



**MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**  
**AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI**

**ANALIZĂ**

**privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct  
de vedere al aplicării normelor în vigoare**

București, mai 2015

---

## CUPRINS

1. Contextul elaborării Analizei privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare - p. 3
2. Scopul Analizei privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare - p. 3
3. Deficiențele sistemelor de recrutare și evaluare a funcționarilor publici - p.3 - 14
4. Identificarea și prezentarea principalelor tendințe la nivel european - Sistemele de recrutare și evaluare din Marea Britanie, Franța, Germania - p. 15- 17
5. Concluzii privind reconfigurarea sistemelor de recrutare și evaluare a funcționarilor publici - p. 18-22

## **1. Contextul elaborării Analizei privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare**

În data de 17.11.2014 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020.

Elaborarea unei analize privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare este prevăzută în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020. Implementarea acestei strategii este coordonată de Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (CNCISCAP). Comitetul a stabilit grupuri de lucru tematice pentru a elabora documente/analize/propuneri. Această analiză a fost elaborată în cadrul Grupului de lucru tematic Resurse umane al CNCISCAP.

## **2. Scopul Analizei privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare**

Scopul prezentei analize este de a prezenta sistemele actuale de recrutare și evaluare a funcționarilor publici, precum și de a identifica deficiențele asociate acestor sisteme, în vederea adaptării proceselor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței, pentru creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcția publică.

## **3. Deficiențele sistemelor de recrutare și evaluare a funcționarilor publici**

### **A. Preambul**

#### **a) Succintă prezentare a modului de implementare a normelor în materia funcției publice în statele est europene**

În ceea ce privește analiza procesului de recrutare și evaluare a performanțelor profesionale cu privire la situația de drept precum și la cea de fapt, aceasta este de natură a conduce la o serie de concluzii care au putut fi constatate și într-o serie de alte țări est – europene în perioada post aderare.

Astfel, OECD printr-un studiu finalizat în 2009<sup>1</sup>, a analizat sustenabilitatea reformelor în funcția publică (respectiv continuarea eforturilor în domeniu demarate în perioada de

---

<sup>1</sup> Meyer –Sahling J. (2009) „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession” , SIGMA Papers, No.44, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvimbg-en>

preaderare), cu privire la 8 țări din Europa Centrală și de Est care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004.

Analiza a fost făcută din mai multe perspective, respectiv prin raportare la corespondența cu „principiile spațiului administrativ european”, programele de reformă ale statelor membre, sistemul de reglementare în materia funcției publice și sistemul de implementare a normelor în materia funcției publice.

Unul din aspectele analizate a fost cel referitor la existența unui statut al funcției publice (cu atât mai mult cu cât a fost unul dintre cele mai importante și dintre cele mai discutate elemente ale politicii europene în zona reformelor administrative în perioada de preaderare) precum și la evoluția acestuia. Concluzia cu privire la acest subiect a fost că, la o primă vedere, ulterior aderării, statele au demonstrat o bună aliniere în acest domeniu la principiile europene în ceea ce privește administrația, 7 dintre cele 8 țări având și menținând în vigoare un statut al funcției publice.

Existența unor reglementări în materie a fost apreciată ca fiind un aspect pozitiv, necesitatea unor astfel de statute fiind subliniată și de funcționarii publici chestionați în procesul de fundamentare al studiului<sup>2</sup>.

Cu toate acestea s-a constatat că post aderare statutele nu au fost implementate în totalitate, calitatea implementării fiind în declin. De asemenea, baza legală în materia funcției publice a fost subiect al unor multiple evenimente legislative (modificări și completări), instabilitatea legislativă fiind prezentă, întrucât toate țările au obținut un scor scăzut la „predictibilitatea normelor”. În acest context predictibilitatea normelor a fost subminată fiind create premisele pentru un management arbitrar.

Raza de acțiune a ceea ce definește „funcția publică” a fost și ea subiect al studiului, analiza fiind centrată mai ales pe separarea palierului politic de cel administrativ prin raportare la funcțiile care se regăsesc în cele două paliere, precum și la permeabilitatea graniței dintre acestea. S-a reținut că o serie de funcții au fost scoase din categoria funcțiilor publice și alocate palierului politic, cu toate consecințele care au decurs ulterior. Este remarcabil faptul că mai multe țări au schimbat frontiera dintre politică și administrație mai mult în jos în ierarhia ministerială prin rotirea înalților funcționari publici în funcții politice.

Un alt aspect analizat a fost cel privind coordonarea și managementul funcției publice, concluzia fiind aceea că este necesară existența unor instituții centrale cu o poziție consolidată și cu suficiente puteri pentru coordonare și control al politicilor funcției publice. De asemenea s-a reținut că nu există un unic model la nivel european pentru managementul funcției publice.

În ceea ce privește sistemul de recrutare a fost reținut ca fiind foarte important principiul competiției deschise. Astfel, publicitatea obligatorie și completă a locurilor de muncă vacante în serviciul public este văzută ca un instrument de bază asociat cu principiile europene ale administrației publice. În acest sens, din 2008 toate țările supuse analizei au reglementat anunțarea posturilor vacante, având în vedere importanța anunțării posturilor. Competiția deschisă este un instrument de bază complementar conceptului de recrutare pe bază de merite și un instrument care sprijină principiile profesionalismului și eficacității.

De asemenea, toate țările care au format obiectul studiului (cu excepția Cehiei – care a fost de altfel și singura țară care nu are un statut al funcției publice) au instituționalizat concurs obligatoriu pentru ocuparea unei funcții publice.

În ceea ce privește sistemele de examinare și selectare a candidaților s-a constatat că acestea în general sunt formate dintr-o probă scrisă și un interviu în fața unei comisii de selecție independentă. Referitor la metodele de recrutare, în cele mai multe dintre statele

---

<sup>2</sup> Idem supra 1

analizate s-a evidențiat o preferință pentru susținerea de către candidați a unui examen scris înainte de ocuparea unui post.

Utilizarea interviului ca metodă de recrutare a fost preferată în statele în care examenele scrise au fost mai puțin relevante din perspectiva candidaților/examinatorilor. Provocarea cea mai mare este de a garanta corectitudinea metodei și tratamentul egal aplicabil candidaților, reținându-se că la acel moment, în majoritatea țărilor supuse analizei nu era o reglementare guvernamentală care să stabilească reguli clare pentru organizarea interviurilor individuale. Acolo unde procedura interviului era totuși reglementată, importantă a fost analizarea tipului de persoane cărora le-a fost delegată autoritatea de a lua decizii în procesul de selecție, SIGMA susținând existența unor comitete/comisii de selecție și un rol minim al ministerelor în implicarea procesului de selectare/recrutare. Din punct de vedere tehnic s-a constatat că respectivele comisii erau formate dintr-un număr de 3 până la 7 persoane, din ele făcând parte inclusiv șeful departamentului în structura căruia era postul pentru care se organiza concursul.

În ceea ce privește „senior civil service” atât rapoartele Uniunii Europene cât și cele ale SIGMA au militat pentru profesionalizarea și neutralitatea politică a acestei categorii de funcționari publici. În acest context, inclusiv stabilirea regulilor de selectare a acestora trebuie să fie făcută astfel încât să asigure neapartenența la mediul politic.

Referitor la procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, s-a reținut că este un proces care reprezintă un instrument de bază al managerilor prin care transmit și aliniază scopurile și obiectivele organizaționale cu eforturile individuale ale funcționarilor publici. De asemenea, evaluarea performanțelor este legată de sistemele de motivare, având în vedere că pot sta la baza deciziilor de promovare și la stabilirea unor bonusuri financiare suplimentare.

În practică s-a constatat că țările au nevoie de îmbunătățirea acestui sistem, fie pentru că nu este reglementat formal, fie pentru că nu este aplicat sau fie pentru că nu este aplicat potrivit reglementărilor.

Concluzia a fost că, în ciuda tuturor dificultăților, moștenirea administrației tip comunist a fost depășită în țările fost comuniste care au aderat la Uniune în 2004. De asemenea, s-a reținut că vechile state membre ale Uniunii Europene nu au fost niciodată subiect al unei astfel de analize cum au fost noile țări membre, și că nu trebuie uitat faptul că profesionalizarea serviciului public, a funcției publice este un proces de lungă durată.

Totodată, s-a menționat faptul că prin apariția crizei economice care a atins statele Uniunii Europene vor apărea și consecințe asupra serviciului public. Pe de o parte, presiunea asupra finanțelor publice constituie un aspect negativ pentru reformarea sistemului public (mai ales când sunt luate în considerare nevoile de creștere a investițiilor în sistemul de salarizare a funcționarilor publici). Astfel, reducerea salariilor este o măsură inevitabilă din punct de vedere fiscal dar puțin probabil ca aceasta să susțină profesionalizarea în continuare a personalului din administrație. Pe de altă parte, nu este exclus ca un nou rol pentru stat în economie va afecta percepția serviciului public de către beneficiarii acestuia și de către actorii politici.

În cazul în care o schimbare de percepție este însoțită de recunoașterea faptului că o calitate superioară a serviciului public poate face o diferență reală, în ceea ce privește atât eficiența și eficacitatea serviciului public cât și intervenția statului pe piață, atunci se poate aprecia că sunt îndeplinite condițiile pentru ca reforma serviciului public să se îmbunătățească în anii ce vor urma.

## **b) Succintă prezentare a cadrului normativ aplicabil în materia funcției publice în România**

Din analiza studiului menționat<sup>3</sup> și prin radiografierea sistemului din România și a evoluției acestuia ulterior aderării la Uniunea Europeană se poate observa că și în ceea ce privește România ar putea fi asociate concluziile referitoare la evoluția statelor est europene care au aderat cu 3 ani înainte de țara noastră.

Ca informație cu caracter preliminar este necesar a fi precizat faptul că în cadrul administrației publice din România își desfășoară activitatea mai multe categorii de personal (funcționari publici, personal contractual, persoane care ocupă funcții de demnitate publică – numite sau alese), categorii cărora li se aplică reguli distincte în ceea ce privește recrutarea/selecția/numirea și/sau evaluarea activității.

În acest context, prezenta analiză are în vedere doar categoria de personal reprezentată de funcționarii publici, fără a fi atinse aspectele care vizează celelalte componente ale resursei umane din administrația publică.

De asemenea, trebuie făcute unele mențiuni și în ceea ce privește limitele analizei prin raportare la noțiunile de “funcție publică” și “funcționar public”.

Astfel, potrivit definiției cuprinse în Statutul funcționarilor publici, *funcția publică* reprezintă, ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome (art. 2 alin.(1) Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare). Persoana numită într-o funcție publică este *funcționar public* (art. 2 alin.(2) Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare). Totalitatea funcționarilor publici din cadrul structurilor sistemului administrației publice constituie corpul funcționarilor publici.

Legea cadru în materia funcției publice și a funcționarilor publici clasifică funcțiile publice potrivit mai multor criterii, printre care și tipul atribuțiilor și responsabilităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică. Astfel, legea distinge între:

a) Funcții publice generale - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor generale.

b) Funcții publice specifice - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

Funcțiile publice generale și specifice sunt prevăzute în Anexa la Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Alte funcții specifice decât cele prevăzute în Statutul funcționarilor publici se pot stabili prin statute speciale (art. 5 alin.(2) și se echivalează cu funcțiile publice generale prin aceste statute sau de către autoritățile sau instituțiile publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (art.7 alin.(4)).

Prin urmare, luând în considerare definiția funcției publice și clasificarea funcțiilor publice în generale și specifice, rezultă că noțiunea de corp al funcționarilor publici trebuie să cuprindă, în accepțiunea Legii nr. 188/1999, totalitatea funcționarilor publici care ocupă funcții publice generale, cât și a funcționarilor publici care ocupă funcții publice specifice stabilite prin statute speciale.

Întrucât statutele speciale sunt stabilite printr-o serie de acte normative distincte, măsurile reglementate prin acestea cu privire la cariera și evaluarea performanțelor

---

<sup>3</sup> Idem supra 1

profesionale ale funcționarilor publici care intră sub incidența acestor norme, nu vor face obiectul prezentei analize, având în vedere caracterul eterogen al normelor precum și specificitatea acestora.

În acest context, cadrul normativ general care urmează fi avut în vedere la analizarea sistemului de recrutare și evaluare a performanțelor profesionale a funcționarilor publici este reprezentat de:

-Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

-Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare;

-Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare.

Existența unui cadru legal este un punct forte al procesului de recrutare și evaluare, fiind create premisele pentru aplicarea în mod unitar a procedurilor corelate acestui proces precum și pentru respectarea principiilor accesibilității, competiției deschise, profesionalismului și eficacității.

Se impune a fi precizat faptul că deși normele generale în materia recrutării și evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici sunt cuprinse în actele normative anterior menționate, aplicarea acestora nu poate fi realizată decât prin raportare la întregul sistem de drept și la totalitatea normelor incidente în materie, reglementate în diferite acte normative asociate unor materii distincte.

Trebuie menționat că multe dintre dificultățile de interpretare și aplicare a normelor care reglementează procesele de recrutare și evaluare a performanțelor profesionale sunt rezultatul unei slabe corelări a normelor din diverse materii, conflictul de norme fiind foarte greu de gestionat și soluționat.

Inexistența unor reglementări unitare și care să fie complementare unele cu celelalte a condus la sincope atât în interpretarea normelor, cât și în aplicarea lor.

De asemenea, slaba cooperare/colaborare transversală dintre instituțiile care își desfășoară activitatea în domeniile muncii, educației și administrației, atât în procesul de elaborare a actelor normative care le reglementează activitatea cât și în procesul de aplicare a dreptului, a condus la dezechilibre în procesul de implementare a normelor asociate recrutării și evaluării.

Lipsa unei coordonări eficiente a componentelor sistemului, atât din punct de vedere formal și conceptual, cât și din punct de vedere practic, contribuie la o aplicare deficitară a normelor din materia recrutării funcționarilor publici cât și din cea a evaluării performanțelor profesionale ale acestora.

Prezentarea și analizarea deficiențelor sistemului de recrutare și a celui de evaluare a performanțelor profesionale pot fi realizate din două perspective, și anume: prezentarea deficiențelor cadrului normativ în materie și prezentarea deficiențelor constatate în aplicarea normelor în materie.

## **B. Recrutarea funcționarilor publici**

### **✚ B.1. Deficiențe ale cadrului normativ**

#### **a) Deficiențe ale reglementărilor în materia funcției publice**

Din punct de vedere al conținutului reglementărilor, atât a celor cadru prevăzute în Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare cât și a celor procedurale cuprinse în Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 cu modificările și completările ulterioare), corelat cu interdependența disciplinară precum și cu dinamica legislativă, s-au reliefat o serie de deficiențe.

Unele dintre deficiențele legislative au fost individualizate și într-un Raport<sup>4</sup> care cuprinde rezultatele unei analize asupra legislației în materia funcției publice realizată de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici în cursul anului 2013.

Printre deficiențele identificate de autoritățile și instituțiile publice precum și de funcționarii publici, atât prin raportul anterior menționat cât și prin analiza proprie a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici prin rapoartele anuale privind managementul funcției publice, cu privire la procesul de recrutare se regăsesc:

- ✓ Norme prea stricte în ceea ce privește modalitățile de publicitate a organizării și desfășurării concursurilor;
- ✓ Discrepanța între condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție și cele necesare la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere;
- ✓ Limite de vechime neadecvate pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere;
- ✓ Norme insuficient reglementate cu privire la responsabilul de procedură (art. 58 alin. (5) și (6) din Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare);
- ✓ Reglementarea insuficientă a procedurii de amânare/suspendare a desfășurării concursurilor de recrutare;
- ✓ Lipsa unor bibliografii standardizate pentru posturile identice – (ceea ce poate conduce la discrepante în proces în ceea ce privește baza de recrutare) ;
- ✓ Existența unor neconcordanțe terminologice precum și a unor lacune în definirea unor noțiuni;
- ✓ Inexistența unor proceduri și instrumente de monitorizare a procesului de recrutare;
- ✓ Lipsa unui sistem de evaluare a calității actului de recrutare în funcția publică.

#### **b) Deficiențe ale reglementărilor din alte domenii cu consecințe asupra procesului de recrutare**

Deficiențele normative nu sunt rezultate exclusiv din modalitatea de reglementare a normelor din Legea nr. 188/1999 și/sau a celor din HG nr. 611/2008, având în vedere că pentru utilizarea acestora este necesară aplicarea și a altor norme, din diverse alte domenii de activitate sau chiar ramuri de drept.

❖ În cadrul procesului de recrutare al funcționarilor publici deschiderea în ceea ce privește condițiile de acces în sistem nu distinge cu privire la mediul din care provin persoanele care formează baza de recrutare. Astfel, pot participa la concursurile de recrutare atât persoane care ocupă/au ocupat funcții publice cât și persoane care și-au desfășurat activitatea în mediul privat (fie în baza unor contracte individuale de muncă, fie prin

---

<sup>4</sup> Raport privind concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice și propuneri de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 transmise de instituții publice - [www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro)



exercitarea unor profesii liberale sau a unor profesii reglementate, fie prin alte forme prevăzute de lege).

În această situație, pentru verificarea îndeplinirii condițiilor de vechime în muncă și/în specialitatea studiilor necesare ocupării unei funcții publice este necesară verificarea unor documente emise de către o multitudine de entități precum și identificarea punctelor de contact cu legislația aplicabilă diverselor materii, legislație care se transpune în materia funcției publice. Toate aceste aspecte precum și normele contradictorii generează o multitudine de impedimente în procesul de aplicare a normelor.

- Spre exemplu, ulterior abrogării Decretului nr. 92/1976 privind carnetul de muncă, nu mai există o reglementare unitară în ceea ce privește documentul care dovedește vechimea în muncă, ceea ce face foarte dificilă calcularea vechimii în muncă și implicit a vechimii în specialitatea studiilor necesare exercitării unei funcții publice.

- Un alt exemplu este cel care rezultă din lipsa caracterului unitar asupra vechimii în muncă reglementată în legislația din materia profesiilor liberale, și/ sau a profesiilor reglementate.

- De asemenea, nu există dispoziții clare și unitare în ceea ce privește modalitatea de echivalare a muncii prestate în afara spațiului geografic al României, mai ales în statele cu care România nu a semnat convenții în materie. Problemele în echivalare sunt atât în ceea ce privește vechimea în muncă, dar mai ales în ceea ce privește vechimea în specialitatea studiilor.

- Un alt exemplu este cel reprezentat de normele introduse prin OUG nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială, cu modificările și completările ulterioare, norme prin care a fost recunoscută drept vechime în specialitate perioada de concediu pentru creșterea și îngrijirea copilului. Astfel, deși această normă permite îndeplinirea condiției de vechime în specialitate pentru persoanele care au beneficiat de ea în cazul în care acestea participă la concursuri de recrutare, nu asigură respectarea și celorlalte drepturi în dezvoltarea carierei, întrucât, spre exemplu pentru promovarea în grad profesional este necesară îndeplinirea unui alt tip de vechime, respectiv vechimea în gradul profesional din care se promovează.

- ❖ Un alt domeniu controversat este cel al studiilor necesare ocupării unei funcții publice. Legislația în materia educației și a învățământului a suferit și ea după 1990 o multitudine de modificări fiind introduse schimbări atât de sistem cât și conceptuale și procedurale.

- Întrucât prin intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999 a fost stabilită o clasificare a funcțiilor publice prin raportare la studiile necesare ocupării acestora, procesul de recrutare a fost realizat prin raportare la aceste condiții. Având în vedere că actul normativ a intrat în vigoare în anul 1999, atât la momentul intrării sale în vigoare, cât și ulterior, un număr foarte mare de persoane care au avut calitatea de candidat aveau absolvite studiile anterior anului 1989.

După anul 1990 au fost adoptate o serie de acte normative care stabileau succesiv nomenclatorul domeniilor de studii universitare de licență și al specializărilor/programelor de studii din cadrul acestora, acestea fiind adoptate de regulă anual.

Întrucât nu a existat o echivalare a domeniilor de studii - fundamentale, universitare, a specializărilor, programelor de studii etc., aprobate ulterior anului 1990 cu cele existente înainte de anul 1990, în practică a fost dificilă încadrarea unora dintre studiile certificate prin diplome de studii emise anterior anului 1990 cu domeniile reglementate ulterior.

- Un alt aspect nesoluționat este cel al instituțiilor de învățământ neautorizate sau neacreditate, sau cărora le-a fost retrasă autorizarea/acreditarea ulterior finalizării unor cicluri

de studii și absolvirii acestora de către studenți. Problemele au devenit și mai presante atunci când aceste evenimente juridice au intervenit în timpul procesului de recrutare sau ulterior finalizării lui, fiind recrutate astfel persoane care nu au mai îndeplinit condițiile de studii ulterior intrării în funcția publică.

- De asemenea, o altă problemă de aplicare a normelor în materia educației are consecințe directe asupra procesului de recrutare. Actele normative în materie prevăd că după absolvirea studiilor instituțiile de învățământ eliberează o adeverință care atestă absolvirea și care are un termen de valabilitate limitat (de regulă actele normative succesive au stabilit ca fiind valabile aceste adeverințe timp de un an de la data eliberării lor).

În practică, slaba monitorizare a aplicării acestor norme a condus la eliberarea succesivă a unor adeverințe pe perioade mult mai mari decât perioada de un an, adeverințe care nici *de jure* și nici *de facto* nu aveau valabilitate. Situațiile acestea au venit pe fondul neeliberării diplomelor de studii în termene rezonabile, astfel încât să poată permite absolvenților participarea la concursurile de recrutare și îndeplinirea de către aceștia a condițiilor referitoare la dovedirea studiilor necesare.

## **B. Recrutarea funcționarilor publici**

### **✚ B.2. Deficiențe în aplicarea normelor în materie**

În ceea ce privește recrutarea funcționarilor publici au fost constatate o serie de deficiențe rezultate din procesul de implementare a normelor, cauzele fiind de mai multe tipuri și fiind strâns relaționate cu factorul uman asociat procesului de recrutare (factor uman reprezentat de toate categoriile de actori implicați în procesul de recrutare).

- ❖ Interpretarea eronată a normelor prin utilizarea unor tehnici inadecvate de interpretare și utilizarea unor metode distincte de interpretare cu privire la aceeași normă (în perioade diferite de timp) sunt două dintre cauzele majore ale unor deficiențe în aplicarea normelor.

Punctual, din procesul de interpretare și aplicare al normelor cuprinse în Legea nr. 188/1999 și în HG nr. 611/2008, dificultăți au apărut cu privire la:

- ✓ verificarea îndeplinirii de către candidați a diferitelor condiții de participare la concurs (ex. condițiile de studii, de vechime în specialitatea studiilor, de sănătate etc. )
- ✓ modalitatea de calcul a termenelor asociate sau rezultate din procedura de concurs,
- ✓ încălcarea de către autorități și instituții publice a principiilor care stau la baza organizării și dezvoltării carierei funcționarilor publici reglementate de prevederile art.4 din H.G. nr.611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare precum și de art.57 alin.(3) din Legea nr.188/1999, cu modificările și completările ulterioare, prin:

- stabilirea unor condiții specifice care restrâng accesul la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale, (ex.:experiență profesională în domeniu pentru debutanți, vechime în servicii pentru protecția copilului de cel puțin 3 ani, solicitarea de studii de masterat sau postuniversitare în domeniul administrației publice, la concursurile de recrutare pentru funcții publice de conducere deși legislația nu o impune etc....);
- neasigurarea în mod corespunzător a publicității posturilor vacante;

- stabilirea în fișele de post a unor condiții (în special de studii) care nu se circumscriu cerințelor, scopului pentru care este înființat postul respectiv.

❖ Și în România, ulterior aderării la Uniunea Europeană, similar cu statele care au aderat în valul precedent aderării României, unele norme existente nu au fost aplicate conform scopului pentru care au fost reglementate.

- Un exemplu relevant este cel referitor la recrutarea și evaluarea înalților funcționari publici, cu privire la care sunt stabilite norme procedurale prin HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare.

Cu toate că prin acest act normativ au fost stabilite normele specifice aplicabile cu privire la intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, aceste norme nu au fost aplicate întotdeauna potrivit scopului și în forma în care au fost reglementate.

Astfel, intenția legiuitorului a fost de a reglementa intrarea în categoria înalților funcționari publici printr-un concurs național, organizat de regulă anual pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de inspector guvernamental. Ulterior intrării în această categorie ar fi trebuit ca mobilitatea să fie realizată pentru anumite scopuri prevăzute de lege, pe celelalte funcții publice din categoria înalților funcționari publici.

În practică, cele mai multe dintre funcțiile din categoria înalților funcționari publici au fost ocupate temporar, în timp ce funcția de inspector guvernamental a devenit funcția pe care a fost aplicată mobilitatea înalților funcționari publici, fără ca mobilitatea să își atingă scopul pentru care a fost reglementată.

- Un alt exemplu de aplicare necorespunzătoare a normelor este cel privind transformarea posturilor din grade profesionale de nivel superior în grade profesionale de nivel inferior, ulterior vacantării acestora.

Această normă a cunoscut o slabă aplicare în contextul blocării ocupării posturilor prin recrutare începând cu anul 2009, autoritățile și instituțiile publice încercând să suplinească lipsa de personal prin utilizarea altor metode legale de ocupare (mutare, detașare, exercitare cu caracter temporar, etc.), nefiind posibilă astfel transformarea posturilor în debutant întrucât aceste modalități de ocupare nu pot fi utilizate în ceea ce privește posturile de debutant.

❖ Alături de aspectele similare celorlalte state est-europene, mai pot fi reținute și o serie de alte deficiențe particularizate, cum ar fi :

- Astfel cum am precizat, una dintre problemele stringente o reprezintă modalitatea de întocmire a fișelor de post. Stabilirea condițiilor specifice pentru ocuparea unei funcții publice prezumă o pre existență a unor fișe de post corespunzător întocmite, în care să fie determinată corect contribuția postului la realizarea atribuțiilor instituției publice, precum și identificarea nivelului și tipului de studii, competențelor și abilităților necesare atingerii acestui scop. Fișele de post trebuie întocmite cu luarea în considerare a faptului că postul constituie unul dintre cele mai importante instrumente manageriale prin care se exprimă așteptările și exigențele instituției față de munca pe care o vor desfășura persoanele care urmează să ocupe postul respectiv. În acest context, întocmirea unor fișe de post fără înțelegerea rolului și scopului postului și implicit fără identificarea corectă a condițiilor de ocupare a acestuia, creează premisele unor recrutări defectuoase, cu toate consecințele care decurg din această stare fapt.

- Altă deficiență de aplicare a normelor rezidă în nivelul de corelare al statutelor speciale/dispozițiilor cuprinse în alte acte normative de același nivel, cu statutul general. Chiar dacă legea permite ca statutele speciale să cuprindă norme distincte referitoare la cariera funcționarilor publici, este necesar ca sistemele proprii de recrutare, respectiv de evaluare să

fie reglementate cu respectarea aceluiași principii de bază aplicabile pentru recrutarea și evaluarea funcționarilor publici cu statut general.

În acest context, lipsa unei coordonări la nivel național și existența unor acte normative speciale adoptate fără corelarea cu statutul general al funcției publice și funcționarilor publici pot conduce la distorsionări ale rezultatului așteptat al procesului de recrutare.

❖ O serie de dificultăți intervenite în procesul de recrutare sunt generate de către membrii comisiilor de concurs/de soluționare a contestațiilor și de către secretarii acestor comisii.

Astfel, se disting:

- ✓ incapacitatea de participare efectivă la procesul decizional în îndeplinirea atribuțiilor membrilor comisiei de concurs/de soluționare a contestațiilor,
- ✓ insuficienta pregătire a membrilor acestor comisii pentru activitatea de recrutare, în special în ceea ce privește proba interviului;
- ✓ neparticiparea nejustificată a membrilor comisiilor la lucrările acestora.

De asemenea, nu trebuie ignorate nici vulnerabilitățile care pot fi asociate procesului de recrutare, rezultate din modalitatea de îndeplinire a atribuțiilor de către membrii comisiilor de concurs/soluționare a contestațiilor, respectiv de către secretari. În acest context există riscul de viciere a procesului de recrutare cu consecințe pe termen scurt, mediu sau lung. Aceste deficiențe, deși nu sunt rezultate din modul în care sunt reglementate normele sau din modul în care sunt interpretate, pot afecta recrutarea prin introducerea în sistem a unor persoane care nu se circumscriu principiilor recrutării în funcția publică.

Pentru minimizarea unora dintre aceste riscuri Agenția Națională a Funcționarilor Publici a creat și operaționalizat sistemul de extragere electronică a subiectelor (din Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici-reglementari care fac parte în mod obligatoriu din bibliografia pentru orice funcție publică) pentru proba scrisă a concursurilor de recrutare în vederea ocupării funcțiilor publice de conducere generale și specifice.

Trebuie constatat că acest tip de sistem, deși asigură un grad ridicat de obiectivitate și imparțialitate a procedurilor de concurs, precum și a evaluării cunoștințelor candidaților la concursuri în domeniul funcției publice, nu a fost preluat ca exemplu de bune practici de către autorități și instituții în calitatea lor de organizatori ai concursurilor de recrutare.

❖ Nu în ultimul rând, o serie de impedimente în procesul de recrutare (atât din punct de vedere tehnic, cât și sub aspectul finalității) sunt generate și de către persoanele care au calitatea de candidați.

Astfel, există o mare reticență a candidaților față de etapa interviului, ca probă din cadrul concursului de recrutare, chiar și în cazurile în care aceste interviuri se desfășoară în totalitate conform scopului pentru care au fost create.

Într-adevăr, insuficiențele abilități ale membrilor comisiilor de concurs în realizarea în mod corespunzător a probei interviului pot conduce în timp la o diminuare a încrederii în fezabilitatea acestei probe, dar ea este dezaprobată de foarte multe ori din start, din cauza unor prejudecăți personale, candidații nefiind dispuși să se plieze pe verificarea și analizarea în ceea ce îi privește și a altor aspecte în afara capacității de memorare.

Referitor la subiectele de la proba scrisă s-a remarcat faptul că, deși pe de o parte există o tendință de contestare a modalității de stabilire a acestor subiecte într-o formă în care rezolvarea lor să necesite doar o redare a unor articole din actele normative, pe de altă parte,

stabilirea subiectelor într-o manieră în care să fie efectiv testată capacitatea de analiză și sinteză a candidaților a generat contestarea modului de întocmire a acestora, întrucât pentru rezolvarea lor nu sunt individualizate strict niște articole din actele normative.

Aceste tipuri de deficiențe au fost evidențiate și în petițiile trimise spre soluționare Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Astfel, potrivit Raportului privind managementul funcției publice pentru anul 2013<sup>5</sup> în domeniul recrutării majoritatea petițiilor au fost transmise de funcționari publici și persoane care doreau să accedă la o funcție publică și au vizat condițiile de ocupare stabilite pentru ocuparea unei funcții publice vacante. Dintre acestea, o parte au vizat comunicarea condițiilor prevăzute de lege pentru ocuparea funcțiilor publice, altă parte constând în reclamații privind condițiile specifice de ocupare stabilite (în special condiții de studii).

De asemenea, potrivit aceluiași raport a fost constatată o creștere a situațiilor în care s-a dispus măsura suspendării concursurilor din cauza faptului că membrii comisiilor de concurs sau cei din comisiile de soluționare a contestațiilor nu se prezintă la selecția dosarelor de concurs, la soluționarea contestațiilor sau la una dintre cele două probe (proba scrisă și interviul).

## **C. Evaluarea funcționarilor publici**

### **✚ C. 1. Deficiențele cadrului normativ în materie**

Din analiza normelor aplicabile în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici a rezultat o insuficiență reglementare a următoarelor aspecte:

- ✓ Lipsa unei perioade minime de activitate pentru care se poate face evaluarea performanțelor profesionale;
- ✓ Nu sunt reglementate efectele contestării raportului de evaluare (asupra măsurilor cuprinse în el) la conducătorul autorității/instituției publice sau la instanța competentă;
- ✓ Nu este reglementată sancțiunea aplicabilă în cazul nerealizării procesului de evaluare de către evaluator, în termenele prevăzute;
- ✓ Apariția unor neconcordanțe în ceea ce privește normele care stabilesc calitatea de evaluator, prin raportare la situațiile de fapt generate de apariția unor noi configurații organizatorice ca urmare a noilor tipuri de reorganizare instituțională;
- ✓ Inexistența unor norme care să acopere situațiile generate de apariția unor evenimente imprevizibile asupra evaluatorului (ex. deces, stare de arest, incapacitate temporară de muncă, etc.).

## **C. Evaluarea funcționarilor publici**

### **✚ C.2. Deficiențe în aplicarea normelor în vigoare în materie**

În procesul de aplicare a normelor privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici au fost constatate de asemenea o serie de deficiențe:

- ✓ Una dintre cauzele care stau la baza disfuncționalității sistemului de evaluare este lipsa interesului față de acest proces atât din partea celor care au calitatea

<sup>5</sup> Raportul privind managementul funcției publice 2013 – p 41 -42 [www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro)

de evaluatori, cât și din partea funcționarilor publici care sunt supuși acestui proces.

- ✓ Considerarea procesului de evaluare ca fiind extrem de formal i-a minimizat în timp rolul de instrument de motivare (atât ca motivare pozitivă cât și ca motivare negativă), tendința evaluatorilor fiind aceea de a utiliza regimul disciplinar pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu sau pentru îndeplinirea defectuoasă a acestora;
- ✓ Un alt impediment îl constituie lipsa capacității de realizare a procesului de evaluare, fie prin imposibilitatea de stabilire a obiectivelor individuale și/sau a indicatorilor de performanță, fie din nerealizarea etapei de monitorizare permanentă a stadiului îndeplinirii obiectivelor și de revizuire a acestora;
- ✓ Nerespectarea modului și termenului de stabilire a obiectivelor individuale.
- ✓ Lipsa de imparțialitate și de obiectivitate a evaluatorilor;
- ✓ Realizarea interviului de evaluare (ca parte a procesului de evaluare) este fie omisă (fiind doar formal concretizată), fie făcută fără respectarea unor pași care ar garanta atingerea scopului acestuia;
- ✓ Inexistența unor resurse umane și financiare suficiente pentru coordonarea și monitorizarea eficientă a sistemului de evaluare;
- ✓ Slaba capacitate a specialiștilor de resurse umane de a fi analiști și creatori de instruire eficienți;
- ✓ Rezultatele evaluării, observațiile și recomandările evaluatorilor nu ajung la organele de conducere ale organizației sau nu sunt luate în considerare de către aceasta în vederea îmbunătățirii misiunii, viziunii și strategiei organizației.

În practică, de cele mai multe ori, procesul de evaluare a performanțelor profesionale nu a fost perceput ca un instrument utilizat atât pentru verificarea modului și gradului de îndeplinire a obiectivelor individuale cât și pentru identificarea nevoilor de formare și un instrument motivator.

O posibilă cauză a acestei stări de fapt este generată de o lipsă a abilităților și competențelor necesare specialiștilor în resurse umane de a transmite către persoanele care au calitatea de evaluatori din cadrul instituțiilor și autorităților informațiile necesare pentru realizarea unor evaluări eficiente.

Agencia Națională a Funcționarilor Publici, prin proiectele finanțate din fonduri europene<sup>6</sup>, a depus eforturi pentru creșterea capacității operaționale, prin dezvoltarea abilităților de recrutare, selecție, evaluare, raportare și management ale unui număr de 1500 de funcționari publici din cadrul administrației publice centrale și locale – responsabili cu gestionarea resurselor umane.

Însă, în vederea eficientizării procesului de evaluare (indiferent de forma în care se va realiza), este necesară continuarea demersurilor și activităților pentru dezvoltarea acestui tip de abilități și aptitudini.

Legat de impedimentele din procesul de evaluare a fost consemnat în Raportul privind managementul funcției publice pentru anul 2013<sup>7</sup> că obiectul principal al sesizărilor privind evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici a vizat, ca și în anul 2012, nerespectarea procedurii de evaluare cu privire la următoarele aspecte: evaluatorul, depășirea perioadei de evaluare, neparcurgerea tuturor etapelor procedurale (în speță, a

<sup>6</sup> Proiectul „Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice” cod SMIS 35032

<sup>7</sup> Idem Supra 5 –p 42

interviului), întocmirea rapoartelor de evaluare fără a fi prevăzuți indicatori de performanță, obiectivele și criteriile de performanță, excepțiile de la evaluare, și contestații privind evaluarea performanțelor profesionale.

#### **4. Identificarea și prezentarea principalelor tendințe la nivelul unor țări - Sistemele de recrutare și evaluare din Marea Britanie, Franța, Germania**

În toate statele Uniunii Europene, atât cele din centrul și estul Europei (care au avut o evoluție similară celei pe care o are România ulterior aderării la Uniunea Europeană) cât și cele din vestul Europei (țări cu tradiție în materia funcției publice) configurarea sistemului de recrutare și evaluare are o strânsă legătură cu dimensionarea corpului funcționarilor publici. De asemenea, aceste procese sunt subsumate tipului de management al resurselor umane aplicat precum și cu luarea în considerare a sistemului de competențe recomandat de Parlamentul European și de către Consiliu prin recomandarea privind competențele cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții (2006/962/CE)

- Franța

Posturile vacante sunt făcute publice pe website-ul central sau pe website-urile regionale ale bursei interministeriale a locurilor de muncă. Procesele de recrutare și selecție se desfășoară în mod diferențiat pentru funcționarii de stat, pentru funcționarii publici teritoriali și pentru funcționarii publici din domeniul spitalicesc.

Pentru funcțiile publice de stat recrutarea se face pe bază de concurs național. Pentru funcțiile publice teritoriale recrutarea se face prin concurs și interviu sau recrutare directă. Modalitatea de recrutare este în principal bazată pe liste de aptitudini pentru funcționarii publici, însă neurmată de o numire automată într-o funcție publică. Persoana selectată pe lista de aptitudini trebuie să își găsească un post în cadrul unei instituții în care să fie acceptată. Perioada de menținere pe lista de aptitudini este de 3 ani. Pe cale de excepție, în situația în care persoanele aflate pe lista de aptitudini nu corespund cerințelor instituțiilor publice, pot fi recrutați direct agenți contractuali pe posturi de funcționari publici pentru perioade determinate de timp și pentru obiective precise, beneficiind de un cadru normativ mai flexibil de recrutare și salarizare.<sup>8</sup>

Concursurile de recrutare sunt organizate de Centrele de gestiune. Acestea sunt constituite ca organizații autonome, având ca atribuții gestiunea carierei funcționarilor publici și organizarea concursurilor. Concursurile sunt complexe, prin probele obligatorii testând preponderent cunoștințele teoretice pe teme de drept, economie, cultură generală și specialitate. În cadrul fiecărui Centru există un Serviciu de concursuri care se ocupă de închirierea sălilor de concurs, selecția dosarelor, etc. Există și un Serviciu pedagogic care se ocupă de formularea subiectelor și de gestionarea rețelei de examinatori.

După recrutare candidații trebuie să parcurgă un program de formare obligatoriu sau să îndeplinească un stagiul de probă înainte de a fi titularizați ca funcționari. 90% din funcționarii publici devin titularizați după stagiul sau formare<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Raport privind participarea la vizita de studiu organizată în cadrul proiectului „Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice” cod SMIS 35032, elaborat în urma vizitei de studiu organizată în Franța, la Paris, în perioada 16 – 22.06.2013, pe baza informațiilor selectate de pe site-ul <http://www.biep.fonction-publique.gouv.fr/common/jobSearch> și de la Centrul interdepartamental de gestiune – Ile de France

<sup>9</sup> Idem supra 6

- Marea Britanie

În ceea ce privește Marea Britanie, în anul 2009 a fost demarat programul „Next Generation HR”, ca o abordare inovativă în domeniul resurselor umane și care are ca scop îmbunătățirea nivelului de profesionalism al funcției publice, în sensul că permite atragerea, reținerea și dezvoltarea celor mai bune talente, astfel încât să fie livrate rezultate mai bune în sectorul public cu o reducere semnificativă a costurilor. „Civil Service Learning” a fost înființat în anul 2011, ca o consecință a reducerii cheltuielilor de personal cu peste 50%, a cheltuirii în mod ineficient a sumelor de bani pentru formare și dezvoltare, ca o necesitate a instituirii unui control efectiv asupra cheltuielilor<sup>10</sup>.

Cele 3 direcții de acțiune stabilite în 2011 privind funcția publică au vizat: asigurarea resurselor umane, formarea și dezvoltarea politicii de personal.

CSL a proiectat un curriculum comun de formare, în strânsă colaborare cu departamentele, care acoperă competențele de bază pe care fiecare funcționar public trebuie să le dețină, prioritățile și capacitățile, astfel încât să-și îndeplinească sarcinile în mod eficient. Acestea completează programele de învățare și de dezvoltare, care sunt specifice pentru fiecare departament, în parte.

Curriculum-ul comun acoperă trei domenii cheie: activitatea funcției publice (abilitățile specifice de lucru în contextul guvernamental, de exemplu: scrierea de rapoarte, precum și de conștientizare juridică sau calitate și diversitate), competențe de bază, leadership și dezvoltare managerială (competențele necesare pentru o conducere excelentă, lideri și un management de înaltă calitate, la toate nivelurile funcției publice). De asemenea, include subiecte privind gestionarea schimbării<sup>11</sup>.

Recrutarea funcționarilor publici se realizează prin raportare la legislația specifică (ex: Equalities Act 2010, fără discriminări pe bază de sex, rasă, dizabilități, vârstă, orientare sexuală, religie, credință) și la Principiile de Recrutare ale Comisarilor Funcției Publice, respectiv: selecție bazată pe merit, recrutare deschisă, transparentă și corectă; doar în cazuri excepționale, locurile de muncă sunt promovare în afara funcției publice, prin recrutare internă; fișa postului și gradul profesional sunt elaborate/identificate de către conducătorul departamentului înainte de promovarea locului de muncă vacant; toate posturile vacante sunt promovate pe site-ul Civil Service Job Site, timp de 2 săptămâni; personalul excedent din departamente are prioritate la posturile vacante scoase la concurs; personalul este selectat prin aplicații bazate pe competențe, short listing-uri, interviuri (ținute de minimum 3 membri în comisie, din care obligatoriu o femeie și un bărbat; se adresează aceleași întrebări tuturor candidaților), teste psihometrice și prezentări. În procesul de recrutare, un rol deosebit de important este acordat fast-streaming-ului (promovarea rapidă). De asemenea, un rol important îl are Cadrul de Competențe (Competency Framework), care a devenit obligatoriu începând cu anul 2013<sup>12</sup>.

Evaluarea funcționarilor publici este anuală și se realizează prin întâlniri directe 1:1 cu superiorul ierarhic; obiectivele și direcțiile de acțiune sunt dezvoltate cu superiorul ierarhic în luna aprilie; revizuirile formale ale obiectivelor se fac în octombrie, dacă este cazul, și la sfârșitul anului (în martie); performanța este determinată de ceea ce s-a făcut și cum s-a făcut, în raport cu obiectivele stabilite anterior; persoana cu evaluare insuficientă trece prin procesul slabei performanțe care duce la concediere; 3 calificative se pot acorda la evaluare.

---

<sup>10</sup> Raport privind participarea la vizita de studiu organizată în cadrul proiectului „Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice” cod SMIS 35032, elaborat în urma vizitei de studiu organizată în Marea Britanie, în perioada 23 – 29.06.2013, la Londra, în Marea Britanie, pag. 5 – 6.

<sup>11</sup> Idem supra 8

<sup>12</sup> Idem supra 8



- Germania

Germania tinde spre un model de recrutare standard și nu introduce legi pentru substituirea funcționarilor publici cu personal contractual<sup>13</sup>.

Din cauza reducerilor de personal, administrația publică din Germania a trebuit să realizeze activitățile specifice cu un număr mai redus de personal, selectat în funcție de priorități și de calificări. În acest context, o nouă abordare a managementului se observă prin creșterea numărului de sarcini în contextul noilor cerințe de la nivel european precum și a progresului tehnologic, care simplifică sarcinile administrative.

Numărul redus de personal a determinat luarea unor decizii rapide în sensul identificării sarcinilor celor mai urgente și delimitarea acestora de acele activități mai puțin importante ori critice, precum și stabilirea priorităților și mobilizarea personalului existent, astfel încât să se poată asigura rezolvarea acestor sarcini.

Aplicând structurarea pe vârste a angajaților din administrație, schimbările demografice înseamnă adaptarea diferențelor, pe grupuri, în funcție de vârsta funcționarilor publici. Persoanele în vârstă au diferite așteptări și capacități față de funcționarii publici mai tineri. Numai prin motivare și dezvoltarea unei culturi administrative care să recunoască și să stabilească valoarea contribuțiilor fiecăruia, poate fi identificată o cale de rezolvare a acestei probleme. De asemenea, este necesară asigurarea transferului de cunoștințe de la o generație la alta. Angajații cu familii își doresc reducerea programului de lucru, fără a mai viza schimbări esențiale cum ar fi promovarea ori avansarea în carieră. Utilizând managementul resurselor umane orientate pe faze diferite ale vieții, specifice, care să asigure că munca va fi realizată și că va exista un superior ierarhic care va asigura motivarea angajaților și va determina creșterea productivității muncii, în limitele resurselor existente<sup>14</sup>.

Germania a lansat un program numit „Sensibilitatea demografică a managementului resurselor umane”, scopul acestui program fiind acela de a gestiona eficient forța de muncă activă, însă avansată ca vârstă și creșterea atractivității sectorului public pentru lucrătorii de top, în ideea de a menține eficiența și performanțele administrației. Acest proiect se bazează pe aplicarea unei strategii de resurse umane holistică, unde toate procesele acesteia, cum ar fi: recrutarea, selecția și dezvoltarea resurselor umane, dobândirea de noi calificări, promovarea sănătății, stimularea performanței, transferul cunoștințelor sunt toate interconectate, în ideea de a promova abilitățile personalului și dorința de muncă a acestora, până la limita vârstei de 67 de ani<sup>15</sup>.

Un alt aspect important al politicilor de personal este reprezentat de inițiativa Guvernului Federal și a sindicatelor din Germania, din decembrie 2009, de a promova managementul care pune accentul pe sănătatea angajaților ca parte a resurselor umane și a dezvoltării organizaționale.

Numărul personalului din sectorul public din Germania este în continuă schimbare, justificat de necesitatea consolidării bugetare și a schimbărilor demografice. Ca și rezultat, nevoia de training este în continuă creștere, însă este încă destul de dificil ca aceștia să participe la cursuri, fără să fie nevoiți ca în acest timp, să lipsească de la serviciu. În consecință, în anul 2011, Academia Federală de Administrație Publică a demarat două

---

<sup>13</sup> EIPA 2011 – [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu)

<sup>14</sup> Ministry of Finance, Public Administration and Personnel Department, Role of top executives in times of crisis – view and experiences of EUPAN members, Cyprus, (1 July – 31 December 2012)

<sup>15</sup> Danish Presidency of the Council of the European Union 2012, The European year 2012 for active ageing, 22 May 2012, Final

proiecte pilot utilizând Clasele Virtuale, care permit funcționarilor publici să poată participa la cursuri, în timp real, atunci când se află la locul de muncă.

## **5. Concluzii privind reconfigurarea sistemului de recrutare și evaluare ale funcționarilor publici**

### **C.1. Pe termen mediu și lung, la redefinirea sistemelor de recrutare și evaluare a funcționarilor publici trebuie avute în vedere o serie de aspecte macro, de ordin general.**

În scopul profesionalizării corpului funcționarilor publici, pentru identificarea unor soluții aplicabile în viitor privind procesele de recrutare și evaluare, este necesară existența unei decizii cu privire la mai multe aspecte fundamentale ale sistemului funcției publice.

Analiza relației între resursele umane existente și cele dorite, analiza evoluției probabile (cantitativă și calitativă) a resurselor existente, precum și configurarea resurselor viitoare este asociată intrinsec următoarelor aspecte :

- ✓ a) Redefinirea sistemului de funcție publică și a limitelor prerogativelor de putere publică (inclusiv reconfigurarea relației public - privat și redefinirea limitelor între acestea);
- ✓ b) Previzionarea efectelor și a impactului factorilor externi (evoluția demografică, schimbările climatice, evoluția tehnologică, încrederea publică) asupra administrației publice și a necesarului de resurse umane în cadrul acesteia;

a) Sistemul utilizat pentru ocuparea funcțiilor publice actualmente în România este sistemul mixt - în care ocuparea posturilor în sistemul funcției publice se poate face prin concurs de recrutare pe diferite posturi la orice nivel de conducere și de execuție, precum și prin concurs de promovare a funcționarilor publici.

Așa cum am precizat deja, în cadrul procesului de individualizare obiectivă a aspectelor problematice din domeniul funcției publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a elaborat în cursul anului 2013 un Chestionar de evaluare a nevoilor/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice, ale cărui rezultate au fost consemnate în Raportul<sup>16</sup> întocmit în acest sens.

Cu privire la oportunitatea înlocuirii acestui sistem mixt de ocupare a funcțiilor publice, din analiza răspunsurilor la întrebarea formulată în acest sens, 67 % dintre acestea au fost în favoarea menținerii acestui sistem, 24% din răspunsuri fiind pentru utilizarea unui sistem de tip „carieră” (în care intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs de recrutare pe un post de execuție aflat la cel mai mic grad profesional existent, iar accesul în celelalte posturi de nivel superior se face prin promovarea funcționarilor publici din interiorul sistemului), și doar 9% din răspunsuri pentru un sistem tip „post”(în care intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs de recrutare pe orice post la orice nivel, de către orice persoană care îndeplinește condițiile legale).

Referitor la dimensiunea sferei activităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, potrivit aceluiași Raport<sup>17</sup>, 90 % dintre răspunsuri au fost în sensul menținerii acesteia în forma actuală.

O măsură care ar putea crea premisele unei creșteri calitative a resurselor umane din administrația publică, indiferent de modalitatea în care aceasta ar fi configurată este reprezentată de definirea și elaborarea unui sistem de standardizare (fie prin condiții reglementate de ocupare, fie prin cadre de competență, fie prin standarde ocupaționale).

---

<sup>16</sup> Idem supra 4

<sup>17</sup> Idem supra 4

În acest context este necesară identificarea competențelor generale și specifice pe care urmează a le stabili furnizorii de formare inițială din învățământul superior. Existența unei legături strânse între instituțiile și autoritățile care gestionează educația și administrația este necesară pentru a putea crea legătura reală între sistemul educațional și necesitățile administrației publice.

De asemenea, corelarea nevoilor administrației cu oferta educațională trebuie făcută prin raportare la modul în care se va configura administrația din punctul de vedere al relației „specialiști – generaliști”. În situația în care vor continua să coexiste aceste două categorii, pot fi identificate condiții distincte de recrutare și ulterior condiții și sisteme separate de carieră.

Actualmente, deși facultățile de administrație publică sunt cele care oferă un set de competențe generale și/sau specifice care teoretic pot fi utilizate în posturile din administrația publică, în repartitia profilului educațional al funcționarilor publici<sup>18</sup> specialitatea economică este cea care domină domeniile de expertiză (47% din funcționarii publici), urmată de domeniul tehnic (29%), și ulterior de drept ( 22% ) și administrație publică ( 22%).

Administrația publică este însă la acest moment cea mai des întâlnită specializare postuniversitară (18 % dintre funcționarii publici având această diplomă).

Cu toate acestea, deși este considerat în același raport un aspect pozitiv faptul că nicio specializare nu pare să fie dominantă în totalitate în rândul funcționarilor publici, se constată și că sectorul public se confruntă cu o lipsă de personal specializat.

În același raport se reține că, întrucât administrația este compusă atât din funcții de management strategic, cât și din funcții de prestare de servicii „esențiale”, precum și din funcții de suport administrativ „auxiliare”, trebuie avut în vedere modul în care se asigură dezvoltarea competențelor asociate fiecărei tip de funcții.

Astfel, pentru funcțiile de management strategic se recomandă:

- ✓ Dezvoltarea capacităților conceptuale/analitice ale funcționarilor publici;
- ✓ Creșterea numărului de personal care are aceste competențe;
- ✓ Asigurarea că procedurile și practicile valorifică la maximum aceste competențe.

În măsura în care se optează pentru crearea unor corpuri de „specialiști” în administrație, care nu neapărat își vor desfășura activitatea în funcțiile de management strategic, dar care ar putea să se regăsească și în aceste posturi precum și în cele „esențiale”, și menținerea unor „generalisti” care vor desfășura activitățile, funcțiile administrative „auxiliare” se impune a fi avută în vedere necesitatea unei formări inițiale a specialiștilor în vederea dobândirii competențelor generale necesare pentru administrația publică.

Pentru tot personalul compus din funcționari publici din cadrul administrației publice se impune dobândirea unui set de competențe generale aplicabile în administrație (fie prin formarea în mediul academic, fie prin formarea inițială la locul de muncă) indiferent de tipul de atribuții exercitate în funcția publică.

Dezvoltarea unor standarde de calitate/cadre de competențe generale și sprijinirea autorităților publice în stabilirea competențelor specifice, cu indicatori reprezentativi este o măsură recomandată atât de Uniunea Europeană, cât și solicitată la nivel intern, astfel cum rezulta din Raportul<sup>19</sup> privind analiza legislației în materia funcției publice.

De asemenea și într-un alt document oficial<sup>20</sup>, întocmit în cursul anului 2013, se reține că se impune echilibrarea raportului dintre programele de formare universitară pentru funcția publică și cererea de competențe și profile din administrația publică.

<sup>18</sup> Raport -Romania - Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică Volumul I - Activități de dezvoltare a capacității, pentru consolidarea funcției publice și factori care influențează eficiența acestora -2013 - consultantă nr. 2447296/19.03.2013, încheiat în data de 10.05.2013, privind analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică – p11-31

<sup>19</sup> Idem supra 4

<sup>20</sup> Raport privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane – 2013 –Deloitte - Proiectul “Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice” , cod SMIS 35032 [www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro) -p

b) Trebuie de asemenea, așa cum am precizat, luată în considerare și influența factorilor externi asupra administrației publice, factori exteriori cum ar fi: evoluția demografică, schimbările climatice, traiectoriile economice la nivel european, evoluția tehnologică, încrederea publică etc.

#### Evoluția demografică

Potrivit Raportului privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici pentru anul 2013<sup>21</sup>, în cadrul distribuției funcțiilor publice de execuție pe grade profesionale în perioada 2011-2013 - procentul funcțiilor publice ocupate de grad profesional debutant a fost de 0,41%.

În același raport se reține că față de anul 2012 se înregistrează o scădere, în anul 2013, a numărului de funcționari publici sub 30 ani și a numărului de funcționari publici cu vârsta de peste 50 ani, precum și o creștere a numărului funcționarilor publici cu vârsta între 40 și 50 ani, fiind indicată astfel o îmbătrânire a corpului funcționarilor publici (care se accentuează de la an la an).

Și în studiul COCOPS<sup>22</sup> din 2014 se reține că aproape în toate țările Uniunii Europene se constată o îmbătrânire a populației active și că foarte multe serviciile publice conțin un număr disproporționat de persoane din generația „baby boomer”, generație care a început procesul unei rapide pensionări. Se reține că pensionarea acestora poate fi privită, în același timp și ca o oportunitate și ca o amenințare. Amenințarea provine din faptul că experiența, expertiza și abilitățile cruciale vor fi pierdute și nu vor putea fi înlocuite în mod adecvat. În același timp există și oportunitatea de a înlocui angajați în vârstă și adeseori costisitori cu angajați mai tineri, mai puțin costisitori și mai adecvat calificați.

O concluzie similară este extrasă și dintr-un studiu OECD<sup>23</sup> în care se precizează că forță de muncă îmbătrânește în multe din țările membre OECD, exemplificând cazurile Italiei (unde 50% din angajații administrației centrale au vârsta de peste 50 ani), Belgiei, Germaniei și Suediei (în care procentul angajaților cu vârsta de peste 50 ani este de peste 40%). Corelat cu îmbătrânirea personalului din administrația publică este accelerarea procesului de pensionare, având în vedere că acest corp îmbătrânit a început deja să furnizeze o cantitate mare de pensionari, tendința fiind în continuare de creștere în acest sens. Numărul mare de pensionari din sectorul public, într-un timp relativ scurt, va afecta capacitatea de satisfacere a serviciilor publice.

De asemenea, ulterior aderării României la Uniunea Europeană îmbătrânirea populației active a fost accelerată de o serie de factori cum ar fi:

- ✓ Blocarea din 2009 până în 2013 a ocupării posturilor prin recrutare;
- ✓ Diminuarea recrutării pe posturi de debutant, pe de o parte ca o consecință directă a blocării posturilor, și pe de altă parte (ulterior deblocării acestora) ca o consecință a scăderii numărului de posturi de debutant;
- ✓ Creșterea numărului de posturi ocupate la gradele profesionale superior și principal.

În acest context se impune identificarea soluțiilor și efectuarea unor modificări la nivelul serviciilor (din punct de vedere conceptual și structural) pentru atragerea forței de muncă din generația tânără.

Cu toate acestea în studiile anterior menționate<sup>24</sup> se arată că atât tăierile de personal cât și înghețarea angajărilor pot ușor deveni dăunătoare, întrucât măsurile pe termen scurt de

<sup>21</sup> Raportul privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici pentru anul 2013 -pg 21

<sup>22</sup> Christopher Pollitt – COCOPS -Future trends in european public administration and management : an outside – in perspective -p9 -10

<sup>23</sup> OECD(2013a) The government workforce of the future: innovation in strategic workforce planning in OECD countries OECD Working Papers on Public Governance No21(Melchor, O.H.) OECD Publishing(<http://dx.doi.org/10.1787/5k487727>) – p6

<sup>24</sup> Idem supra 22–p 11; idem supra 23 –p14-20

reducere a cheltuielilor pe care le utilizează/sunt tentate să le utilizeze guvernele în timpul crizelor financiare, pot acționa împotriva planificarilor pe termen lung a HRM – managementului resurselor umane.

La nivel european și internațional se recomandă analizarea foarte serioasă a acestor aspecte și identificarea mijloacelor pentru atragerea în vederea recrutării a personalului debutant, tânăr. Astfel, Raportul Bancii Mondiale<sup>25</sup> reține că trebuie amplificate eforturile de recrutare pe poziții de începători și că respectivele eforturi urmează să fie realizate în scopul atragerii de candidați tineri.

Și în România atragerea de personal tânăr în administrație a întâmpinat și întâmpină dificultăți atât în perioada de blocare a ocupării posturilor, cât și ulterior redeschiderii procesului de recrutare. Actualmente, printre cauzele care sunt asociate procentului scăzut de ocupare a posturilor de grad profesional debutant se află:

- ✓ salarizarea foarte scăzută la acest nivel (mai ales la nivelul administrației publice locale)
- ✓ lipsa personalului necesar care să asigure formarea funcționarilor publici în perioada de stagiu .

Trebuie reținut că este dificil de atras forța tânără de muncă (considerată în Europa mai puțin costisitoare) în condițiile în care nivelul salarizării este foarte scăzut atât la forța de muncă îmbătrânită și considerată costisitoare în Europa, cât mai ales la forța de muncă tânără.

Pe de altă parte, scoaterea la concurs a posturilor de debutant nu este prin ea însăși o premisă a ocupării acestora cu forța de muncă exclusiv tânără, întrucât nu pot fi impuse condiții maxime de vârstă, discriminatorii, pentru candidarea la astfel de posturi. Astfel, în contextul reorganizărilor succesive din ultimii ani și al diminuării locurilor de muncă, la posturile de debutant au accesat și persoane cu experiență, dar care au fost constrânse să reia cariera la o vârstă înaintată.

#### Schimbările climatice

Potrivit studiului COCOPS <sup>26</sup> schimbările climatice, deja prezente la nivelul statelor europene, sunt de natură a reconfigura prioritățile administrației publice. Astfel, serviciile publice ale viitorului vor trebui să cuprindă și funcționari cu o capacitate ridicată de analiză și evaluare, la toate nivelele administrației -local, regional, național și european. Va fi nevoie de personal capabil să dezvolte cadre strategice și indicatori corelativi acestora, precum și să monitorizeze aplicarea și implementarea acestor strategii.

#### Traectoriile economice la nivel european

Un alt factor exterior demn de luat în considerare, în ceea ce privește posibila evoluție a administrației publice, potrivit studiului COCOPS<sup>27</sup> este cel reprezentat de criza economică globală și de consecințele acesteia.

Referitor la aceste stări de fapt, considerate „presiuni externe”, studiul prezintă o serie de posibile soluții. Astfel, una dintre acestea ar fi o renaștere a statului director, cu guvernele încercând să preia un control mai mare asupra economiei. O altă variantă ar fi cea în care, în încercarea de a face economie și pentru a asigura o creștere pe termen scurt, guvernele ar putea permite privatului să preia părți largi ale sectorului public, sub acoperirea unui set reglementări. O a treia variantă ar fi cea potrivit căreia accentul ar putea fi pus pe dezvoltarea unui stat comunitar local, caracterizat prin soluții locale și de auto-ajutorare. În al patrulea rând, guvernele ar putea acționa în modul curent, aruncând o presiune uriașă asupra

---

<sup>25</sup> Idem supra 18

<sup>26</sup> Idem supra 22

<sup>27</sup> Idem supra 22

funcționarilor publici de a face „mai mult cu mai puțin” rezultând într-o stare de "supraviețuire".

Toate aceste aspecte privind reconfigurarea sistemelor de recrutare și evaluare a funcționarilor publici pot constitui domenii de analiză pentru strategia funcției publice, corelat cu direcțiile strategice de acțiune care vor fi urmate în administrația publică.

De asemenea, indiferent de direcțiile strategice de acțiune care urmează a fi stabilite, reconfigurarea sistemelor de recrutare și evaluare în vederea profesionalizării corpului funcționarilor publici trebuie realizată cu respectarea principiilor care să asigure transparența, obiectivitatea, competența și neutralitatea proceselor asociate.

### **C.2. Pe termen scurt, pentru îmbunătățirea proceselor de recrutare și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, pot fi avute în vedere următoarele măsuri:**

- ✓ remedierea deficiențelor de reglementare asociate proceselor tehnice, de aplicabilitate (legislație secundară, terțiară);
- ✓ acordarea de consultanță în implementarea proceselor de resurse umane, organizarea de seminarii, schimburi de experiență privind managementul funcției publice și a funcționarilor publici;
- ✓ conștientizarea sau, după caz, promovarea rolului compartimentului de resurse umane în organizațiile administrației publice;
- ✓ perfecționarea profesională a funcționarilor publici care au calitatea de membri/secretari în comisiile de concurs/soluționare a contestațiilor;
- ✓ perfecționarea profesională a funcționarilor publici care au calitatea de evaluatori;
- ✓ atragerea de fonduri, astfel încât funcționarii publici să poată participa la programe de perfecționare care să nu implice costuri din partea instituției angajatoare sau chiar a participantului, și chiar organizarea de cursuri on - line pentru a diminua costurile financiare și umane asociate acestor procese;
- ✓ procedurarea activităților, elaborarea de ghiduri care să cuprindă recomandări privind aplicarea procesului de recrutare, a procesului de evaluare, propuneri de indicatori de performanță;
- ✓ monitorizarea proceselor de recrutare și evaluare a performanțelor profesionale.

### **C.3. Pe termen mediu și lung, îmbunătățirea proceselor de recrutare și evaluare performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se poate realiza prin:**

- ✓ regândirea probelor de concurs și a modalităților de testare, astfel încât acestea să fie orientate către confirmarea de competențe și abilități practice;
- ✓ creșterea gradului de informatizare a procesului de recrutare, în primă etapă în sistem pilot, iar în funcție de rezultatele obținute extinderea pentru întregul sistem;
- ✓ instruirea personalului care evaluează competențe în cadrul procesului de recrutare și selecție;
- ✓ monitorizarea performanței pe bază de indicatori de performanță pe parcursul anului, în vederea menținerii nivelului de performanță cel puțin constant;
- ✓ flexibilizarea regulilor de evaluare a performanțelor profesionale prin introducerea de indicatori de performanță specifici la nivelul instituțiilor și adaptarea la cadrele de competență specifice și la structurile organizatorice specifice.

Participarea la procesul de îmbunătățire pe termen mediu și lung se va realiza în funcție de rolul legal și instituțional al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, potrivit domeniilor de competență stabilite acesteia.