciziile privind SFP ar aparține aceleiași structuri responsabile pentru procesul de evaluare a performanței, spre deosebire de situația actuală, când evaluarea anuală a înalților funcționari publici este realizată de o comisie centrală, în timp ce sporurile pot fi decise intern de către șeful fiecărei instituții.
- 83. În practică, schema ar trebui să ofere instituțiilor suficientă flexibilitate pentru a diferenția între nivelurile de performanță, pe baza unui set de orientări.** Deși pragurile generale sunt deja stabilite prin lege, sunt necesare linii directoare pentru implementare pentru a clarifica posibilele sporuri individuale. O anumită flexibilitate este utilă în acest proces pentru a diferenția

¹⁵²

¹⁵³ Așa cum se recomandă în *raportul principal* la care este anexă acest document.

performerii excepționali. Aceasta poate fi tradusă în diferite niveluri de majorări salariale legate de nivelul performanțelor individuale. Două opțiuni de majorări salariale pentru personalul de execuție sunt preferabile unui interval, deoarece acesta din urmă ar oferi șefului posibilitatea unor decizii discreționare cu privire la majorări.

- 84. Indiferent de opțiunea de design a schemei, implementarea ar trebui să fie aliniată la cadrul aplicabil de management al performanței.** Lege-cadru a salarizării nr. 153/2017 stabilește nouă „criterii generale pentru acordarea de premii”¹⁵⁴, care acoperă: competențe și abilități profesionale, calitatea și eficiența acțiunilor individuale, pregătirea profesională, capacitatea de a lucra în echipă, comunicarea, disciplina, rezistența la stres, capacitatea de asumare a angajamentelor și integritatea. Pentru statutele speciale, criteriile specifice de performanță sunt stabilite prin legislație separată. În cazul funcționarilor publici, criteriile de performanță utilizate în procesul de evaluare anuală a performanței sunt menționate în Codul Administrativ¹⁵⁵. Ca regulă generală, schema SFP trebuie să fie conectată la sistemul de management al performanței și poate fi construită numai pe baza principiilor și logicii care stau la baza acesteia, prin urmare, trebuie să fie aliniată modelului propus în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*.
- 85. Este necesară instruirea managerilor pentru a utiliza cadrul de performanță în mod consecvent.** O înțelegere comună a metodologiei și a criteriilor de performanță necesită o instruire relevantă a managerilor. Introducerea cadrului de competențe pentru funcționarii publici și instruirile necesare în cadrul acestui proces pot oferi o bază solidă pentru instruirile viitoare care vizează procesele SFP.
- 86. Corelarea cu performanța trebuie documentată pentru a asigura responsabilitatea și trasabilitatea pentru evaluarea viitoare a eficacității schemei, fără a deveni un proces împovărător.** Beneficiarii propuși și valoarea premiului trebuie documentate clar, într-un mod care să reflecte legătura dintre performanța individuală și obiectivele strategice și operaționale la nivel organizațional și sectorial (dacă este posibil¹⁵⁶), dar și obiectivele stabilite la nivel individual, așa cum se reflectă în formularul de evaluare. În același timp, ar trebui să fie listate și competențele dovedite în obținerea performanțelor excepționale. Rezultatele ar trebui să fie transpuse în termeni cantitativi și / sau calitativi, după caz. Documentele de fundamentare elaborate în acest proces ar trebui să surprindă realizările cheie într-o formă simplificată, standardizată.
- 87. Mai mult, schema SFP ar trebui evaluată în mod regulat folosind metode științifice, combinând un feedback bazat pe sondaje de la personal cu măsuri obiective de performanță / productivitate, în funcție de specificul sectorului.** Evaluarea și perfecționarea schemei de SFP este un proces continuu, nu un „câștig rapid”. Ar trebui realizate anchete anuale în rândul personalului și acestea ar trebui să includă întrebări legate de componenta de stimulare a

¹⁵⁴ Articolul 8 din Legea salarizării 153/2017.

¹⁵⁵ Anexa VI la Codul Administrativ (OUG 57/2019).

¹⁵⁶ În practică există numeroase cazuri în care activitățile specifice nu se reflectă în obiectivele strategice și organizaționale, în special pentru structurile de suport (unități RU, unități de achiziții etc.).

performanței pentru a monitoriza percepția personalului asupra efectului stimulat al schemei și asupra corectitudinii sale. În cazul funcționarilor publici, acest sondaj ar trebui aplicat de ANFP. În afară de aceasta, trebuie evaluat și efectul schemei asupra performanței organizaționale / productivității angajaților, în conformitate cu specificul sectorului sau al instituției. Curtea de Conturi ar putea fi în măsură să efectueze această evaluare, dar instituțiile responsabile (MMPS, SGG și / sau ANFP) ar putea opta să utilizeze evaluatori externi din mediul academic sau consultanți privați pentru a efectua astfel de evaluări independente. Rezultatele ar trebui diseminate și discutate pe scară largă. Consiliul Național pentru Dezvoltarea Resurselor Umane nou creat ar trebui să utilizeze aceste rezultate pentru a formula opinii cu privire la eventuale ajustări și îmbunătățiri ale sistemului.

DRAFT

4.3 RECOMANDĂRI ȚINTITE PRIVIND PUNEREA ÎN APLICARE A „ACORDĂRII PREMIULUI DE EXCELENȚĂ” PENTRU FUNCȚIONARII PUBLICI ȘI PERSONALUL CONTRACTUAL DIN „ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ”

88. **Măsurile de reformă din SDFP și din Codul administrativ pot crea un impuls pentru introducerea premiului de performanță pentru funcționarii publici („premiul de excelență”) ca o pârgie pentru încurajarea dialogului de performanță între conducere și personal.** Așa cum s-a discutat anterior, reformele SFP pot însoți alte reforme de management și organizaționale, SFP acționând ca un „catalizator care permite apariția acestor modificări¹⁵⁷”. Pentru funcția publică, noul cadru de competență, noile sisteme de recrutare și un sistem îmbunătățit de management al performanței pot fi asociate cu introducerea unui sistem SFP ca o modalitate suplimentară de a obține sprijinul pentru aceste modificări și, în general, de a crea oportunități suplimentare de stimulare a performanței personalului. În mod special, SFP ar putea fi utilizat ca o ocazie pentru a sublinia importanța dialogului de performanță între manageri și angajați și pentru a-l încuraja, asigurând în același timp modalități consecvente și neîmpovărătoare pentru documentarea acestui proces.
89. **O schemă SFP se poate dovedi eficientă având în vedere structura actuală de angajare și salarizare a funcției publice românești.** Salariile pentru funcțiile publice au crescut substanțial în ultimii doi ani ¹⁵⁸, dar structura salarială actuală răsplătește gradațiile de vechime superioare și gradele profesionale de vârf. Pe deasupra, așa cum s-a indicat în analizele anterioare¹⁵⁹, o pondere considerabilă a personalului este deja concentrată în gradele superioare, ceea ce oferă puțin spațiu pentru stimularea financiară suplimentară a performanței.

Din această perspectivă, efectul unei scheme SFP bine concepute poate fi dublu, prin:

- ☛ **creșterea atractivității funcției publice pentru tineri**, permițând creșterea salariului indiferent de nivelul de vechime și indiferent de oportunitățile viitoare de avansare în carieră și
- ☛ **stimularea personalului existent deja concentrat în nivelurile profesionale de vârf să muncească mai mult**, prin asigurarea unei legături clare cu recompense imediate, inclusiv financiare (SFP).

¹⁵⁷ OCDE (2005), Politici de salarizare în funcție de performanță pentru angajații guvernului

¹⁵⁸ Așa cum s-a discutat în Metodologia-cadru pentru monitorizarea salarizării din sectorul public din România, elaborată în cadrul RAS MRU în 2019.

¹⁵⁹ Banca Mondială (2017), Evaluarea impactului de reglementare asupra îmbunătățirii sistemului de ocupare a forței de muncă în administrația publică centrală din România.

4.3.1 OBIECTIVELE PROPUSE PENTRU SCHEMA DE SFP

90. Schema SFP necesită monitorizarea unui set de obiective pe baza unor indicatori clari care ar trebui colectați de o entitate desemnată, ideal ANFP în cazul funcției publice. O listă propusă de obiective specifice este inclusă în tabelul 4 de mai jos.

TABELUL 4 OBIECTIVE PROPUSE PENTRU NOUA SCHEMĂ DE SFP

Nr	Obiectivul	IP
1	Utilizarea sporită a dialogului de performanță între angajați și conducere ca bază pentru acordarea de recompense financiare	% personal care raportează că dialogul de performanță a avut loc de cel puțin două ori pe parcursul anului și că funcționarea cadrului SFP se bazează pe acest dialog
2	Asigurarea funcționării bazată pe merite a schemei SFP	% din personal care percepe că noua schemă SFP recompensează performanțele excepționale
3	Îmbunătățirea comunicării pe subiecte legate de SFP	% din personal care consideră schema transparentă și metoda de distribuție clară
4	Îmbunătățirea abilităților managerilor de a conduce dialoguri despre performanță în relație cu componenta SFP.	% din personalul de conducere care a primit instruire relevantă în ultimul an
5	Creșterea atractivității salariilor din funcțiile publice pentru tineri	% dintre persoanele recent recrutate sub 35 de ani care erau la curent cu schema înainte de procesul de aplicație % dintre persoanele recent recrutate sub 35 de ani care consideră schema SFP ca fiind atrăgătoare % creștere a numărului de aplicații/solicitări de angajare la nivelul de junior/debutanți după introducerea schemei SFP

4.3.2 OPȚIUNI SPECIFICE DE PROIECTARE PENTRU APLICAREA PREMIULUI DE EXCELENȚĂ PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ

91. Plecând de la recomandările generale din secțiunile anterioare, trebuie să se țină seama de trei factori de proiectare:

- ☛ Premiu individual sau axat pe performanța echipei;
- ☛ Schema SFP corelată cu procesul de evaluare anuală a performanței (corespunzând mai mult unei abordări administrative a cadrului de management al performanței ¹⁶⁰) sau parțial deconectată de procesul de evaluare anuală a performanței (corespunzând mai mult abordării axate pe dezvoltare a cadrului de management al performanței¹⁶¹);
- ☛ Valoarea și frecvența premiului.

92. Utilizarea unei combinații de premii individuale și axate pe performanța echipei ar trebui să fie posibilă pe termen lung pentru instituțiile publice. În timp ce Legea-cadru a salarizării nu oferă în mod explicit posibilitatea unei SFP pe baza rezultatelor echipei pentru operaționalizarea premiului de excelență, instituțiilor publice ar trebui să li se permită în practică să folosească o combinație de scheme individuale și colective, în funcție de caracteristicile sectoriale și specificul posturilor, așa cum s-a subliniat anterior. În acest caz, schema bazată pe echipă ar trebui să asigure că țintele care trebuie atinse de echipe sunt clar specificate și agreeate colectiv cu reprezentanții personalului și că aceste ținte sunt aliniate obiectivelor instituționale; pentru a evita ca personalul să se concentreze strict pe ceea ce este măsurat, ar trebui să fie inclus și un indicator de calitate.

☛ Având în vedere schema individuală de SFP deja adoptată de GR și pentru care RAS MRU este de așteptat să furnizeze recomandări privind operaționalizarea pentru funcția publică, sunt propuse trei opțiuni, toate dependente de reformele mai ample ale MP. Opțiunile de implementare diferă pe două dimensiuni cheie: legătura cu procesul de evaluare a performanței și mărimea și frecvența plăților. Opțiunile sunt rezumate în Tabelul 5 de mai jos. Valoarea premiului este exprimată fie ca procent din salariul de bază, fie ca o sumă forfetară fixă corelată cu o proporție specifică din salariul minim brut pe economie, pe baza prevederilor Legii-cadru a salarizării.

93. Opțiunile de mai jos pentru schemele individuale de acordare a premiului de excelență corespund logicii celor două filozofii ale managementului performanței discutate în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*: **administrativ și de dezvoltare**:

¹⁶⁰ Cum e definit în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*:

¹⁶¹ Cum e definit în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*:

- ☛ **Utilizarea recompenselor pe parcursul anului corespunde logicii abordării axate pe dezvoltare**, în baza căreia personalul poate fi recompensat pentru realizări speciale pe tot parcursul anului, pentru a „sărbători performanța” cât mai aproape de evenimentul care a demonstrat-o. Cu toate acestea, o legătură parțială cu procesul de evaluare anuală a performanței ar fi totuși indicată pentru a semnala că acest proces contează și, prin urmare, numai personalul care are un calificativ adecvat (3)¹⁶² ar trebui să se califice pentru a fi luat în considerare pentru premiul de excelență din timpul anului;
- ☛ **Corelarea premiului de excelență cu procesul de evaluare anuală a performanței reflectă logica abordării administrative.** În cadrul acestei abordări este necesară o cotă pentru procentul de personal care poate primi cele mai bune calificative într-o instituție în cadrul procesului anual de evaluare a performanței; în acest context, filosofia de bază poate avea ca rezultat o atitudine defensivă față de evaluare și managementul performanței.

TABELUL 5 PREZENTARE GENERALĂ A OPTIUNILOR PROPUSE PENTRU SCHEMELE INDIVIDUALE DE PREMIERE A EXCELENȚEI

	Opțiunea 1:	Opțiunea 2:	Opțiunea 3:
Abordarea MP	Abordarea axată pe DEZVOLTARE	Abordarea ADMINISTRATIVĂ	Abordarea COMBINATĂ
Logica de bază	SFP corelată cu “performanțele recente” (sporul oferit “pe loc”)	SFP corelată cu evaluarea anuală a performanței	SFP acordată ca o combinație de opțiuni 1.2 și 2, atât cu premii la sfârșitul anului, cât și în cursul anului
Perioada de performanță pe baza căreia este determinată recompensa	1.1.: 3 sau 6 luni Nu mai puțin de 3 luni: acordarea acesteia lunar NU este recomandată, deoarece costurile administrative de implementare cu măsuri adecvate de control ar fi prea mari	Un an	Un an 3 sau 6 luni pentru premii din timpul anului

¹⁶² Mai multe detalii în *raportul principal*.

Durata recompensării	1.1.: premii lunare pe o durată de 3 sau 6 luni (corespunzătoare perioadei de performanță pe baza căreia se stabilește recompensa)	1.2: plată unică a premiului	premiile lunare pentru tot anul următor	O combinație de: premiile anuale unice și premiile unice în timpul anului (pot fi cumulate la nivel individual)
Plafonarea numărului de angajați	Plafonat la 15% din personalul de execuție și 20% din personalul de conducere			Pentru premiile de sfârșit de an - Plafon de cel mult 15% din personalul de execuție și 20% din personalul de conducere. Pentru premiile pe parcursul anului - Plafon de 15% din personalul de execuție și 20% din personalul de conducere
Eligibilitate	Tot personalul care primește cel puțin calificativul „3” (performanță adecvată) în urma evaluării anuale este eligibil - pe baza unei discuții despre performanță cu conducerea și a	Tot personalul care primește cel puțin calificativul „3” (performanță adecvată) în timpul activității anuale este eligibil - pe baza unei discuții de performanță cu conducerea și a	Tot personalul este eligibil pe baza procesului de evaluare anuală a performanței	Tot personalul este eligibil pentru majorarea anuală a salariilor pe baza procesului de evaluare a performanței Numai personalul care primește

	unei reuniuni decizionale.	unei reuniuni decizionale		calificativul peste 3 este eligibil pentru SFP pe parcursul anului
Frecvența	Premii oferite la fiecare 3 sau 6 luni	Premii oferite la fiecare 3 sau 6 luni	Premii acordate anual pe toată durata anului (procesul anual de evaluare a performanței).	Premii acordate anual și sporuri trimestriale / semestriale în timpul anului.
Valoarea premiului	15% sau 20% din salariul de bază ¹⁶³ SAU 0,5 x salariul minim brut pe economie	30% sau 40% din salariul de bază SAU 1 x salariul minim brut pe economie	10% din salariul de bază SAU 0,25 x salariul minim brut pe economie.	<u>Premii anuale:</u> 50% din salariul de bază ¹⁶⁴ SAU 1,5 x salariul minim brut pe economie. <u>Premiile pe parcursul anului:</u> 0,5 x salariul minim brut pe economie

94. Indiferent de opțiunile detaliate mai sus, ÎFP ar trebui să beneficieze de un mecanism SFP distinct. Prin urmare, categoria personalului de conducere menționată în cele trei opțiuni de mai sus nu include ÎFP. Pentru această categorie de personal, schema ar trebui să fie administrată de structura responsabilă de procesul anual de evaluare a performanței, la Centrul Guvernului.

95. Schema pentru ÎFP ar trebui să fie legată de procesul anual de evaluare a performanței, corespunzător filozofiei opțiunii 2, întrucât identificarea și fundamentarea cu dovezi a performanței excepționale a ÎFP ar presupune un mecanism MP mai complex decât pentru restul funcționarilor publici. Schema ar trebui să însoțească un regim consolidat de management al performanței pentru ÎFP, așa cum se recomandă în *raportul principal*. Acest nou cadru ar fi bazat pe trei piloni: o legătură clară între obiectivele individuale și obiectivele de performanță și

¹⁶³ În tot tabelul, salariul de bază se referă la salariul de bază lunar, așa cum este stabilit pentru respectiva funcție publică / poziție contractuală.

¹⁶⁴ Dar limitate la nivel individual la două salarii minime pe economie.

organizaționale; schimbarea componenței și a conducerii comisiei de evaluare externă pentru ÎFP și extinderea bazei de dovezi pentru evaluările performanței acestora (interviuri țintite și anchete în rândul personalului pe termen mediu).

- 96. Premiul de excelență pentru ÎFP ar putea fi acordat ca plăți lunare pentru anul următor sau ca o plată unică.** În primul caz, valoarea premiului ar putea ajunge la 5% din salariul de bază, dar nu mai mult de 10% din salariul de bază; în cazul plăților unice de la sfârșitul anului, valoarea ar putea fi stabilită la 30% din salariul de bază, dar nu mai mult de 50% din salariul de bază. Numărul beneficiarilor trebuie limitat la cel mult 20% din numărul ÎFP.

4.3.2.1 OPȚIUNEA 1: “PREMIUL DE EXCELENȚĂ” CORELAT CU “PERFORMANȚELE RECENTE”

- 97. Opțiunea 1 leagă premiul de excelență de performanțele recente și nu de cele anuale.** Acordarea de sporuri mai frecvent de o dată pe an este opțiunea cea mai apropiată de prevederile Legii-cadru a salarizării, care permite premii frecvente (lunare). Premiul nu se acordă în funcție de punctajul/ calificativul anual al performanței, ci de realizările extraordinare din cursul anului. Această opțiune propune discuții trimestriale sau la jumătatea anului între conducere și angajați și prin aceasta se așteaptă să se sprijine consolidarea cadrului general de management al performanței, stimulând conversații mai frecvente între conducere și personal pe tema performanței. Acest lucru poate oferi mai multe oportunități pentru a discuta obiectivele titularului de post.¹⁶⁵ În același timp, **aceste conversații mai frecvente despre performanță, deși sunt simplificate, atrag costuri administrative, astfel încât mecanismul semestrial este de preferat procesului trimestrial.**
- 98. Opțiunea se bazează pe o „discuție trimestrială sau semestrială cu privire la performanța individuală recentă”, ca dialog de performanță simplificat, desfășurat pe parcursul anului.** Deși este realizată în cadrul sistemului de management al performanței, utilizând instrumente și criterii similare, această discuție nu este aceeași cu procesul individual de evaluare a performanței care se desfășoară la sfârșitul anului. Această conversație oferă șefului posibilitatea de a elabora o fundamentare consistentă și bazată pe dovezi când propune lista beneficiarilor și valoarea premiilor. Procesul ar trebui să conștientizeze într-un dialog unu la unu între șef și angajat. Pentru realizarea acestui dialog, structura generală a dialogului anual despre performanță este utilizată într-un format simplificat, cu accent pe realizările cheie ale persoanei respective.

¹⁶⁵ RU pentru serviciul public din Marea Britanie, 2019, *Aranjamentele de management al performanței pentru serviciul public superior Ghidul de Practică RU*.

- 99. Schema ar fi dificil de aplicat riguros mai des decât trimestrial / semestrial.** Discuțiile lunare de performanță sunt greu de prevăzut și trebuie luate în considerare costurile administrative ale procesului.
- 100. Flexibilitatea deciziei privind sporurile SFP pe parcursul anului, pe baza unei analize a performanței recente, este cea mai apropiată de prevederile cadrului legal.** Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017 prevede că ordonatorii de credite pot acorda premii de excelență lunar¹⁶⁶; că premiile de excelență „pot fi acordate în cursul anului personalului care a obținut sau a contribuit la obținerea de rezultate remarcabile (...), activități excepționale sau care au îndeplinit sarcini care au necesitat o sarcină de muncă semnificativ mai mare decât volumul de muncă optim”. Legea menționează că sumele care nu sunt utilizate pot fi alocate în cursul următoarelor luni în același an bugetar. Acest lucru sugerează că recompensele nu sunt destinate să fie acordate la sfârșitul anului pentru întregul an următor și că recompensele ar trebui să fie strâns legate de obținerea imediată a rezultatelor remarcabile sau de volumul mare de muncă.
- 101. Două variabile determină proiectarea schemei din opțiunea 1: durata plăților SFP (unică sau pe parcursul mai multor luni) și formatul sporului SFP (fie ca% din salariul de bază, fie ca sumă forfetară):**
- ☛ **Sporul poate fi acordat odată (plată unică) sau pe durata a câteva luni (plăți lunare).** Opțiunea explorează două posibilități de acordare a premiului: (1) ca o creștere salarială lunară pentru aceeași durată cu perioada pe care s-a bazat „dialogul despre performanță” și (2) ca plată unică acordată după „analiza performanțelor individuale recente”.
 - ☛ **Există un nivel secundar de diferențiere pentru fiecare sub-opțiune, cu creșteri salariale acordate ca procent din salariul de bază lunar sau ca sume forfetare.** Intenția este ca valoarea propusă și frecvența plăților să facă schema atrăgătoare, fără a descuraja persoanele care nu sunt beneficiare.
 - ☛ **Pe baza celor două variabile, s-au definit două sub-opțiuni:**
 - 1.1 Recompensele pot **fi acordate lunar pentru următoarele trei / șase luni**, în funcție de perioada de performanță acoperită:
 - Valoarea recompensei individuale poate reprezenta 15% sau 20% din salariul de bază, dar nu mai mult decât pragul total individual menționat de legea salarizării, care este stabilit la maximum două salarii minime brute pe economie.
SAU
 - Valoarea recompensei individuale poate fi jumătate din salariul minim brut pe economie.
 - 1.2 Recompensa poate fi **acordată ca plată unică.**

¹⁶⁶ În art. 26, alin. 1 din Legea salarizării 153/2017 se menționează că titularii de buget/ordonatorii de credit pot acorda premiile de excelență lunar.

- Valoarea recompensei individuale poate reprezenta 30% sau 40% din salariul de bază, dar nu mai mult decât pragul individual specificat de legea salarizării SAU
- Valoarea recompensei individuale poate fi egală cu un salariul minim brut pe economie.

102. Numărul de beneficiari ar trebui să fie limitat la maximum 15% pentru personalul de execuție și 20% din totalul personalului de conducere din instituție, pe nivel ierarhic: management tehnic, management de nivel mediu și conducere de nivel superior¹⁶⁷.

103. În plus, numai personalul care a primit un punctaj de „3” sau mai mult în evaluarea anuală a performanței poate beneficia de premii pe parcursul anului. Pentru a asigura o legătură parțială cu procesul anual de evaluare a performanței și pentru a investi procesul SFP cu mai multă credibilitate, personalul eligibil ar trebui să fi primit cel puțin 3 în evaluarea anuală anterioară a performanței, pe baza punctării propuse în *raportul principal* privind *Analiza sistemului de management al performanței*.

104. În ceea ce privește implementarea, mecanismul se va baza pe un sistem explicit de control, documentat în mod clar de-a lungul întregului proces.

TABELUL 6 ETAPELE PROCESULUI DE PREMIERE A EXCELENȚEI ÎN CADRUL OPȚIUNII 1

Faze/Etape	Personalul de execuție	Personalul de conducere ¹⁶⁸
Discuții despre performanță între conducere și personal privind realizările speciale / remarcabile	<p>Personalul de execuție trece trimestrial / semestrial printr-un proces simplificat de analiză a performanțelor „recente”.</p> <p>La sfârșitul fiecărui trimestru / semestru, conducerea poartă un dialog simplificat despre performanță cu tot personalul pentru a identifica performanțele remarcabile. Pe baza acestor discuții, conducerea propune beneficiarii și valoarea recompenselor.</p> <p>Conversația ar trebui să permită identificarea:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ realizării remarcabile, 	<p>Personalul de conducere este supus unui proces similar de „analiză a performanțelor recente” trimestrială / semestrială.</p> <p>Pentru personalul de conducere, acest proces se concentrează pe performanțele individuale, dar discuția ar trebui, de asemenea, să includă progresele / rezultatele generale ale echipei coordonate de acel manager, așa cum se reflectă acestea și în rapoartele departamentale.</p> <p>Realizările / contribuțiile cheie bazate pe obiective strategice / obiective individuale. Discuția va fi, de asemenea, informată de</p>

¹⁶⁷ Corespunzător structurii ierarhice propuse în noul model pentru cadrul de competență în cadrul RAS MRU, septembrie 2019.

¹⁶⁸ Personalul de conducere nu include ÎFP, care ar trebui să beneficieze de un mecanism separat, așa cum este discutat în recomandările generale.

	<ul style="list-style-type: none"> ☛ legăturii cu obiectivele instituționale / departamentale (după caz) și ☛ legăturii cu obiectivele individuale. ☛ competenței / competențelor care au fost demonstrate în realizarea performanței excepționale. <p>Aceste aspecte trebuie reflectate într-un formular simplu, cum s-a propus în anexa 5 la raportul principal.</p>	<p>progresele / rezultatele generale ale echipei coordonate de acel manager, așa cum se reflectă acestea și în rapoartele departamentale.</p> <p>Aceste aspecte trebuie reflectate într-un formular simplu, cum s-a propus în anexa 5 la raportul principal.</p>
<p>Alcătuirea listei de beneficiari propuși</p>	<p>Completarea de rapoarte departamentale scurte de către fiecare manager (după caz, director general, pe baza propunerilor directorilor / șefilor de birou/serviciu).</p> <p>Fiecare manager documentează propunerile de beneficiari și valoarea premiilor propuse într-un raport departamental.</p> <p>Acest raport sintetizează doar realizările cheie ale personalului propus pentru recompensă, în raport cu obiectivele operaționale ale departamentului și obiectivele strategice instituționale / sectoriale. Ori de câte ori este posibil, documentele cheie sau contribuțiile ar trebui prezentate ca exemple raportate la documentele strategice. Raportul nu trebuie să includă referințe la punctajele aplicabile în cadrul procesului de evaluare anuală a performanței. Ar trebui să fie concis.</p> <p>Raportul este transmis de către fiecare manager către</p>	<p>Pregătirea listei de beneficiari propuși de către superiorul lor.</p> <p>Lista ar trebui să includă nominalizările și realizările cheie ale personalului propus pentru recompensă, în raport cu obiectivele operaționale ale departamentului și obiectivele strategice instituționale / sectoriale, dacă este cazul.</p>

	departamentul RU, ca bază pentru o ședință de decizie cu toți managerii.	
Ședința de evaluare colegială / de decizie cu toți managerii care au prezentat rapoarte	<p>În cadrul ședinței de evaluare colegială / decizionale vor fi implicați toți managerii care au depus rapoarte (directori și șefi de serviciu), inclusiv directorii generali.</p> <p>Șeful departamentului RU îl va asista pe secretarul general sau echivalentul acestuia în conducerea ședinței.</p> <p>Secretarul General ¹⁶⁹ ar trebui să prezideze ședința și să medieze după caz.</p> <p>Șeful departamentului RU poate solicita fundamentări suplimentare care să susțină nominalizările sau poate oferi clarificări cu privire la cadrul aplicabil de management al performanței, după caz.</p> <p>Pe baza dovezilor furnizate în rapoarte, managerii vor discuta despre propunerile avansate și vor conveni asupra unei liste preliminare.</p>	<p>Pentru managerii de nivel mediu și nivel înalt, lista beneficiarilor propuși nu este supusă ședinței de evaluare colegială/ decizionale .</p> <p>Dacă este cazul, lista este discutată de înaltul funcționar public din instituție cu șeful instituției.</p>
Informarea și oferirea de oportunități pentru clarificări suplimentare	<p>Lista personalului care va fi recompensat și creșterile propuse vor fi comunicate de către departamentul RU Comisiei paritare spre informare. Comisia poate adresa întrebări de clarificare.</p> <p>Șeful RU va aduna dovezi suplimentare sau va oferi clarificări suplimentare comisiei pe baza contribuțiilor scrise ale managerilor.</p>	<p>Lista cu propuneri va fi trimisă Comisiei paritare spre informare. Comisia poate semnală dacă sunt necesare dovezi suplimentare sau poate adresa întrebări de clarificare.</p> <p>Șeful RU va aduna dovezi suplimentare sau va oferi clarificări suplimentare comisiei pe baza contribuțiilor scrise ale managerilor.</p> <p>Cu toate acestea, acest demers nu va întârzia procesarea plăților ¹⁷⁰.</p>

¹⁶⁹ Secretarii de stat ar putea, de asemenea, să îndeplinească acest rol, dar ar fi de preferat ca Secretarii generali să fie împuterniciți să conducă acest proces, deoarece s-ar asigura și o legătură cu cadrul mai larg de management al performanței al instituției și cu Planurile Strategice Instituționale.

¹⁷⁰ Pentru a evita întârzierile. Totuși, acest lucru va acorda comisiei un rol de supraveghere și va asigura ajustări și îmbunătățiri viitoare. Cu toate acestea, prelucrarea imediată a plăților va face managerii și mai responsabili pentru propunerile lor.

	Cu toate acestea, acest demers nu va întârzia procesarea plăților.
Aprobarea	Lista este aprobată de șeful instituției și constituie baza procesării plăților.
Comunicarea (Transparența)	Lista beneficiarilor și valoarea creșterilor salariale vor fi publicate (la avizier și / sau pe intranet) în cel mult 5 zile de la aprobarea listei de către șeful instituției.
Contestațiile	Contestațiile ar trebui înregistrate de departamentul RU și analizate de o comisie mică (5 membri) desemnată de comisia paritară. Această comisie nu trebuie să includă șeful direct al respectivului angajat. Comisia ar trebui să înainteze spre aprobare o rezoluție scrisă, iar șeful instituției ar trebui să decidă. Procesul de contestații nu va avea impact asupra plăților deja procesate, dar ar trebui să documenteze procesul de monitorizare și etapele viitoare de acordare a premiului.
Păstrarea evidențelor și raportarea	Departamentul RU va păstra evidențele întregului proces. La sfârșitul anului, instituțiile ar trebui să prezinte un raport cu privire la acest proces, trimițând lista beneficiarilor și mărimea premiilor către ANFP ¹⁷¹ . Pentru întregul sector public, responsabilitatea monitorizării se va afla la MMPS, care desfășoară un exercițiu anual de colectare a datelor salariale.
Auditul Verificarea respectării normelor de aplicare	De verificat prin mecanismele de control existente (audit intern, control managerial intern etc.). Instituțiile care nu au procedurile adecvate în vigoare și nu respectă normele nu ar trebui să se califice pentru SFP. Curtea de Conturi ar putea efectua un audit al performanței și al conformității schemei pe un eșantion de instituții, cel puțin o dată la trei ani.

105. Procesul ar trebui să asigure implicarea reprezentanților personalului. Reprezentanții angajaților sunt implicați ca parte a Comisiei paritare în implementarea schemei și pot solicita dovezi suplimentare cu privire la lista propusă de beneficiari și mărimea premiilor. Aceste chestiuni sunt documentate, iar procesul de monitorizare va reflecta orice deficiență semnificativă. Evaluările viitoare ale performanței schemei ar trebui să ia în considerare și punctele de vedere ale Comisiei paritare .

106. Este demn de menționat că această opțiune este în concordanță mai mare cu așteptările personalului intervievat în procesul de documentare pentru acest raport. Mecanismul

¹⁷¹ Odată ce HRMIS (sistemul informatic de management al resurselor umane) va fi dezvoltat la ANFP, va fi posibilă raportarea pe parcursul anului. În condițiile actuale, riscă să fie prea împovărător pentru departamentele RU să raporteze mai des decât anual.

trimestrial pentru deciziile SFP și plățile lunare au fost susținute și chiar propuse în timpul interviurilor cu personalul din instituțiile care au experiență anterioară cu schema de „stimulente”, inclusiv personalul MMPS și ANAF.

107. În ceea ce privește formatul creșterilor salariale, în timp ce creșterile procentuale pot stimula și evoluția carierei, sumele forfetare par mai echitabile. Creșterile acordate ca procent din salariul de bază reflectă variația existentă a salariilor între diferite instituții și între diverse funcții și grade profesionale. Drept urmare, performanța egală nu poate fi recompensată în mod egal. Sumele forfetare pot fi percepute ca mai echitabile, deoarece valoarea lor nu variază în raport cu gradul profesional (care are impact asupra salariului de bază). Totuși, în instituțiile cu salarii de bază relativ mai mici, bugetul de acordare a premiului de excelență va fi mai mic. Interviurile realizate cu personalul instituțiilor în care s-a implementat schema de „stimulente” până în 2010 au fost în favoarea premiilor trimestriale acordate sub formă de sume forfetare.

4.3.2.2 OPȚIUNEA 2: „PREMIUL DE EXCELENȚĂ” CORELAT CU PROCESUL DE EVALUARE ANUALĂ A PERFORMANȚELOR (MODELUL ADMINISTRATIV DE MANAGEMENT AL PERFORMANȚEI)

108. Opțiunea 2 leagă distribuția premiului de excelență de procesul anual de evaluare a performanței. Această opțiune este destinată să răsplătească performerii pe baza performanțelor lor generale anuale, identificate prin procesul de evaluare anuală a performanței. Pentru a limita numărul de persoane care primesc premiul și pentru a-l corela cu performanța, trebuie să fie limitată ponderea personalului care primește cele mai înalte calificative. Ședințele de calibrare propuse în conformitate cu modelul administrativ descris în *raportul principal* trebuie să conducă la un acord privind lista beneficiarilor.

109. Întrucât calificativul anual pentru performanță va deveni baza acordării SFP, implementarea acestei opțiuni necesită modificări substanțiale în sistemul actual de evaluare a performanței și de formare a personalului. În cadrul opțiunii 2, premiul pentru excelență ar depinde în totalitate de robustețea procesului de evaluare anuală a performanței, de capacitatea managerilor de a stabili și de a evalua obiectivele. Acest lucru necesită o schimbare considerabilă a sistemului actual, așa cum se arată în *raportul principal*.

110. Numărul de beneficiari va fi plafonat în corelație directă cu cotele propuse pentru cele mai înalte calificative, dar ar fi recomandabil să se limiteze la maximum 15% pentru personalul de execuție și 20% pentru personalul de conducere. Plafonarea va permite concentrarea exclusiv pe angajații cei mai performanți și sporurile lunare pe parcursul anului următor vor fi aplicabile numai acestor beneficiari. O revizuire a acestei liste nu va fi posibilă pe parcursul anului, deoarece aceasta ar pune sub semnul întrebării soliditatea rezultatelor procesului anual de evaluare a performanței.

- 111. Valoarea premiului trebuie să fie limitată la maxim 10% din salariul de bază SAU, acesta poate fi acordat sub formă de sumă forfetară echivalentă cu 0,25 din salariul minim brut pe economie.** Având în vedere că majorările salariale vor fi acordate timp de 12 luni, valoarea creșterii trebuie să fie echilibrată astfel încât să nu demotiveze personalul după ce va fi întreruptă. Valorile plăților forfetare sunt echivalente aproximativ cu 10% din valoarea mediană a salariilor de bază pentru funcționarii publici din administrația publică centrală în 2020¹⁷².
- 112. Procedura de contestații va fi corelată cu procedura de contestații pentru procesul de evaluare anuală a performanței.**
- 113. Recomandările privind comunicarea / transparența, raportarea și auditul prezentate pentru opțiunea 1 sunt, de asemenea, aplicabile pentru această opțiune.**

4.3.2.3 OPȚIUNEA 3: „PREMIUL DE EXCELENȚĂ” ACORDAT CA O COMBINAȚIE A OPȚIUNILOR 1.2 ȘI 2, CU SPORURI ATÂT LA SFÂRȘITUL ANULUI CÂT ȘI ÎN TIMPUL ANULUI

- 114. Opțiunea 3 încearcă să realizeze un echilibru între opțiunile 1 și 2, propunând o combinație de creșteri salariale la sfârșitul anului și în timpul anului.** Opțiunea leagă parțial premiul de excelență de procesul anual de evaluare a performanței, întrucât angajații cu performanțe de vârf ar primi creșteri automate ale salariilor, în timp ce cei cu performanțe medii și peste medie ar putea deveni eligibili pentru creșterile salariale pe parcursul anului. Această opțiune este destinată să răsplătească angajații de excepție, identificați prin procesul de evaluare anuală a performanței, permițând în același timp flexibilitate pentru a recompensa personalul care obține rezultate remarcabile pe parcursul anului, pe baza discuțiilor trimestriale / semestriale despre performanță. Funcționarea schemei SFP va depinde semnificativ de eficacitatea și rezultatele procesului de evaluare anuală a performanței pentru toate categoriile de personal.
- 115. Ca și în cazul opțiunii 2, această opțiune necesită modificări substanțiale în sistemul prezent de evaluare a performanței și în formarea personalului.**
- 116. Numărul de beneficiari ar trebui să fie limitat la maximum 15% pentru personalul de execuție și 20% pentru personalul de conducere, ca în cazul celor două opțiuni anterioare.**
- 117. Premiul anual ar trebui să fie o plată unică și valoarea acestuia trebuie să fie plafonată la maximum 50% din salariul de bază sau 1,5 din salariul minim brut pe economie.**
- 118. Premiul ca plată unică în timpul anului ar trebui să fie o sumă forfetară echivalentă cu jumătate din salariul minim brut pe economie.** Având în vedere complexitatea acestei scheme care se

¹⁷² Estimate de echipa BM pe baza datelor de la MMPS pentru luna octombrie 2018, care au fost analizate pentru a documenta redactarea *Metodologiei de monitorizare a salariilor din sectorul public în administrația publică românească*, în cadrul RAS MRU, 2019.

bazează pe mecanisme aplicabile ambelor opțiuni 1 și 2, ar fi recomandabil să se opteze pentru sume forfetare ca plăți unice, pentru a simplifica gestionarea schemei.

119. Recomandările privind contestațiile, transparența, raportarea și auditul prezentate pentru opțiunile 1 și 2 sunt de asemenea aplicabile pentru această opțiune.

4.3.3 IMPACTUL BUGETAR AL CELOR TREI OPȚIUNI

120. Impactul bugetar în 2020 al opțiunilor propuse a fost estimat pentru funcționarii publici și personalul contractual din administrațiile centrală și locale, dar acest lucru nu implică faptul că schema ar trebui aplicată tuturor categoriilor de posturi din această familie ocupațională. Estimarea impactului a fost realizată din punctul de vedere al bugetului general. Datele incluse în calcul au fost extrase din baza de date MMPS cu privire la practicile de salarizare din sectorul public începând cu octombrie 2018 pentru personalul din grupul ocupațional „administrația publică”, pentru a oferi o estimare a cheltuielilor maxime care ar fi suportate prin aplicarea SFP tuturor.

121. Impactul pentru „administrația publică” a fost calculat pe baza limitelor propuse pentru opțiunile 1, 2 și 3, în conformitate cu domeniul de aplicare al prezentului raport. Cu toate acestea, dacă premiul de excelență ar fi aplicat în toate domeniile sectorului public și pe baza plafonării generale menționate în Legea salarizării (5% din salariile de bază totale la nivel organizațional), impactul bugetar al premiului de excelență ar ajunge la 3,83% din cheltuielile cu salariile din administrația publică, ceea ce nu este fezabil în contextul macroeconomic actual¹⁷³.

122. Principalele variabile ale calculului sunt următoarele:

- ☛ Numărul de angajați (sursa: MMPS)
- ☛ Valoarea mediană a salariului 2018 (sursa: MMPS)
- ☛ Valoarea mediană a salariului 2022 (sursa: Legea salarizării corelată cu baza de date MMPS)
- ☛ Valoarea mediană a salariului 2020 (calculat din datele din 2018 și 2022, pe baza Legii salarizării nr. 153/2017)
- ☛ Fondul de salarii de bază în 2020 (sursa: estimare pe baza prevederilor Legii salarizării și a datelor MMPS)

¹⁷³Începând cu luna martie 2020, Comisia Europeană (CE) a notificat oficial România cu privire la deschiderea Procedurii de deficit excesiv (PDE), ca urmare a faptului că țara depășește pragul de deficit public de 3% din PIB în 2019. Se preconizează că România va prezenta o strategie multianuală de consolidare fiscală până în septembrie, care va include cel mai probabil înghețarea salariilor în sectorul public. <https://www.romania-insider.com/ro-ec-excessive-deficit-procedure>, accesat în 7 martie, 2020..

- ☛ Cheltuielile salariale din sectorul public 2020 (sursa: Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2019 - 2021)¹⁷⁴)
- ☛ Numărul de angajați care primesc premiul de excelență (sursa: MMPS și estimarea echipei BM)
- ☛ Salariul minim brut pe economie 2020 (estimat)
- ☛ Premiul de excelență mediu lunar - plafonat la 2 salarii minime brute pe economie (sursa: Legea-cadru a salarizării)
- ☛ Costul anual al premiului de excelență.

123. Costul anual al premiului de excelență depinde de plafoanele din Legea-cadru a salarizării, valoarea medie a recompensei și numărul de beneficiari. Legea-cadru a salarizării stabilește o serie de condiții privind acordarea premiului de excelență, cum ar fi bugetul maxim (5% din salariile de bază agregate) și plata maximă lunară (adică 2 salarii minime brute, estimate la 5000 lei pentru posturile ce necesită învățământ terțiar și 4700 pentru alte funcții în 2020). Legea - cadru a salarizării nu include referiri la ponderea beneficiarilor din totalul angajaților sau la durata acordării. Ca atare, estimarea impactului a fost efectuată în toate cazurile presupunând că 15% din personalul de execuție și 20% din personalul de conducere ar primi premiul.

124. Evaluarea impactului bugetar a fost realizată pentru șapte mecanisme de remunerare a performanței, utilizând creșteri medii maxime estimate. Au fost utilizate următoarele ipoteze:

- ☛ Opțiunea 1.1, cu plăți lunare. S-au testat (i) creșteri medii sub formă de spor de 17% din salariul de bază și (ii) sume forfetare medii de 0,5 din salariul minim brut pe economie;
- ☛ Opțiunea 1.2 cu o plată unică în fiecare trimestru / semestru. S-au testat (i) creșteri sub formă de spor ca o medie de 35% din salariul de bază și (ii) sume forfetare egale cu un salariu minim brut pe economie;
- ☛ Opțiunea 2 cu plăți lunare pe tot parcursul anului. S-au testat (i) plăți sub formă de spor de 10% din salariul de bază și (ii) sume forfetare medii de 0,25 din salariul minim brut pe economie.
- ☛ Opțiunea 3 cu plăți sub formă de spor de 50% din salariul de bază ¹⁷⁵ la sfârșitul anului și sume forfetare trimestriale / semestriale de jumătate din salariul minim brut pe economie.

4.3.3.1 IMPACTUL BUGETAR AL OPȚIUNII 1 - PREMIUL DE EXCELENȚĂ DE-CONECTAT DE PERFORMANȚELE ANUALE ȘI LEGAT DE PERFORMANȚELE RECENTE

¹⁷⁴ Ministerul Finanțelor, Strategia fiscal-bugetară 2019-2021, 2019, <http://www.mfinante.ro/pagina.html;jsessionid=hxM4pFqmlKpRI-Eo4nXgl-hyg3CRHKqxuw6xNcVL.www2:server23?categoriebunuri=2019-2021,arhiva&pagina=domenii&menu=Buget>, accesat, octombrie 2019.

¹⁷⁵ Limitat la două salarii minime brute pe economie, în conformitate cu Legea salarizării 153/2017.

125. Costul anual al premiului de excelență a presupus că dialogul despre performanță va fi repetat în fiecare trimestru / semestru cu aplicarea cotei maxime de beneficiari¹⁷⁶, iar plățile lunare vor fi în conformitate cu pragul din Legea-cadru a salarizării.

☛ **Opțiunea 1.1 Majorări salariale lunare ca procent din salariul de bază pentru un interval de timp de 3/6 luni**

126. Atunci când premiul de excelență este plătit ca procent din salariul de bază lunar, valoarea acestuia este corelată direct cu salariul de bază. În simulare, recompensele medii lunare au fost egale cu 17% din salariul de bază, atât pentru funcțiile de execuție, cât și pentru cele de conducere. Drept urmare, acestea ar adăuga până la 51% din salariul de bază lunar pe parcursul unui trimestru. Recompensa trimestrială ar varia semnificativ, în medie, de la 1.600 de lei pentru angajații contractuali din administrația locală, la 3.800 de lei pentru funcționarii publici din administrația centrală. Deși legarea premiului de salariul de bază al beneficiarului poate fi adecvată pentru alte suplimente salariale, în acest caz, aceasta va conduce de fapt la situații în care performanța de valoare egală este recompensată diferit, deoarece beneficiarii au salarii de bază diferite.

127. Premiul de excelență sub formă de plăți lunare și ca % din salariul de bază ar putea costa sectorul public 0,3% din anvelopa salarială estimată pentru 2020. Costul anual al „Opțiunii 1 - Plăți lunare de tip spor” este probabil să se apropie de 342 de milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și angajații contractuali din administrațiile centrală și locale (**Error! Reference source not found.**), ceea ce ar adăuga 0,3% la factura salarială generală pentru administrația publică. Suma ar reprezenta 2,7% din totalul salariului de bază pentru statutele respective, sub pragul prevăzut de Legea-cadru a salarizării. Ponderea premiilor plătite funcționarilor publici s-ar ridica la 77% din costul total al schemei.

TABELUL 7 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 DETERMINAT CA % DIN SALARIUL DE BAZĂ (PLĂȚI LUNARE PE UN TRIMESTRU / SEMESTRU)

Categoría / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	3.941	2.553	2.155	1.635
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
	Premiu trimestrial ca % din salariul de bază median lunar	51%	51%	51%	51%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	126	84	27	41

¹⁷⁶ Nu s-a făcut nicio presupunere dacă beneficiarii vor fi diferiți sau aceiași pe trimestru / semestru. În practică, ne așteptăm ca unii beneficiari să fie recompensați mai mult de o perioadă, în timp ce alții doar o dată în fiecare an. Ipotetic, dacă toți beneficiarii ar fi diferiți de la un capăt la celălalt, până la sfârșitul anului 60% din funcțiile de execuție și 80% din funcțiile de conducere ar beneficia de o formă de remunerare de performanță.

conducere	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	5.450	4.109	4.633	3.627
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	Premiu trimestrial ca % din salariul de bază median lunar	51%	51%	51%	51%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	28	24	5	7
Impact bugetar 2020 (milioane lei)		154	108	32	48
		342			

☛ Opțiunea 1.1 Plăți lunare ca sumă forfetară pentru o perioadă de timp de 3/6 luni

128. Dacă premiul ar fi acordat sub formă de sume forfetare raportate la salariul minim pe economie, premiile salariale pentru performanță ar reflecta mai echitabil efortul depus. În simulare, premiul mediu lunar ca sumă forfetară este egal cu 50% din salariul minim brut pe economie. În cazul funcțiilor de execuție, plățile trimestriale agregate ar reprezenta aproximativ 50% din salariul de bază pentru posturile remunerate peste medie din eșantion, adică pentru funcționarii publici superiori și principali din administrația publică centrală. Totuși, premiul de excelență ar reprezenta o creștere mai substanțială a salariului de bază pentru asistenți și debutanți (Tabelul 7). Mecanismul ar asigura recompense egale pentru performanța de aceeași valoare, indiferent de angajator, statut, vechime sau grad profesional al angajatului.

129. Costul acestei opțiuni ar fi de 0,4% din factura salarială estimată pentru 2020. Costul anual al „Opțiunii 1 - plăți lunare ca sumă forfetară” este probabil să depășească 430 de milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală, în conformitate cu ipotezele testate în simulări (TABELUL 8). Ponderea din costuri pentru funcționarii publici ar fi de 66%. În ansamblu, schema de remunerare a performanței ar adăuga 0,4% la cheltuielile cu salariile din administrația publică. Costurile anuale rezultate sunt de 3,4% din totalul salariilor de bază, ceea ce este sub pragul din Legea-cadru a salarizării.

TABELUL 8 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT SUB FORMĂ DE SUME FORFETARE (PLĂȚI LUNARE PE PARCURSUL UNUI TRIMESTRU / SEMESTRU)

Categorია / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	3.750	3.750	3.750	3.525
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215

	toți angajații (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	49%	75%	89%	110%
	superior/ IA (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	46%	55%	57%	55%
	principal/ I (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	46%	56%	60%	59%
	asistent/ II (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	61%	64%	64%	64%
	debutant (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	75%	75%	76%	71%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	120	123	46	89
conducere	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	3.750	3.750	3.750	3.750
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar	35%	47%	41%	53%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	19	22	4	7
Impact bugetar 2020 (milioane lei)		139	145	50	96
		430			

☛ Opțiunea 1.2 Plăți unice determinate ca procent din salariul de bază

130. Dacă premiul de excelență este conceput sub formă de plăți unice calculate ca procent din salariul de bază, creșterea medie ar fi mai mică decât în opțiunea 1.1. În simulare, premiile sub formă de plăți unice au fost în medie egale cu 35% din salariul de bază pentru posturile de execuție și de conducere¹⁷⁷ deopotrivă. Pentru primii, premiul trimestrial rezultată ar varia, în medie, de la 1.100 de lei, pentru personalul contractual din administrația publică locală, la 2.600 de lei pentru funcționarii publici din administrația centrală, însemnând cu 30% mai puțin decât în opțiunea 1.1. În ceea ce privește funcțiile de conducere, premiul mediu trimestrial ar putea varia de la 2.500 de lei pentru personalul contractual din administrația publică locală la 3.600 de lei pentru funcționarii publici din administrația publică centrală.

131. Premiul de excelență sub formă de plăți unice și ca% din salariul de bază este una dintre cele mai puțin costisitoare opțiuni. Costul anual al acestei opțiuni se apropie de 231 de milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din cadrul administrației publice centrală și locale (TABELUL 9). Suma ar reprezenta 1,8% din totalul salariului de bază

¹⁷⁷ Plafonate la două salarii minime brute pe economie, în conformitate cu legea salarizării.

pentru statutele respective, sub pragul Legii salarizării. În general, schema de remunerare a performanței ar adăuga 0,2% la cheltuielile cu salariile din administrația publică. Costurile anuale rezultate sunt considerabil mai mici decât limita din Legea salarizării, ceea ce face ca acest mecanism să fie ușor de adaptat la constrângerile pe termen scurt și mediu ale bugetului administrației publice.

TABELUL 9 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT CA% DIN SALARIUL DE BAZĂ (PLĂȚI UNICE ÎN FIECARE TRIMESTRU / SEMESTRU)

Categoría / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	2.666	1.727	1.458	1.106
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	85	57	18	27
conducere	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	3.687	2.780	3.134	2.453
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	19	16	4	5
Impact bugetar 2020 (milioane lei)		104	73	22	32
		231			

☛ Opțiunea 1.2 Plăți unice ca sume forfetare

- 132. Dacă premiul ar fi conceput sub formă de plăți unice constituite din sume forfetare raportate la salariul minim pe economie, performanța ar fi totuși evaluată mai echitabil, dar beneficiile ar fi mai mici decât în opțiunea 1.1.** În simulare, premiul unic sub formă de sumă forfetară a fost egal cu un salariu minim brut pe economie. Pentru posturile de execuție, sumele trimestriale care rezultă ar varia între 32% și 70% din salariile de bază ale beneficiarilor pentru majoritatea posturilor de execuție cu studii superioare. Pentru posturile de conducere, plățile ar reprezenta între 23% și 35% din salariile de bază ale beneficiarilor în fiecare semestru. Mecanismul ar asigura totuși recompense egale pentru performanță egală, indiferent de angajator, statut, vechime sau grad profesional al angajatului.
- 133. Premiul de excelență sub formă de sume forfetare trimestriale / semestriale raportate la salariul minim pe economie ar costa sectorul public 0,2% din anvelopa salarială estimată pentru 2020.** Costul anual al acestei opțiuni s-ar apropia de 269 de milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală, în conformitate cu ipotezele testate în simulări (TABELUL 10). Suma ar reprezenta 2,1% din totalul salariului de bază pentru statutele respective. În general, schema de remunerare a performanței ar adăuga 0,2% la cheltuielile cu salariile din administrația publică. Costurile anuale rezultate

sunt mai mici decât limita din Legea salarizării, ceea ce face ca acest mecanism să fie compatibil cu constrângerile bugetare pe termen scurt și mediu ale administrației publice.

TABELUL 10 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT SUB FORMĂ DE SUME FORFETARE (PLĂȚI UNICE ÎN FIECARE TRIMESTRU / SEMESTRU)

Categoría / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	premiu de excelență medie trimestrială(lei)	2.500	2.500	2.500	2.350
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
	toți angajații (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	32%	50%	59%	73%
	superior/ IA (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	30%	36%	38%	37%
	principal/ I (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	31%	38%	40%	40%
	asistent/ II (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	41%	43%	43%	43%
	debutant (% premiu de excelență trimestrial din salariul de bază median lunar)	50%	50%	51%	47%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	80	82	31	58
conducere	premiu de excelență medie semestrială(lei)	2.500	2.500	2.500	2.500
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	% premiu de excelență semestrial din salariul de bază median lunar	23%	31%	28%	35%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	6	7	2	3
Impact bugetar 2020 (milioane lei)		86	89	33	61
		269			

4.3.3.2 IMPACTUL BUGETAR AL OPȚIUNII 2 - PREMIUL DE EXCELENȚĂ CORELAT CU PROCESUL ANUAL DE EVALUARE A PERFORMANȚEI

☛ Opțiunea 2.1 Plăți lunare sub formă de sporuri pentru un an

134. Dacă premiul de excelență ar fi corelat cu evaluarea anuală a performanței și conceput sub formă de plăți lunare calculate ca procent din salariul de bază, numărul beneficiarilor unici ar fi mai mic decât în opțiunea 1. În simulare, premiul mediu lunar a fost egal cu 10 % din salariul de bază în urma evaluării performanței. Creșterea ar fi acordată pe tot parcursul anului la 15% din personalul de execuție și la 20% din personalul de conducere, fără posibilitatea de a răsplăti realizări specifice pe parcursul anului. Beneficiile ar însuma anual până la 1,2 din salariile de bază pentru fiecare beneficiar. Pentru funcțiile de execuție, premiile anuale rezultate ar varia mult, în medie, de la 3.800 de lei, pentru personalul contractual din administrația publică locală, la 9.200 de lei, pentru funcționarii publici din administrația publică centrală. În ceea ce privește funcțiile de conducere, premiul mediu total ar putea varia de la 8.500 de lei pentru personalul contractual din administrația publică locală la 12.800 de lei pentru funcționarii publici din administrația publică centrală (TABELUL 11).

135. Premiul anual de excelență sub formă de plăți lunare și ca% din salariul de bază ar putea costa sectorul public 0,18% din anvelopa salarială estimată pentru 2020. Costul anual al acestei opțiuni este estimat la 201 milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală (TABELUL 11). Suma ar reprezenta 1,6% din totalul salariilor de bază pentru statutele respective. Ponderea din acest cost reprezentată de funcționarii publici ar fi de 77% din cauza salariilor relativ mai mari comparativ cu cele ale personalului contractual¹⁷⁸. În ansamblu, schema de remunerare a performanței ar adăuga 0,18% la cheltuielile cu salariile din administrația publică.

TABELUL 11 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT CA % DIN SALARIUL DE BAZĂ (PLĂȚI LUNARE PE PARCURSUL UNUI AN)

Categoría / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	Premiu de excelență medie anuală(lei)	9.274	6.007	5.071	3.847
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
	Toți angajații (% premiu de excelență din salariul de bază median)	120%	120%	120%	120%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	74	49	16	24
conducere	premiu de excelență medie anuală(lei)	12.824	9.668	10.901	8.533
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	% premiu de excelență din salariul de bază median	120%	120%	120%	120%

¹⁷⁸ Datele de la MMPS au indicat că raportul dintre funcționarii publici și personalul contractual din administrațiile centrală și locale combinate este de 2 la 1.

	impact bugetar 2020 (milioane lei)	17	14	3	4
Impact bugetar 2020 (milioane lei)		91	63	19	28
		201			

☛ Opțiunea 2.2 Plăți lunare sub formă de sumă forfetară pentru un an

136. Dacă premiul anual de excelență ar fi conceput sub formă de plăți lunare ca sume forfetare raportate la salariul minim pe economie, performanța ar fi evaluată mai echitabil. În simulare, premiul mediu lunar sub formă de sumă forfetară a fost egal cu 0,25 dintr-un salariu minim brut pe economie pentru toate pozițiile. Premiile rezultate pe parcursul anului ar însuma până la 7.500 de lei, ceea ce echivalează cu un salariu de bază median pentru funcțiile publice de execuție din administrația publică centrală (TABELUL 12). Mecanismul ar asigura recompense egale pentru performanțe de aceeași valoare, indiferent de angajator, statut, vechime sau grad profesional al angajatului.

137. Premiul anual de excelență sub formă de sume forfetare lunare raportate la salariul minim pe economie ar putea costa 0,2% din anvelopa salarială estimată pentru 2020. Costul anual al acestei opțiuni s-ar ridica la 215 milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală, în conformitate cu ipotezele testate în simulări (TABELUL 12). Suma ar reprezenta 1,7% din totalul salariilor de bază pentru statutele respective. Ponderea din cost a funcționarilor publici ar fi de 66%, în concordanță cu proporția reprezentată de aceștia din totalul eșantionului. În ansamblu, schema de salarizare a performanței ar adăuga 0,2% la cheltuielile cu salariile din administrația publică.

TABELUL 12 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT SUB FORMĂ DE SUME FORFETARE (PLĂȚI LUNARE PE PARCURSUL UNUI AN)

Categoría / gradul de personal		funcționari publici		personal contractual	
		administrație publică centrală	administrație publică locală	administrație publică centrală	administrație publică locală
execuție	premiu de excelență medie anuală(lei)	7.500	7.500	7.500	7.050
	Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
	toți angajații (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	97%	150%	177%	220%
	superior/ IA (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	91%	109%	115%	111%

	principal/ I (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	92%	113%	120%	119%
	asistent/ II (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	122%	128%	128%	128%
	debutant (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	151%	151%	153%	142%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	60	62	23	43
conducere	premiu de excelență medie anuală(lei)	7.500	7.500	7.500	7.500
	Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
	% premiu de excelență semestrial din salariul de bază median lunar	70%	93%	83%	105%
	impact bugetar 2020 (milioane lei)	10	11	2	4
Impact bugetar 2020 (milioane lei)	70	73	25	48	
		215			

4.3.3.3 IMPACTUL BUGETAR AL OPȚIUNII 3 - PREMIUL DE EXCELENȚĂ CORELAT CU PROCESUL ANUAL DE EVALUARE A PERFORMANȚEI CA O COMBINAȚIE ÎNTRE OPȚIUNILE 1 ȘI 2. PREMII ATÂT LA SFÂRȘITUL ANULUI, CÂT ȘI ÎN TIMPUL ANULUI

138. Dacă premiul ar fi acordat sub formă de plăți unice corelate cu evaluarea anuală a performanței și performanțele recente din anul respectiv, ar putea fi acordate beneficii mai multor angajați. În simulare, premiul anual unic a fost egal cu 50% din salariul de bază, atât pentru funcțiile de execuție, cât și pentru funcțiile de conducere, dar a fost limitat la 1,5 din salariul minim brut pe economie. Premiul pentru performanță pe parcursul anului a fost estimat ca o sumă forfetară egală cu 0,5 din salariul minim brut.

139. Modelul mixt de SFP ar recompensa performanța în mod echitabil, deși mai puțin generos decât în celelalte opțiuni. Premiul pentru performanță plătit în cursul anului pentru posturile de execuție ar varia între 16% și 37% din salariile de bază ale beneficiarilor, adică mai puțin decât în toate celelalte opțiuni. În cazul funcțiilor de conducere, plățile pe parcursul anului ar reprezenta între 12% și 18% din salariile de bază ale beneficiarilor.

140. Premiul de excelență sub formă combinată de plăți unice anuale și în timpul anului, ar costa sectorul public 0,2% din anvelopa salarială estimată pentru 2020. Costul anual al opțiunii 3 este probabil să se apropie de 218 de milioane de lei pe an pentru toți funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală, în conformitate cu ipotezele testate în simulări (TABELUL 13). Suma ar reprezenta 1,7% din totalul salariilor de bază pentru statutele respective, ceea ce o face cea mai scumpă dintre toate opțiunile propuse. În ansamblu, schema de remunerare a performanței ar adăuga 0,2% la cheltuielile cu salariile din administrația publică. Costurile anuale rezultate sunt mai mici decât limita din Legea-cadru a salarizării, ceea ce face ca acest mecanism să fie compatibil cu constrângerile bugetare pe termen scurt și mediu ale administrației publice.

TABELUL 13 IMPACTUL ESTIMAT AL PREMIULUI DE EXCELENȚĂ 2020 ACORDAT SUB FORMĂ DE SUME FORFETARE (PLĂȚI UNICE ANUALE ȘI TRIMESTRIALE / SEMESTRIALE)

Perioada	Categoría	Indicatorul	funcționari publici		personal contractual	
			administrație centrală	administrație locală	administrație centrală	administrație locală
anual	execuție	premiu de excelență medie (lei)	3.864	2.503	2.113	1.603
		Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
		impact bugetar 2020 (milioane lei)	31	21	6	10
	conducere	premiu de excelență medie (lei)	5.000	4.029	4.542	3.556
		Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
		impact bugetar 2020 (milioane lei)	6	6	1	2
în timpul anului	execuție	premiu de excelență medie (lei)	1.250	1.250	1.250	1.175
		Număr de beneficiari	8.005	8.202	3.075	6.215
		toți angajații (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	16%	25%	30%	37%
		superior/ IA (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	15%	18%	19%	18%
		principal/ I (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	15%	19%	20%	20%
		asistent/ II (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	20%	21%	21%	21%

		debutant (% premiu de excelență din salariul de bază median lunar)	25%	25%	25%	24%
		impact bugetar 2020 (milioane lei)	40	41	15	29
	conducere	premiu de excelență medie (lei)	1.250	1.250	1.250	1.250
		Număr de beneficiari	1.288	1.464	289	499
		% premiu de excelență din salariul de bază median lunar	12%	16%	14%	18%
		impact bugetar 2020 (milioane lei)	3	4	1	2
		Impact bugetar 2020 (milioane lei)	80	72	23	42
			218			

141. În ansamblu, impactul bugetar al tuturor opțiunilor propuse ar fi mult mai mic decât impactul preconizat al aplicării directe a pragurilor din Legea-cadru a salarizării. Legea limitează premiul de excelență la 5% din totalul salariilor de bază la nivel instituțional, în timp ce în toate opțiunile propuse, impactul este cuprins între 1,6% și 3,4% din totalul salariilor de bază pentru grupul ocupațional „administrație publică”. Cele mai scumpe sunt plățile lunare reînnoite în fiecare trimestru, respectiv semestru.

4.3.4 PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA ARGUMENTELOR PRO ȘI CONTRA PENTRU OPȚIUNILE PROPUSE

142. O scurtă privire de ansamblu asupra opțiunilor și sub-opțiunilor propuse este prezentată în tabelul de mai jos, cu argumentele pro și contra fiecăreia.

TABELUL 14 ARGUMENTE PRO ȘI CONTRA ȘI IMPACTUL BUGETAR AL OPȚIUNILOR PROPUSE PENTRU PREMIUL DE EXCELENȚĂ

	OPȚIUNEA 1		OPȚIUNEA 2	OPȚIUNEA 3
	Premiul de excelență parțial de-conectat de procesul anual de evaluare a performanței și bazat pe performanțele recente		Premiul de excelență corelat cu procesul de evaluare anuală a performanței	Premiul de excelență bazat atât pe performanțele anuale cât și pe cele recente, combinând opțiunile 1.2 și 2
	Opțiunea 1.1.: premii lunare pe o durată de 3 sau 6 luni	Opțiunea 1.2: plata unică a premiilor	Opțiunea 2: premii lunare timp de un an	Opțiunea 3: premii atât la sfârșitul anului, cât și în timpul anului
Aspecte generale	Ambele versiuni ale opțiunii 1 au în vedere un dialog periodic (trimestrial / semestrial) despre performanță între conducere și personal. Acest dialog se bazează pe cadrul de management al performanței, dar într-un format simplificat.		Opțiunea 2 face legătura dintre SFP și procesul de evaluare anuală a performanței și recompensează performanțele ridicate ¹⁷⁹ pentru întregul an următor, prin sporuri salariale lunare ¹⁸⁰ .	Opțiunea 3 face parțial legătura SFP cu procesul de evaluare anuală a performanței. Rezultatele acestui proces devin baza pentru acordarea premiului fie unor performeri excepționali (lunar pe tot parcursul anului următor ¹⁸¹) fie personalului evaluat peste medie ¹⁸² , care devine
	Creșterile se acordă lunar pentru aceeași durată cu perioada pentru care a fost discutată	Creșterile se acorda ca plată unică.		

¹⁷⁹ Cele mai înalte punctaje/calificative (sau două punctaje maxime)

¹⁸⁰ Totuși nu reprezintă o creștere salarială permanentă

¹⁸¹ Cei cu cel mai ridicat punctaj/calificativ de performanță

¹⁸² Cei cu următoarele două punctaje

	performanța (3 sau 6 luni)		eligibil pentru creșteri acordate ca plată unică trimestrial/semestrial pe parcursul anului. (pot fi cumulate la nivel individual)
Argumente Pro	<p>Dialogurile despre performanță simplificate desfășurate trimestrial / semestrial pot duce la conștientizarea personalului cu privire la cadrul de MP, pot dezvolta abilități în aplicarea cadrului de MP și pot consolida legătura cu obiectivele instituționale.</p> <p>Implică un sistem simplu de control și oferă oportunități pentru un rol mai proeminent al departamentelor de RU.</p> <p>Asigură mai multă responsabilitate, deoarece reprezentanții angajaților sunt implicați direct în mecanism.</p> <p>Permite instituțiilor o mai mare flexibilitate pentru a recompensa personalul pe baza performanțelor recente, permițând totodată diferențierea dintre cei mai performanți și cei performanți (două niveluri diferite de recompensă).</p> <p>Creează stimulente pentru ca managerii să-și motiveze personalul, întrucât rapoartele departamentale privind performanța personalului devin dovezi pentru performanța managerială.</p> <p>Permite valori mai mari de recompensare la nivel individual.</p>	<p>Legătura cu procesul de evaluare anuală a performanței va stimula conducerea să diferențieze mai bine performanțele pentru a identifica angajații cu performanțe de vârf (în special cuplate cu o cotă pentru cele mai înalte calificative)</p> <p>Corelarea evaluării anuale cu sporul crește relevanța procesului de evaluare anuală a performanței („o face să conteze mai mult”).</p> <p>Presupune un sistem clar de control.</p>	Combină beneficiile ambelor opțiuni 1 și 2.
	Mecanismul trimestrial de luare a deciziilor SFP și plățile lunare au fost		

	<p>susținute în timpul interviurilor cu personalul din instituțiile care au experiență anterioară cu schema de „stimulente”, inclusiv personalul MMPS și ANAF.</p> <p>Reflectă mai bine dispozițiile Legii-cadru a salarizării și, prin urmare, ar prezenta avantajul de a avea cadrul legal pentru implementare.</p>			
<p>Argumentele Contra</p>	<p>Toate opțiunile necesită abordări proprii managementului schimbării și resurse pentru a sprijini tranziția sistemului de management al performanței către un dialog mai constructiv (managementul schimbării), inclusiv formare și instruire completă pentru manageri și personalul RU pentru susținerea dialogului despre performanță.</p>			
	<p>Implică dialoguri despre performanță frecvente (între personal și manageri), și între manageri, precum și reuniuni de validare (între</p>	<p>Nu poate fi introdusă în cadrul abordării</p>	<p>Necesită ca etapă preliminară introducerea</p>	

	<p>manageri și cu reprezentanții personalului); implică astfel costuri administrative mai mari; pot fi percepute ca împovărătoare pentru manageri.</p> <p>Schema trimestrială atrage costuri administrative mai mari decât schema semestrială.</p> <p>Presupune un rol mai proeminent în timpul procesului pentru Comisia paritară și departamentul de RU și necesită o schimbare a practicilor actuale.</p>	<p>administrative actuale a procesului de evaluare a performanței în funcția publică românească, care nu permite diferențierea angajaților performanți¹⁸³.</p> <p>Necesită ca etapă preliminară introducerea unor reforme consistente în procesul de evaluare a performanței.</p> <p>Legătura cu evaluarea anuală a performanței poate crea presiune și poate muta accentul procesului de la dialogul constructiv și dezvoltarea profesională spre recompensa financiară (lipsa acestuia fiind percepută ca o penalizare de către personalul performant care nu este cuprins în cotă).</p> <p>Introducerea unei cote pentru cei mai performanți poate duce la o concurență ridicată între angajați, ceea</p>	<p>unor reforme în procesul de evaluare a performanței.</p> <p>Mecanismul necesar implementării și monitorizării ar fi mai complex decât pentru celelalte două opțiuni</p> <p>Va fi posibil ca angajații cu performanțe anuale de vârf să cumuleze creșteri salariale pe parcursul anului, ceea ce ar putea demotiva restul personalului cu performanțe bune care erau totuși eligibili pentru premiu, dar nu l-au primit.</p>
--	--	--	--

¹⁸³ Experiența majorării salariilor pentru personalul care administrează fonduri UE este o dovadă în acest sens. Performanța lor nu este diferențiată în practică și, prin urmare, majoritatea primesc cea mai mare creștere.

			ce ar putea diminua munca în echipă și ar crește tensiunile și nemulțumirea.	
Impactul bugetar	<p>Impact bugetar ridicat pentru creșterea % Aproximativ. 342 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,3% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p> <p>Impact bugetar mai mare pentru sume forfetare Aproximativ 430 mil. lei pentru</p>	<p>Impact bugetar mai mic pentru creșterea % Aproximativ 231 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,2% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p> <p>Impact bugetar mai mare pentru sume forfetare Aproximativ 269 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,2% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020</p>	<p>Cel mai scăzut impact bugetar pentru creșteri % Aproximativ 201 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,18% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p> <p>Impact bugetar puțin mai mare pentru sume forfetare Aproximativ 215 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va rămâne sub 0,2% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p>	<p>Impact bugetar scăzut Aproximativ 218 mil. lei pentru funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,2% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p>

	<p>funcționarii publici și personalul contractual. Se estimează că va atinge 0,4% din cheltuielile cu salariile din administrația publică în 2020.</p>			
--	--	--	--	--

DRAFT

4.4 OPTIUNEA RECOMANDATĂ ȘI CONSIDERAȚII PRIVIND UN PROCES DE IMPLEMENTARE ETAPIZATĂ

143. Opțiunea 1.2 cu majorarea salariilor acordată sub formă de sume forfetare este recomandabilă în contextul dat pentru funcționarii publici, ca mecanism de însoțire a reformelor mai largi ale funcției publice. Opțiunea 1.2 oferă stimulente puternice pentru dezvoltarea unui dialog real continuu despre performanță între manageri și personal, asigurând în același timp suficientă flexibilitate managerilor pentru a recompensa personalul în funcție de performanțele „recente”. Mai mult, opțiunea oferă avantaje suplimentare:

- ☛ Aceasta asigură în continuare o legătură cu rezultatele procesului de evaluare anuală a performanței, deoarece numai personalul cu calificativ 3 sau mai mare ar fi eligibil.
- ☛ Poate motiva personalul să investească în continuare efort și să-și îmbunătățească performanța, deoarece recompensele sunt hotărâte de mai multe ori pe parcursul anului. Efectul de stimulare ar putea fi mai durabil în acest cadru.
- ☛ Această opțiune este mai aliniată la prevederile Legii-cadru a salarizării și are potențialul de a obține mai mult sprijin în interiorul sistemului, așa cum s-a văzut în timpul interviurilor.
- ☛ Opțiunea ar putea fi mai echitabilă în versiunea sa cu creșteri salariale acordate sub formă de sumă forfetară, deoarece acest lucru asigură că performanțele egale sunt egal răsplătite. Acest lucru ar putea motiva personalul mai tânăr cu salarii sub medie.

144. În timp ce opțiunea 3 pare să echilibreze avantajele opțiunilor 1 și 2, aceasta necesită măsuri preliminare solide de reformare a procesului anual de evaluare a performanței, așa cum este necesar și pentru opțiunea 2. Odată ce aceste etape sunt parcurse și confirmate de un raport de evaluare, opțiunea 3 poate oferi un cadru adecvat pentru SFP. În caz contrar, introducerea acestei opțiuni în actualul cadru de evaluare a performanței ¹⁸⁴ are potențialul de a adânci frustrările cu privire la obiectivul procesului de evaluare anuală.

145. Ar trebui să se desfășoare un proces de consultare cu instituțiile publice, reprezentanții personalului și sindicatele cu privire la opțiunea recomandată, iar Consiliul RU ¹⁸⁵ poate asigura forumul adecvat pentru acest proces. Detaliile și implicațiile unei scheme de SFP și diversele opțiuni de implementare ar trebui prezentate instituțiilor publice, reprezentanților personalului și sindicatelor. Noul Consiliu al RU poate oferi un forum adecvat pentru acest proces, MMPS conducând procesul de consultare, în timp ce ANFP ar putea asigura expertiza

¹⁸⁴ După cum se descrie în raportul principal.

¹⁸⁵ Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, stabilit prin Legea 69/2019.

tehnică privind legătura dintre schema SFP și cadrul de management al performanței pentru funcționarii publici.

146. Indiferent de opțiunea aleasă, implementarea trebuie să fie etapizată:

- ☛ În **etapa pregătitoare**, care ar trebui să dureze până la un an :
 - Trebuie proiectat un cadru clar pe baza unui proces participativ (cum s-a menționat anterior). Cadrul ar trebui să asigure că:
 - Creșterile SFP sunt țintite și legate de performanța individuală
 - Creșterile salariale sunt suficient de consistente pentru a stimula performanța cu costuri rezonabile
 - Mecanismele de responsabilizare și transparență sunt în vigoare
 - Bugetul SFP este convenit cu MFP.
 - Foaia de parcurs pentru pilotarea și punerea în aplicare a SFP în cadrul funcției publice ar trebui să fie aliniată cu procesul de etapizare pentru reformele mai ample ale funcției publice¹⁸⁶.
 - ANFP și MMPS ar trebui să facă o analiză a pregătirii instituționale pentru a decide cu privire la instituțiile potrivite pentru pilotarea schemei de SFP propuse.
- ☛ În **prima fază**, două instituții publice centrale ar putea fi alese pentru pilotarea opțiunii propuse timp de un an. Implementarea va fi evaluată după un an de către ANFP și MMPS. Dacă rezultatele pozitive sunt confirmate, opțiunea preferată ar putea fi ajustată în continuare.
- ☛ În cea de-a **doua etapă**, schema ar putea fi **derulată în alte instituții** (administrația publică centrală sau administrația publică centrală și locală), pe baza pregătirii.
- ☛ O **evaluare** (în mod ideal, o analiză de cost-eficacitate) ar trebui să fie efectuată după 3 ani de implementare pentru a fundamenta eventualele ajustări ale sistemului și pentru a sprijini o decizie cu privire la implementarea SFP.

147. Ca parte a etapei pregătitoare, măsurile de reformă care vizează consolidarea cadrului MP ar trebui să fie prioritare pentru a asigura o fundamentare mai solidă pentru introducerea SFP.

Așa cum s-a subliniat deja în acest raport, o schemă SFP eficientă necesită o cultură matură a managementului performanței, în care angajații au încredere că managerii lor pot lua decizii de primărie pe bază de merit. În plus, măsurile SFP sunt adesea mai puțin eficiente decât alte instrumente de motivare pe care le pot aplica managerii. Aceste măsuri ar trebui să constituie o prioritate și să fie aplicate înainte de introducerea SFP, în faza pregătitoare.

148. Pe lângă acestea, întrucât impactul SFP depinde de alte măsuri de reformă ale cadrului de performanță la nivel de sistem și instituțional, faza pregătitoare ar trebui să reflecte planificarea și succesiunea acestor reforme. Așa cum s-a menționat anterior în acest raport, SFP poate avea un impact indirect asupra performanțelor individuale și instituționale prin: (i)

¹⁸⁶ Reformele privind introducerea cadrului de competențe, noul model de recrutare, sistemul de management al performanței, așa cum se reflectă în livrabilele RAS MRU.

asigurarea unui cadru pentru mai multă interacțiune între manageri și personal; (ii) asigurarea unei definiții mai bune a obiectivelor individuale și a obiectivelor și țințelor echipei; (iii) încurajarea utilizării instrumentelor TIC; și (iv) oferirea oportunității de concentrare sporită asupra autodezvoltării. În acest sens, planificarea schemei SFP ar trebui să ia în considerare succesiunea altor reforme din MRU. Diferitele planuri de implementare și foile de parcurs propuse în cadrul RAS MRU privind cadrul de competențe, recrutarea și managementul performanței oferă ocazia conectării stimulentei financiare cu implementarea în etape a agendei mai ample de reformă a funcției publice.

149. Faza pregătitoare este crucială pentru succesul schemei SFP și cheia este comunicarea asupra tuturor implicațiilor pozitive și negative relevante. Toate părțile interesate relevante trebuie să fie implicate în proiectarea schemei și a mecanismului de aplicare și ar trebui să fie informate cu privire la costurile de gestionare a schemei SFP. Este nevoie de timp pentru a introduce și derula în mod adecvat schema, pentru a instrui managerii în operarea ei, pentru a informa personalul și a se asigura că documentele relevante sunt întocmite pentru evidență. De exemplu, un sondaj realizat în Danemarca în 2001 cu privire la efectele SFP a indicat faptul că 56% dintre reprezentanții sindicatelor și 70% dintre manageri considerau că aspectul cel mai problematic al SFP consta în „prea multă muncă administrativă în legătură cu aceasta”¹⁸⁷.

150. Implicarea reprezentanților personalului în implementarea schemei este esențială pentru funcționarea optimă a acesteia. Legea-cadru a salarizării prevede consultarea reprezentanților angajaților și a sindicatelor când se decid beneficiarii și valoarea premiilor individuale¹⁸⁸. Comisiile paritare pot oferi formatul potrivit pentru implicarea personalului / sindicatelor în proiectare și în fazele de implementare.

151. Pentru înalții funcționari publici, introducerea schemei SFP ar trebui pregătită și după pilotarea Concursului Național¹⁸⁹ pentru această categorie de funcționari publici, pentru a asigura sinergia eforturilor de reformă. În prezent, 74% dintre înalții funcționari publici, (84%, dacă excludem inspectorii guvernamentali)¹⁹⁰ sunt numiți temporar; acești angajați numiți temporari ocupă o funcție în medie între 1 și 2 ani, iar cadrul lor de management al performanței este slab, după cum se evidențiază în *raportul principal*. Aplicarea directă a unui sistem SFP în acest context riscă să-i submineze credibilitatea. Pentru a asigura baze mai solide pentru schema SFP, cadrul actual al MP pentru înalții funcționari publici ar trebui revizuit în conformitate cu *raportul principal*. În plus, schema ar trebui să fie planificată să fie introdusă după ce va avea loc Concursul Național pentru posturile de înalți funcționari publici, pentru a asigura corelarea obiectivelor de reformă.

¹⁸⁷ OCDE (2005).

¹⁸⁸ Legea salarizării 153/2017, art. 26, alin. (3).

¹⁸⁹ Concursul Național Pilot pentru înalții funcționari publici este inclus în Codul administrativ. Pe baza recomandărilor incluse în *Raportul privind modelul pentru concursul național*, Livrabilul 4.2 din RAS MRU.

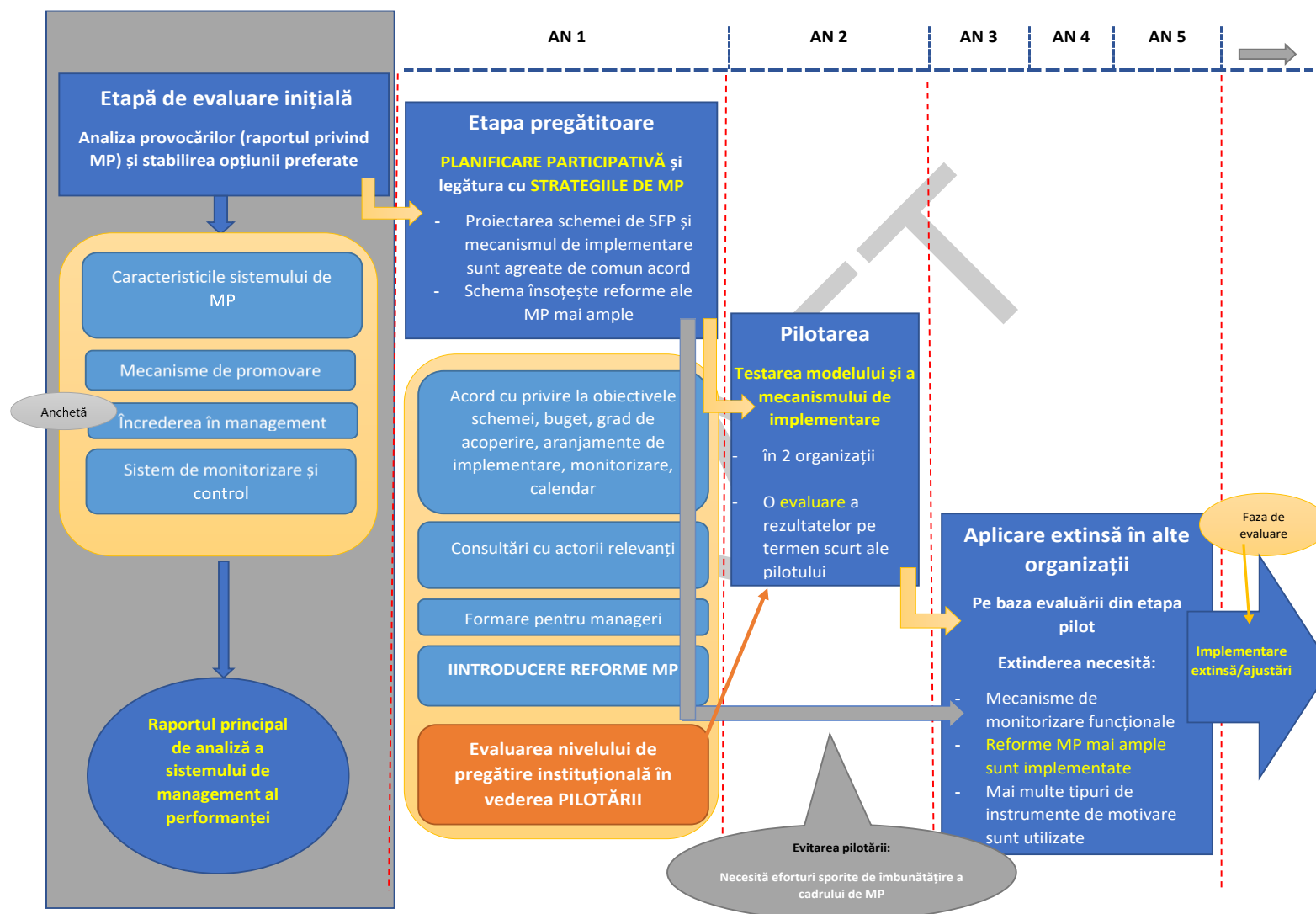
¹⁹⁰ Conform datelor ANFP pentru septembrie 2019. În *raportul principal* sunt disponibile date mai detaliate.

- 152. Aranjamentele instituționale ar trebui să asigure un sistem de control, limitând în același timp povara birocratică suplimentară de raportare și control la ceea ce este strict necesar.** Mecanismul de implementare descris în opțiunile propuse se bazează pe structuri care sunt deja în vigoare (cum ar fi comisiile paritare) și pe procese care sunt deja în vigoare și nu necesită costuri suplimentare (departamentele RU raportează la ANFP, Curtea de Conturi efectuând audituri de performanță) . Nu necesită crearea de noi comisii pentru a supraveghea practicile de implementare.
- 153. Măsurile de comunicare ar trebui să coreleze schema SFP cu reformele mai ample de la nivel organizațional și cu cele ale managementului performanței, așa cum sunt descrise în strategiile aplicabile** ¹⁹¹. Așa cum s-a subliniat anterior, SFP poate fi o pârgie în „renegocierea eforturilor” ¹⁹² și poate fi, de asemenea, o oportunitate pentru consolidarea practicilor de stabilire a obiectivelor în instituțiile publice. O strategie de comunicare eficientă ar fi necesară pentru a transmite mesajele potrivite despre schema SFP, care stimulează eforturile de obținere a unei performanțe superioare, complementară măsurilor strategice care vizează consolidarea capacității administrației publice acoperite de SCAP 2014-2020 și SDFP 2016-2020.
- 154. În Figura 2. este propusă o cartografiere a procesului pentru introducerea SFP. În plus, o foaie de parcurs mai detaliată va fi elaborată ca parte a Livrabilului 5.2 al RAS MRU și va oferi o propunere detaliată pentru etapizarea reformelor MP, inclusiv pentru introducerea unei scheme potențiale de SFP.**

¹⁹¹ Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020.

¹⁹² OCDE (2005).

Figura 2 Cartografierea proceselor pentru introducerea SFP în administrația publică românească



DRAFT

Competența face diferența!

Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European