

„PNRR: Fonduri pentru România modernă și reformată!”

## Propunere de politică publică privind gestiunea personalului contractual din administrația publică

Beneficiar	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
Consultant	Asocierea dintre Rovner & Moore SRL, Public Research SRL, Asociația Română pentru Transparență   Transparency International Romania și Deloitte Consultanță SRL
Contract	49312/26.10.2023
Obiectul contractului	Servicii de consultanță în vederea elaborării de studii/ analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării jalonului 418 - lot I
Activitatea	3.3 - Elaborarea propunerii de politică publică privind gestiunea personalului contractual din administrația publică

Perioada elaborării: ianuarie - martie 2024

Responsabilitatea pentru conținutul prezentului material revine Asocierii dintre Rovner & Moore SRL, Public Research SRL, Asociația Română pentru Transparență | Transparency International Romania și Deloitte Consultanță SRL. Materialul a fost elaborat în cadrul contractului privind achiziția publică de servicii de consultanță în vederea elaborării de studii/ analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării jalonului 418 PNRR nr. 49312/26.10.2023.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României. De asemenea, acesta nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Drepturile de proprietate intelectuală asupra materialului sunt și rămân proprietatea exclusivă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în condițiile prevăzute prin contractul mai sus menționat.

## Cuprins

Abrevieri .....	5
Rezumat .....	6
Secțiunea 1. Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică .....	7
1.1. Problema care necesită acțiunea Guvernului .....	7
1.2. Cauzele și efectele problemei .....	12
1.3. Date statistice care susțin definirea problemei .....	13
1.4. Grupuri afectate .....	15
1.5. Implicații ale lipsei de acțiune guvernamentală în domeniu.....	15
1.6. Documente relevante la nivel național și european .....	16
Secțiunea 2. Scopul și obiectivele propunerii de politică publică .....	17
2.1. Scopul propunerii de politici publice .....	17
2.2. Obiective generale .....	17
2.3. Obiective specifice .....	17
2.3. Obiective operaționale.....	17
Secțiunea 3. Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei/problemelor identificate .....	18
3.1. Opțiunea de soluționare 1. Scenariul de referință. Opțiunea non-acțiunii (status-quo) ...	18
3.1.2. Descrierea scenariului de referință cu privire la regimul juridic, de drepturi și obligații al personalului din administrația publică .....	18
3.1.2. Descrierea scenariului de referință privind cadrul instituțional pentru gestiunea resurselor umane din administrația publică .....	19
3.2. Opțiuni de soluționare pentru crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor .....	20
3.2.1. Opțiunea de soluționare 2. Acordarea unui termen suplimentar pentru încadrarea personalului din administrația publică în categoriile adecvate și implementarea unor măsuri limitate pentru asigurarea transparenței și eticii în managementul personalului contractual .....	20
3.2.2. Opțiunea de soluționare 3. Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică.....	20
3.3. Opțiuni de soluționare privind asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică.....	23
3.3.1. Opțiunea de soluționare 4. Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică.....	23
3.3.1. Opțiunea de soluționare 5. Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației.....	25

Secțiunea 4. Identificarea și evaluarea impactului pentru fiecare opțiune .....	25
4.1. Impactul economic și asupra mediului de afaceri .....	25
4.2. Impactul bugetar și financiar .....	25
4.3. Impactul social și asupra grupurilor țintă .....	26
4.3. Impactul asupra mediului înconjurător .....	27
4.3. Alte categorii de impact ale opțiunilor de soluționare .....	27
Secțiunea 5. Selectarea opțiunilor .....	28
Secțiunea 6. Procesul de consultare publică .....	33
Secțiunea 7. Măsuri post-adoptare .....	34

## Abrevieri

ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
BM	Banca Mondială
HG	Hotărâre a Guvernului
INA	Institutul Național de Administrație
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MF	Ministerul Finanțelor
MMSS	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OG	Ordonanță a Guvernului
ONG	Organizație Non-Guvernamentală
OUG	Ordonanță de urgență a Guvernului
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență
SENEOSP	Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SIPOCA	Sistemul informatic al Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020

## Rezumat

Prima inițiativă (inițiativa A) a reformei R3 privind Management performant al resurselor umane în sectorul public din Componenta 14 a PNRR: Bună Guvernanță, include patru Jaloane (Jaloanele 416-419) care vizează „intervenții care să asigure reforma funcției publice, prin digitalizare și managementul parcursului de carieră, prin: identificarea și implementarea unor soluții privind creșterea prestigiului funcției publice, concomitent cu organizarea concursului național de recrutare în administrația publică, corelat cu selecția pe post și introducerea cadrelor de competențe și evaluarea bazată pe performanțe.”

Jalonul 418, la atingerea căruia contribuie și propunerea de politici publice privind managementul carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație, își propune modificarea legislației în vigoare pentru:

- (1) introducerea unor modificări privind gestionarea carierei funcționarilor publici pentru ca aceasta să se bazeze pe meritocrație și, în special, dezvoltarea unei politici de mobilitate orizontală/prin rotație și structurarea carierei astfel încât activitatea funcționarilor publici să fie mai bine direcționată;
- (2) gestiunea personalului contractual din administrația publică.

Propunerea de politică publică privind gestiunea funcționarilor publici din administrația publică va ghida modificările legislative plecând de la următoarele prevederi PNRR: *„Având în vedere faptul că, în prezent, cadrul normativ face distincția între aceste două categorii (funcționari publici și persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice - personalul contractual), conferă ANFP rol în managementul funcțiilor publice, dar lasă gestiunea personalului contractual la nivel descentralizat, către departamentele de resurse umane din fiecare instituție și autoritate publică. Instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități prin care se exercită prerogative de putere publică, au obligația de a le transforma în funcții publice. De asemenea, la nivelul opiniei publice, există în continuare o confuzie între categoriile funcționarilor publici și personalul contractual, ambele categorii fiind asociate de către cetățeni cu imaginea „funcționarilor publici”. Astfel, în vederea realizării unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, este necesară elaborarea unui cadru unitar aplicabil ambelor categorii de personal din administrația publică.”<sup>1</sup>*

De altfel, textul citat al PNRR reflectă pe scurt și principalele probleme avute în vedere și identificate și de cercetare. **Din punct de vedere numeric, numărul estimat al persoanelor angajate cu contract individual de muncă în cadrul autorităților și instituțiilor publice, respectiv 210.000 persoane, este mai mare decât numărul funcționarilor publici: 150.438.** Deci în administrația publică aproximativ 58% din resursa umană este reprezentată de personalul contractual și aproximativ 42% de funcționarii publici. Sondajul realizat cu funcționari publici pentru fundamentarea prezentei propuneri de politici publice<sup>2</sup> arată că în 38% dintre instituții personalul contractual îndeplinește sarcini similare cu funcționarii publici. Prin urmare această

<sup>1</sup> Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională. Componenta C14. Buna guvernanță (versiune extinsă). Reforma R3 Management performant al resurselor umane în sectorul public, p. 66

<sup>2</sup> Sondajul realizat în cadrul prezentului contract de servicii pentru elaborarea de studii/analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării Jalonului 418 al PNRR, sondaj la care au răspuns 1287 de persoane, dintre care 1157 de funcționari publici și 43 de persoane personal contractual este reprezentativ la nivel național pentru funcționari publici având o marjă de eroare de +/-4% la un nivel de încredere de 99%. Pentru personalul contractual din administrația publică sondajul nu este reprezentativ (are o marjă de eroare de mai mult de +/-10% la un nivel de încredere de sub 90%). Cu toate acestea, având în vedere modul în care a fost distribuit sondajul, respondenții funcționari publici sunt în măsură semnificativă persoane care lucrează în departamentele de resurse umane, iar răspunsurile lor privind personalul contractual sunt de încredere.

propunere de politici publice are un impact semnificativ reflectat de numărul mare de persoane pentru care este relevantă.

**Scopul propunerii de politici publice este asigurarea coerenței în reglementarea și managementul resurselor umane din administrația publică.** Obiectiv general al propunerii de politici publice este elaborarea unui cadru unitar de management al resurselor umane, aplicabil atât pentru personalul din administrația publică care exercită atribuții și responsabilități în scopul exercitării prerogativelor de putere publică, cât și pentru personalul din administrația publică care nu exercită asemenea atribuții și responsabilități. Obiective specifice al propunerii de politici publice sunt:

1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor;
2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică.

Având în vedere rezultatul analizei multicriteriale, opțiunile de soluționare propuse sunt:

- Pentru obiectivul specific 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor, opțiunea 3: Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică.
- Pentru obiectivul specific 2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică, opțiunea 4: Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică.

Combinăția celor două opțiuni propuse duce la îndeplinirea celor 2 obiective specifice, respectiv a obiectivului general al propunerii de politici publice, în modul în care au fost prezentate acestea la impactul social și asupra grupului țintă al fiecărei opțiuni. Secțiunea 4.3 de mai sus, referitoare la impactul social și asupra grupurilor țintă, descrie și beneficiile și riscurile principale ale fiecărei opțiuni.

Costul bugetar total estimat, al combinației celor două opțiuni propuse reprezintă suma impactului bugetar în modul în care au fost prezentate acestea la impactul bugetar și financiar asupra grupului țintă. Astfel, impactul bugetar total pe următorii 5 ani și pe termen lung este de creștere a bugetului ANFP cu 25%-30%.

## Secțiunea 1. Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică

### 1.1. Problema care necesită acțiunea Guvernului

Prima inițiativă (inițiativa A) a reformei R3 privind Management performant al resurselor umane în sectorul public din Componenta 14 a PNRR: Bună Guvernanță, include patru Jaloane (Jaloanele 416-419) care vizează „intervenții care să asigure reforma funcției publice, prin digitalizare și managementul parcursului de carieră, prin: identificarea și implementarea unor soluții privind creșterea prestigiului funcției publice, concomitent cu organizarea concursului național de

recrutare în administrația publică, corelat cu selecția pe post și introducerea cadrelor de competențe și evaluarea bazată pe performanțe.”

Jalonul 418, la atingerea căruia contribuie și propunerea de politici publice privind managementul carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație, își propune modificarea legislației în vigoare pentru:

- (3) introducerea unor modificări privind gestionarea carierei funcționarilor publici pentru ca aceasta să se bazeze pe meritocrație și, în special, dezvoltarea unei politici de mobilitate orizontală/prin rotație și structurarea carierei astfel încât activitatea funcționarilor publici să fie mai bine direcționată;
- (4) gestiunea personalului contractual din administrația publică.

Gestiunea carierei funcționarilor publici este abordată de o altă propunerea de politici publice, prin urmare prezentul document se concentrează pe introducerea unor modificări privind gestionarea personalului contractual din administrația publică.

Propunerea de politică publică privind gestiunea funcționarilor publici din administrația publică va ghida modificările legislative plecând de la următoarele prevederi PNRR: „Având în vedere faptul că, în prezent, cadrul normativ face distincția între aceste două categorii (funcționari publici și persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice - personalul contractual), conferă ANFP rol în managementul funcțiilor publice, dar lasă gestiunea personalului contractual la nivel descentralizat, către departamentele de resurse umane din fiecare instituție și autoritate publică. Instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități prin care se exercită prerogative de putere publică, au obligația de a le transforma în funcții publice. De asemenea, la nivelul opiniei publice, există în continuare o confuzie între categoriile funcționarilor publici și personalul contractual, ambele categorii fiind asociate de către cetățeni cu imaginea „funcționarilor publici”. Astfel, în vederea realizării unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, este necesară elaborarea unui cadru unitar aplicabil ambelor categorii de personal din administrația publică.”<sup>3</sup>

Art. 382 și 538 din Codul administrativ includ definiții și clasificări sumare ale personalului contractual din administrația publică, respectiv personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice, încadrat în temeiul unui contract individual de muncă sau contract de management și al cărui rol este definit conform art. 541:

1. personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică (art. 382, lit. a);
2. personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului (art. 382, lit. b).

În raport cu funcțiile îndeplinite și cu nivelul de studii și competențe necesar (nivel de competențe definit la momentul actual prin condiții de studii și cunoștințe, deoarece nu se aplică acestui personal cadrele de competență), în ceea ce privește personalul de la art. 382, lit. a) din Codul administrativ se pot distinge 2 sub-categorii:

- 1.1. Personalul care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, care poate fi denumit **personal cu rol suport în autoritățile și instituțiile publice**;

<sup>3</sup> Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională. Componenta C14. Buna guvernare (versiune extinsă). Reforma R3 Management performant al resurselor umane în sectorul public, p. 66



- 1.2. Alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică, respectiv **personal tehnic, încadrat în departamentele de specialitate** (de exemplu: specialiști IT, experți comunicare);

Raportul Băncii Mondiale, realizat pentru ANFP în 2019, remarcă faptul că anumite poziții contractuale enumerate în Capitolul II, Anexa VIII a Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, stabilind funcții de specialitate în cadrul unor instituții publice de nivel central, sunt evident asociate cu prerogative de putere publică, cu toate acestea fiind reglementate în calitate de funcții contractuale.

Se remarcă existența unor acte normative primare (legi sau ordonanțe ale guvernului) și secundare (hotărâri ale guvernului) care reglementează organizarea și funcționarea unor autorități și instituții publice și care stabilesc explicit că personalul acestora este personal contractual. De asemenea HG nr. 234/2023<sup>4</sup> reglementează personalul angajat exclusiv pentru implementarea proiectelor cu finanțare europeană. Aceste acte normative reprezintă legislație specială, care se aplică cu prioritate, față de legislația generală din domeniul administrației, în special Codul administrativ și Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, dacă este legislație primară. În cazul legislației secundare, totuși această constatare nu poate fi formulată. Se profilează astfel alte două categorii de personal contractual:

3. **Personalul angajat în instituții publice sau pe posturi care, prin efectul legii, sunt ocupate de personal contractual**, chiar dacă, în lipsa cadrului legislativ special, respectivele posturi pot presupune exercitarea unor prerogative de putere publică, în special prerogative de elaborare de acte normative, de politici publice, de autorizare, inspecție și control. În această categorie se încadrează personalul autorităților de reglementare și a celor de autorizare, inspecție, control, care sunt fie autorități autonome fie aflate în subordinea Guvernului sau a unor Ministere. În cazul unora dintre aceste autorități, vizate aici, prin efectul legilor lor de organizare, personalul lor intră în categoria personalului contractual. În acest caz, activitatea de reglementare și cea de autorizare, inspecție, control a autorităților respective este o prerogativă de putere publică (conform art. 370 din Codul administrativ) și faptul că personalul lor cu atribuții și responsabilități de reglementare, autorizare, inspecție, control, nu este încadrat în funcția publică este efectul aplicării legii speciale de organizare a autorităților față de legea generală care este Codul administrativ. Cazurile de acest fel identificate în inventarul legislației primare și secundare privind organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor publice sunt numeroase. În aceste cazuri, încadrarea personalului în categoria personalului contractual se face prin efectul legii.
4. **Personal angajat în afara organigramei pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile**, conform prevederilor HG nr. 234/2023. Și în aceste cazuri pot apărea situații când respectivele posturi pot presupune exercitarea unor prerogative de putere publică (spre exemplu în proiectele în care sunt angajați în afara organigramei consilieri juridici sau manageri financiari care asigură gestiunea fondurilor publice).

**Există însă anumite categorii de personal din administrația publică reglementate de statute care se referă și la Codul Muncii și la Statutul funcționarilor publici - ca de exemplu asistenții**

<sup>4</sup> HG nr. 234/2023 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind criteriile pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru persoanele prevăzute la art. 16 alin. (1) și (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și condițiile de înființare a posturilor în afara organigramei în cadrul instituțiilor și/sau autorităților publice care implementează proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile și/sau prin Mecanismul de redresare și reziliență

sociali<sup>5</sup> sau psihologii angajați în sectorul public<sup>6</sup>. În practică, aceștia din urmă sunt incluși în categoria personalului contractual<sup>7</sup>. Cu valoare de exemplu, statutul diferit al psihologilor din instituțiile publice de protecție socială (angajați în Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului sau în direcțiile de asistență socială de la nivelul municipiilor și orașelor, cu sau fără personalitate juridică) are impact asupra modului în care își pot dezvolta cariera, unii fiind funcționari publici, iar alții fiind personal contractual, deși au atribuții identice ale postului. Diferențele de încadrare în ceea ce privește calitatea postului determină diferențe privind cerințele de exercitare a profesiei: pentru psihologii din practică privată se cer acreditări pe domeniile de intervenție psihologică și se aplică proceduri standardizate, în timp ce pentru psihologii din DGASPC este aplicabilă doar fișa postului. Tot astfel, psihologii care ocupă o funcție contractuală nu sunt vizați de cauze de incompatibilitate în legătură cu exercitarea profesiei lor în mediul privat, pe când psihologii funcționari publici sunt ținuti de o astfel de incompatibilitate.

În alte cazuri, personalul care exercită funcții de control și supervizare<sup>8</sup> în anumite sectoare, cum ar fi inspectorii școlari, sunt recrutați din rândul personalului care prestează servicii publice (cadre didactice, în exemplul de față) și sunt încadrați ca personal contractual, nu funcționari publici.

**De altfel, o interpretare sistematică a Codului administrativ admite că în unele situații distincția dintre funcția publică și personalul contractual poate fi dificilă.** Spre exemplu, art. 280, referitor la numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, precizează că aceștia pot fi atât funcționari publici ce ocupă funcții publice de conducere, numiți prin ordin al ministrului de resort sau al conducătorului organului de specialitate al administrației publice centrale competent, cât și personal contractual, angajat fie cu contract individual de muncă, fie cu un contract de management. Lista atribuțiilor pentru serviciile publice deconcentrate este aceeași, include gestiunea resurselor financiare și umane a serviciilor publice care sunt activități cu caracter general care implică exercitarea prerogativelor de putere publică conform art. 370, alin. (2), lit. d) din același act normativ. În această interpretare, fără trimitere la legislație specială și sectorială specifică diverselor categorii de servicii publice deconcentrate, conducătorii serviciilor publice deconcentrate ar trebui încadrați în funcția publică, nu în categoria personalului contractual, indiferent de tipul de contract (de muncă sau de management).

Așadar, se pot adăuga încă trei categorii de personal contractual de avut în vedere pentru formularea propunerii de politică publică privind gestiunea personalului contractual din administrația publică:

5. **Personalul angajat printr-un contract de management**, definit în baza art. 538 și art. 541 din Codul administrativ care include:
  - 5.1. personalul angajat cu contract de management în administrația publică centrală, conducători ai serviciilor publice deconcentrate cf. art. 280 alin. (2) din Codul administrativ;
  - 5.2. personalul angajat cu contract de management în administrația publică locală (Administratorul public definit la art. 244-246 din Codul administrativ);
6. **Personal care furnizează unele servicii publice în cadrul instituțiilor administrației publice** și pentru care cadrul legal specific (legislație specială, sectorială) este neclar/nedecis cu privire la încadrarea în funcția publică sau personalul contractual. În

<sup>5</sup> De exemplu, Legea nr. 466/2004 privind Statutul asistentului social (art. 5, lit. a))

<sup>6</sup> Legea nr. 213/2004 privind exercitarea profesiei de psiholog cu drept de liberă practică, înființarea, organizarea și funcționarea Colegiului Psihologilor din România prevede la art. 6 lit. b) că exercitarea profesiei de psiholog se desfășoară în sectorul public, în care psihologii au, după caz, statutul de funcționar public, cadru didactic și alte funcții, potrivit prevederilor legilor speciale și regulamentelor sau statutelor instituției respective.

<sup>7</sup> Datele din cadrul SENEOSP pentru octombrie 2023.

<sup>8</sup> Care pot fi considerate prerogative de putere publică conform art. 370 din Codul Administrativ

această categorie se încadrează personalul contractual încadrat în autorități și instituții ale administrației publice (de regulă în servicii publice deconcentrate și în autorități și instituții ale administrației publice locale) care furnizează servicii publice destinate cetățenilor și persoanelor juridice de drept privat. În numeroase cazuri aceste persoane, încadrate cu CIM au incluse în fișa postului și desfășoară activități identice sau similare cu funcționari publici încadrați în aceleași autorități și instituții ale administrației publice. De exemplu: unii asistenți sociali sau psihologi din cadrul Direcțiilor Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului și Direcțiilor de Asistență Socială cu sau fără personalitate juridică din cadrul autorităților administrației publice locale.

Așadar, deși normele legale restrâng pozițiile contractuale la activități care nu implică exercitarea puterii publice, atât în legislație, cât și în practică, delimitarea nu este mereu clară. Există anumite asemănări între reglementările privind recrutarea și managementul performanței și a carierei aplicabile personalului contractual și funcționarilor publici, însă lipsesc o politică sau strategie generală de management al resurselor umane (MRU) specifice pentru personalul contractual, precum și un control centralizat al modului în care funcțiile de MRU sunt implementate pentru această categorie de angajați. Cu alte cuvinte, **deși condițiile de angajare pentru personalul contractual sunt în prezent reglementate de HG nr. 1336/2022, dar și în alte hotărâri de guvern și de Legea-cadru privind salarizarea (153/2017), nu există o supraveghere eficientă a respectării acestor dispoziții, cu excepția celor referitoare la remunerare. În plus, nu se oferă sprijin semnificativ personalului contractual, departamentelor de resurse umane sau managerilor din instituțiile publice în ceea ce privește implementarea acestei legislații și gestionarea personalului contractual.**

Sub aspectul calificării posturilor se observă nevoia de a asigura un regim coerent și unitar al resurselor umane în administrația publică cu menținerea unor criterii obiective de flexibilitate pentru a permite atingerea obiectivelor instituționale ale diferitelor autorități și instituții publice. În acest sens, o caracteristică care a provocat disfuncții în administrația publică a fost neclaritatea utilizării a două categorii de personal cu statute diferite în cadrul aceleași autorități și instituții publice, deși aspectele de coerență funcțională și disciplină administrativă trebuie să fie unitare. Respectiv dualitatea de statut a aceleași resurse umane care este parțial reglementată de Codul administrativ și parțial reglementată de Codul Muncii, deși posturile respective au un caracter permanent.

În plus, analiza reglementării dedicate statutului funcționarilor publici și carierei acestora în contrast cu reglementarea aplicabilă personalului contractual reies un set de deficiențe de ordin sistemic ale reglementării privind personalul contractual. Construirea sediului dedicat personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice prin astfel de trimiteri poate genera dificultăți de interpretare și aplicare în practică, dat fiind că reglementarea la care se face trimitere nu ține cont de specificul raporturilor de muncă în care se găsește personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice. Dacă dispozițiile Codului Administrativ aplicabile funcționarilor publici au la bază natura de drept administrativ a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, Codul Muncii are în centrul său principiile libertății de voință și al egalității părților contractului individual de muncă, specifice dreptului privat. **Normele comune cuprinse în Codul administrativ aplicabile personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiile publice sunt insuficient detaliate pentru a reprezenta un veritabil sediu comun aplicabil în materie, bazându-se într-o manieră semnificativă pe trimiteri la prevederile Codului administrativ aplicabile funcționarilor publici și, respectiv, pe trimiteri la Codul muncii. Astfel, raporturile de muncă în care se găsește personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice nu sunt nici raporturi juridice de drept administrativ pur, după cum acestea nu sunt nici raporturi de muncă supuse exclusiv dreptului privat.**

O altă vulnerabilitate a reglementării aplicabile personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice ține de completarea, cel puțin sub aspectul recrutării, promovării și

evaluării performanțelor, cu reglementări de rang secundar și terțiar. Ca acte administrative cu caracter normativ, **aceste reglementări secundare și terțiare pot fi modificate și abrogate pe cale administrativă de către emitentul lor, putând astfel da naștere unor reglementări de conjunctură**, incompatibile cu stabilitatea care ar trebui să caracterizeze raporturile de muncă ale personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

**Și în ceea ce privește răspunderea și integritatea, analiza legislativă arată că se impune o apropiere a reglementărilor privind personalul contractual de cele privind funcția publică și unificarea sediului materiei.**

## 1.2. Cauzele și efectele problemei

Cauzele situației curente în care diferențierile între funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică sunt uneori neclare, iar abuzurile sunt posibile, sunt de trei tipuri:

- I. Cauzele legislative țin atât de neclaritatea, pentru unii utilizatori, a încadrării în categoriile de funcționarii publici și personalul contractual conform prevederilor din OUG 57/2019 Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, cât și de existența unor acte normative cu caracter special față de Codul administrativ și care clasific personalul unor autorități sau instituții publice ca fiind personal contractual, deși acesta are atribuții și responsabilități prin care exercită prerogative de putere publică;
- II. Cauze instituționale, dat fiind că sistemul de management al resurselor umane (MRU) din administrația publică din România. continuă să fie fragmentat, responsabilitățile privind elaborarea politicilor, gestiunea, monitorizarea și raportarea fiind dispersate între diverse entități și funcționarii publici în cauză. Astfel, **managementul carierei în funcția publică se asigură de către:**
  - **Agenția Națională a Funcționarilor Publici**, prin elaborarea cadrului legal, a politicilor și a instrumentelor necesare planificării, organizării și dezvoltării carierei în funcția publică, prin monitorizarea și controlul implementării acestora, în condițiile legii, precum și prin organizarea și desfășurarea etapei de recrutare a concursului pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de stat și teritoriale, cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii și a testării avansate în cadrul concursului de promovare în funcțiile publice de conducere prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2)<sup>9</sup>, cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii din Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare;
  - **autoritățile și instituțiile publice**, prin elaborarea politicilor și instrumentelor interne de gestiune și planificare a resurselor umane, aplicarea principiilor egalității de șanse, motivării și transparenței, precum și prin organizarea și desfășurarea etapei de selecție a concursului pentru ocuparea unei funcții publice vacante, prevăzută la art. 467 alin. (3) lit. b) din OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, și a etapei concursului de promovare, prevăzută la art. 483 alin. (2) lit. b) din această ordonanță de urgență<sup>10</sup>;
  - **funcționarul public**, prin îmbunătățirea performanțelor profesionale și a perfecționării continue în vederea dezvoltării profesionale individuale.

Potrivit art. 404 din OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, *gestiunea curentă a resurselor umane, inclusiv a funcțiilor publice este organizată și realizată, în*

<sup>9</sup> Prevederile legale se referă la funcțiile publice de stat și teritoriale.

<sup>10</sup> Prevederile legale sunt incidente funcțiile publice vacante, de stat și teritoriale, cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii.

cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de către un *compartiment specializat*, care colaborează cu ANFP.

- III. Cauze economice, dat fiind că de-a lungul timpului, în ultimii 10 ani, încadrarea în una dintre cele două categorii: funcționari publici sau personal contractual, la nivelul unor autorități sau instituții publice, a fost percepută ca fiind mai avantajoasă economic: a permis fie salarii mai mari fie desfășurarea unor activități în afara activității remunerate din fonduri publice. Cauzele economice sunt posibile doar în contextul cauzelor legislative, iar prezenta propunere de politici publice pleacă de la premisa că adresarea cauzelor legislative va diminua forța cauzelor economice.

Lipsa unei interpretări uniforme a prerogativelor de putere publică și reglementarea la nivel de legislație specială (sectorială) a unor posturi contractuale, chiar dacă pentru ele pot fi identificate prerogative de putere publică, precum și cauzele instituționale legate de lipsa unei structuri unice de îndrumare a departamentelor de resurse umane din administrația publică generează o serie de provocări, și care se pot sintetiza astfel:

- Dată fiind existența regimurilor diferite de reglementare aplicabile diverselor categorii de personal, aceasta poate conduce la apariția discrepanțelor și inegalităților între categorii de personal. Aceste aspecte pot viza aspecte precum remunerarea egală pentru muncă echivalentă, obligațiile și recompensele asociate funcțiilor similare (inclusiv gestionarea carierei), și, de asemenea, drepturile acordate funcționarilor publici reglementate de statute diferite sau ale personalului contractual care îndeplinește atribuții de funcție publică.
- Nu există o planificare centrală a forței de muncă pentru personalul contractual și niciun mecanism de coordonare sau o instituție strategică care să supravegheze procesul de planificare pentru acest tip de poziții. Doar Ministerul Finanțelor joacă un rol limitat, deoarece trebuie să pre-probe alocarea bugetară pentru toate pozițiile ocupate în instituțiile publice centrale.
- Nu există un garant al corectitudinii recrutării pentru posturile contractuale, chiar dacă procesul este detaliat reglementat. Mai mult, în timp ce recrutarea funcționarilor publici evoluează spre un proces bazat pe competențe, acest lucru nu este încă valabil pentru personalul contractual.
- Pentru personalul contractual nu există o politică generală de formare, în timp ce pentru funcționarii publici, mecanismul actual de identificare a necesităților de formare, stabilirea domeniilor prioritare și implementarea acestora se confruntă cu mai multe provocări: resursele financiare de la bugetul de stat rămân în mare parte insuficiente pentru acoperirea nevoilor de formare, formarea fiind adesea finanțată din fonduri nerambursabile, în cadrul unor proiecte, ceea ce nu asigură continuitatea politicii instituționale și naționale pentru formare în administrația publică; capacitatea direcțiilor de resurse umane și a managerilor din instituțiile publice de a planifica formarea continuă a funcționarilor publici este limitată.

### 1.3. Date statistice care susțin definirea problemei

Din punct de vedere numeric, numărul estimat al persoanelor angajate cu contract individual de muncă în cadrul autorităților și instituțiilor publice, respectiv 210.000 persoane, este mai mare decât numărul funcționarilor publici: 150.438. Deci în administrația publică aproximativ 58% din resursa umană este reprezentată de personalul contractual și aproximativ 42% de funcționarii publici.

Din punct de vedere al vechimii în funcția publică, analiza datelor statistice furnizate de ANFP arată că vechimea medie a funcționarilor publici cu funcții publice de execuție este de peste 14 ani. Această vechime medie în funcție este mai mare decât vechimea medie a personalului contractual, de aproximativ 8 ani. Vârsta medie a funcționarilor publici din România este de peste 48 de ani, ușor mai mică decât a personalului contractual. Vechimea mai mare în funcție (perioada medie de la ocuparea funcției până la momentul analizei) coroborat, prin raportare la vârsta ușor mai mică a funcționarilor publici comparat cu personalul contractual, reprezintă o consecință și ilustrare a stabilității în funcția publică a funcționarilor publici.

Conform sondajului realizat în noiembrie-decembrie 2023<sup>11</sup>, 80% dintre cetățeni identifică că în administrația publică lucrează funcționari publici, față de 69% dintre cetățeni care identifică că în administrația publică lucrează personal contractual (răspunsurile nu au fost mutual exclusive), dar 73% dintre cetățeni declară totuși că nu reușesc să facă ușor deosebirea între funcționarii publici și personalul contractual.

Analiza documentelor strategice și a programelor de guvernare arată că nici în ceea ce privește planificarea politicilor publice pentru creșterea capacității și performanței administrative nu se face, cel mai adesea, distincția între funcționarii publici și personalul administrativ. Creșterea capacității și performanțelor resurselor umane din administrația publică apare a fi elementul esențial pentru politicile de creștere a capacității și performanței administrative.

Pe de altă parte, acolo unde documentele strategice și de politici fac diferența între funcționarii publici și personalul contractual, în ultimii 5 ani, această diferență este marcată pentru a sublinia faptul că managementul resurselor umane în administrația publică nu este unitar și pentru a argumenta nevoia unei propuneri de politică publică pentru asigurarea unui cadru unitar de management al resurselor umane, aplicabil atât pentru personalul din administrația publică care exercită prerogative de putere publică, cât și personalului contractual.

În majoritatea studiilor, nivelul perceput de cetățeni privind integritatea personalului din administrația publică rezultă că peste 60% dintre respondenți declară că împărtășește opinia că personalul din administrația publică este cinstit și/sau peste jumătate dintre respondenți declară că împărtășește opinia că personalul din administrația publică nu este niciodată corupt. Pe de altă parte, între 30% și 40% dintre români consideră, conform **Eurobarometrului special privind corupția**, publicat de Eurostat în iunie 2022<sup>12</sup> că actele de corupție sunt răspândite în diverse domenii de activitate ale administrației publice (achiziții publice, emiterea de autorizații, administrarea fiscală, inspecțiile administrative etc.).

**Sondajul realizat cu funcționari publici<sup>13</sup> arată că în 38% dintre instituții personalul contractual îndeplinește sarcini similare cu funcționarii publici.**

În ceea ce privește gestiunea centralizată a carierei personalului contractual, informațiile colectate din sondaj arată o susținere în proporție de 34% a propunerii ca ANFP să preia centralizat gestiunea personalului contractual din administrația publică, similar cu modul în care realizează gestiunea funcției publice. Dar 70% dintre funcționarii publici consideră că rolul ANFP trebuie

<sup>11</sup> Sondajul realizat în cadrul prezentului contract de servicii pentru elaborarea de studii/analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării Jalonului 418 al PNRR, sondaj la care au răspuns 1233 de cetățeni, este reprezentativ la nivel național, având o marjă de eroare sub +/-3,5% la un nivel de încredere de 98%.

<sup>12</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>13</sup> Sondajul realizat în cadrul prezentului contract de servicii pentru elaborarea de studii/analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării Jalonului 418 al PNRR, sondaj la care au răspuns 1287 de persoane, dintre care 1157 de funcționari publici și 43 de persoane personal contractual este reprezentativ la nivel național pentru funcționari publici având o marjă de eroare de +/-4% la un nivel de încredere de 99%. Pentru personalul contractual din administrația publică sondajul nu este reprezentativ (are o marjă de eroare de mai mult de +/-10% la un nivel de încredere de sub 90%). Cu toate acestea, având în vedere modul în care a fost distribuit sondajul, respondenții funcționari publici sunt în măsură semnificativă persoane care lucrează în departamentele de resurse umane, iar răspunsurile lor privind personalul contractual sunt de încredere.

întărit sau consolidat. Pe de altă parte, informațiile calitative colectate prin focus grupuri și interviuri arată o susținere mai mare a acestei propuneri. Există o susținere largă a diferitelor categorii de actori pentru o implicare mai mare a ANFP în:

- Analiza statelor de funcții ale autorităților și instituțiilor din administrația publică, pentru a asigura evitarea confuziilor în ceea ce privește definirea posturilor pentru funcția publică și a celor pentru personal contractual;
- Furnizarea de cadre de competențe generale și sprijin pentru autoritățile și instituțiile din administrația publică pentru formularea de cadre de competențe specifice pentru personalul contractual.

Informațiile colectate din sondaj, focus grupuri și interviuri și confirmate de analiza legislativă arată că în opinia funcționarilor publici și a personalului contractual:

- Nu există diferențe semnificative privind încărcarea cu sarcini, evaluarea performanțelor, promovarea, responsabilitatea și riscurile de nereguli între funcția publică și personalul contractual. Părerile sunt aproximativ egal împărțite între cei care afirmă că există diferențe care favorizează funcționarii publici și cei care afirmă că există diferențe care favorizează personalul contractual.
- Recrutarea personalului contractual este mai facilă decât a funcționarilor publici, atât pentru autorități și instituții (în special departamentele de resurse umane), cât și pentru candidați. Diferența s-a accentuat odată cu introducerea concursului național pentru recrutarea funcționarilor publici.
- Stabilitatea și oportunitățile de formare pentru personalul contractual sunt percepute ca net inferioare față de stabilitatea și oportunitățile de formare de care se bucură funcționarii publici.
- Garanțiile de integritate (restricții, incompatibilități sau situații de conflict de interese în care se poate afla) sunt mai puțin prezente pentru personalul contractual decât pentru funcționarii publici.

#### 1.4. Grupuri afectate

**Principalul grup vizate de prezenta propunere de politici publice sunt persoanele încadrate cu contract individual de muncă în administrația publică din România, de la toate nivelurile.**

În subsidiar, alte grupuri afectate de prezenta propunere de politici publice sunt:

- Personalul ANFP care va dobândi unele atribuții în legătură gestiunea și managementul personalului din administrația publică ce nu are prerogative de putere publică;
- Departamentele de resurse umane din autoritățile și instituțiile administrației publice.

De asemenea, administrația publică în ansamblu este un grup țintă indirect al propunerii de politici publice.

#### 1.5. Implicații ale lipsei de acțiune guvernamentală în domeniu

Lipsa de acțiune a Guvernului prin neluarea măsurilor prezentate și propuse în prezenta propunere de politici publice are două consecințe majore:

- I. Consecința imediată este neîndeplinirea Jalonului 418 din PNRR, ceea ce poate conduce la pierderea a sute de milioane Euro, din tranșa condiționată de atingerea jaloanelor planificate în trimestrul 4 al anului 2024;

- II. Consecința pe termen lung a neluării unor măsuri pentru creșterea motivării în funcția publică și a atractivității motivării în funcția publică, pe de o parte, și pentru creșterea nivelului de competențe de management și leadership și depolitizare, pe de altă parte, este perpetuarea cercului vicios complex descris de Figura 1 prezentată în secțiunea 1.2 a prezentei propuneri de politici publice.

## 1.6. Documente relevante la nivel național și european

### Legislație comunitară:

- Regulamentul nr. 679/2016 al Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 *privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995;*
- Directiva (UE) nr. 1152/2019 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 *privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană;*
- Decizia 2021/0309 (NLE) *de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României și anexa.*

### Legislație națională:

- Constituția României din anul 1991, revizuită în anul 2003, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767/2003;
- Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare
- Hotărârea Guvernului nr. 1336/2022 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și dezvoltarea carierei personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare

### Documente programatice relevante privind funcția și funcționarul public

Principalele documente de planificare strategică incidente managementului funcției publice și funcționarilor publici sunt:

- I. Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) aprobat de Consiliul Uniunii Europene în data de 28.10.2021.
- II. Strategia Națională pentru Dezvoltarea Durabilă a României 2030.
- III. Strategia fiscal bugetară pentru perioada 2023-2025.
- IV. Strategia Națională Anticorupție 2021-2025.
- V. Programul de Guvernare 2023-2024 „Viziune pentru națiune”.
- VI. Proiectul de strategie în domeniul funcției publice 2024-2027



## Secțiunea 2. Scopul și obiectivele propunerii de politică publică

### 2.1. Scopul propunerii de politici publice

Scopul propunerii de politici publice este asigurarea coerenței în reglementarea și managementul resurselor umane din administrația publică

### 2.2 Obiective generale

Obiectiv general al propunerii de politici publice este elaborarea unui cadru unitar de management al resurselor umane, aplicabil atât pentru personalul din administrația publică care exercită atribuții și responsabilități în scopul exercitării prerogativelor de putere publică, cât și pentru personalul din administrația publică care nu exercită asemenea atribuții și responsabilități.

### 2.3. Obiective specifice

Obiective specifice al propunerii de politici publice sunt:

3. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor;
4. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică.

### 2.3. Obiective operaționale

Obiectivele operaționale ale propunerii de politici publice sunt:

1. Aferent obiectivului specific 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor, obiectivele operaționale sunt:
  - 1.1. Asigurarea clarității privind încadrarea posturilor din administrația publică în categoriile adecvate în funcție de exercitarea sau nu a prerogativelor de putere publică și de nevoia permanentă sau temporară a autorităților publice de a avea respectivele funcții ocupate (având în vedere că analiza realizată arată că în prezent posturile pentru care nevoia este temporară, de exemplu legată de implementarea unor proiecte, sunt întotdeauna posturi contractuale, chiar dacă exercită prerogative de putere publică), începând cu 2025 și încadrarea adecvată a posturilor în categoriile de funcționari public și alte categorii de personal, până în 2029;
  - 1.2. Creșterea nivelului de transparență, etică și integritate în exercitarea activităților administrației publice care nu presupun exercitarea prerogativelor de putere publică, începând cu 2025;
  - 1.3. Reglementarea regulilor privind mobilitatea între diverse categorii de posturi din administrația publică, începând cu 2025.
2. Aferent obiectivului specific 2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică, obiectivele operaționale sunt:

- 2.1. Desemnarea unei autorități care să asigure gestiunea managementului resurselor umane din administrația publică ce nu exercită prerogative de putere publică și care să sprijine compartimentele de MRU ale autorităților și instituțiilor publice;
- 2.2. Asigurarea resurselor necesare pentru gestiunea unitară, coerentă a managementului tuturor resurselor umane din administrația publică.

## Secțiunea 3. Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei/problemelor identificate

### 3.1. Opțiunea de soluționare 1. Scenariul de referință. Opțiunea non-acțiunii (status-quo)

#### 3.1.2. Descrierea scenariului de referință cu privire la regimul juridic, de drepturi și obligații al personalului din administrația publică

Cadrul normativ privind funcționarii publici și personalul contractual din România are la bază OUG 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare (Codul administrativ), care se completează cu o serie de reglementări privind managementul resurselor umane incluse în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește personalul contractual, sediul principal al materiei este Legea nr. 53/2003 privind Codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se completează cu excepțiile și prevederile specifice pentru persoanele angajate în baza unui contract individual de muncă din administrația publică.

Legislația primară cu incidență indirectă privind personalul contractual din sectorul public este extinsă și se referă atât la reglementarea unor elemente de management al resurselor umane, cum este controlul prin Inspekția Muncii, cât și la diverse sub-categorii de personal din autorități și instituții publice, inclusiv din autorități și instituții ale administrației publice.

În ceea ce privește organizarea și dezvoltarea carierei personalului contractual din administrația publică, legislația secundară cuprinde o reglementare dedicată, respectiv Hotărârea Guvernului (HG) nr. 1336/2022 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și dezvoltarea carierei personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice.

Dacă dispozițiile Codului administrativ aplicabile funcționarilor publici au la bază natura de drept administrativ a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, Codul muncii are în centrul său principiul libertății de voință a părților contractului individual de muncă specific dreptului privat. Or, raporturile de muncă în care se găsește personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice nu sunt nici raporturi juridice de drept administrativ pur, după cum acestea nu sunt nici raporturi de muncă supuse exclusiv dreptului privat.

Exercitarea prerogativelor de putere publică reprezintă diferența specifică ce determină încadrarea personalului [care nu ocupă funcții de demnitar conform art. 5 lit. v) din Codul administrativ] în categoria funcționarilor publici. Personalul din administrația publică care exercită prerogative de putere publică ar trebui să fie întotdeauna încadrat într-o funcție publică, iar personalul care nu exercită prerogative de putere publică conform art. 370 din Codul administrativ ar trebui să fie întotdeauna încadrat în categoria personalului contractual sau a altor categorii de personal. Totuși, deși normele legale restrâng pozițiile contractuale la activități care nu implică exercitarea puterii publice, atât în legislație, cât și în practică, delimitarea nu este mereu clară. Astfel, se întâlnesc situații în care angajați care desfășoară activități similare nu beneficiază de aceleași drepturi și responsabilități.

Sub aspectul recrutării, deși aceasta este reglementată, și posturile contractuale scoase la concurs sunt publicate, nu se asigură o monitorizare a organizării concursurilor.

Sub aspectul reglementărilor privind drepturi, obligații și garanții de stabilitate în funcție, deși drepturile și obligațiile aplicabile personalului contractual sunt cuprinse în legislația primară, această reglementare rămâne una fragmentată. Ca tehnică de reglementare, trimiterea la îndatoririle funcționarilor publici care se aplică în mod corespunzător și personalului contractual poate ridica probleme de interpretare în practică, dată fiind natura de drept administrativ a prerogativelor exercitate în cadrul funcției publice. La rândul său, art. 39 din Codul muncii reglementează cu titlu generic un set de drepturi și obligații care se aplică oricărui angajat, fără a conține dispoziții speciale în privința personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Cadrul legal primar privind incompatibilitățile și conflictele de interese aplicabile personalului contractual este, din nou, insuficient. Pentru mai multe categorii de personal contractual ce ocupă funcții sensibile de decizie sau influență a deciziei, cum est personalul angajat cu contract de management și personalul angajat la cabinetul demnitarului, legea nu prevede interdicții sau incompatibilități care să prevină conflictele de interese.

Sub aspectul modificării raporturilor de serviciu/muncă între categoriile de personal, prevederile Codului administrativ nu permite modificări ale raporturilor de serviciu prin transformarea lor în raporturi de muncă sau invers, iar OUG nr. 1/2020, privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, interzice detașarea pe posturile vacante din autoritățile și instituțiile publice (indiferent de modul în care ele se finanțează) a personalului contractual angajat în afara instituțiilor și autorităților publice (în mediul privat). În timp ce acest aspect previne abuzuri în ceea ce privește ocuparea posturilor din administrația publică cu personal fără competențele necesare, este limitată și capacitatea administrației de a atrage talente din mediul privat.

### *3.1.2. Descrierea scenariului de referință privind cadrul instituțional pentru gestiunea resurselor umane din administrația publică*

Managementul Resurselor Umane (MRU) din administrația publică este fragmentat între mai multe instituții-cheie. **MDLPA** este autoritatea centrală responsabilă cu elaborarea politicilor și a strategiilor pentru administrația publică, incluzând, în principiu, și MRU (deși acest lucru nu este menționat explicit în mandatul MDRAP). **SGG** este principala instituție responsabilă de coordonarea planificării strategice pentru instituțiile centrale și, prin urmare, implicit și pentru coordonarea politicilor și reformelor asociate MRU. **ANFP**, subordonată MDLPA, elaborează și monitorizează politicile pentru gestionarea funcției publice, și păstrează evidențe privind funcția publică. **MMSS** este responsabil, printre alte politici sectoriale, de politica generală de ocupare, incluzând Codul Muncii (Legea 53/2013), care reglementează atât angajarea în sectorul privat cât și angajarea pe poziții contractuale în sectorul public, dar și pentru elaborarea și monitorizarea Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Legea 153/2017). Supravegherea respectării prevederilor din Codul Muncii și a reglementărilor privind sănătatea și securitatea în muncă este asigurată de **Inspekția Muncii**. **MMJS** monitorizează și implementarea Legii Cadru a salarizării, în timp ce **Ministerul Finanțelor Publice (MFP)** stabilește anvelopa bugetară, tragerile de fonduri și agregă informațiile despre cheltuielile de personal din sectorul public.

Deși există anumite similarități în modul de reglementare a recrutării și în managementul performanței/carierei personalului contractual, nu există o politică sau o strategie atotcuprinzătoare pentru personalul contractual și nici o supraveghere centrală a modului în care funcțiile MRU sunt îndeplinite pentru aceștia. Cu alte cuvinte, deși condițiile de angajare pentru

personalul contractual fac în prezent obiectul mai multor HG-uri, precum și al Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (nr. 153/2017), nu se realizează o monitorizare a conformității cu aceste prevederi (dincolo de cele legate de remunerare), iar personalului contractual, departamentelor de resurse umane sau managerilor din instituțiile publice nu le este oferit sprijin în implementarea acestei legislații și gestionarea procesului.

### 3.2. Opțiuni de soluționare pentru crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor

#### 3.2.1. Opțiunea de soluționare 2. Acordarea unui termen suplimentar pentru încadrarea personalului din administrația publică în categoriile adecvate și implementarea unor măsuri limitate pentru asigurarea transparenței și eticii în managementul personalului contractual

Opțiunea presupune următoarele măsuri, care reprezintă doar măsurile minime necesare atingerii obiectivului specific și exigențelor Jalonului 418 al PNRR:

- **Modificarea și completarea Codului administrativ pentru adăugarea unor definiții pentru categoriile de personal contractual identificate de analiza ce stă la baza prezentei propuneri de politici publice**
- Atribuirea ANFP sau unei instituții desemnate în acest sens pentru managementul personalului contractual din administrația publică a unei funcții de control privind clasificarea posturilor.
- **Acordarea unui termen de minimum 36 de luni, pentru autoritățile și instituțiile publice, pentru realizarea analizei tuturor posturilor: funcții publice și contractuale și reîncadrarea personalului dacă este cazul în categoriile adecvate.** Pentru personalul contractual, analizele posturilor pot fi elaborate pornind de la standardele ocupaționale specifice fiecărei meserii, aprobate de Autoritatea Națională pentru Calificări.
- **Introducerea aplicării noului sistem de recrutare bazat pe utilizarea cadrelor de competențe generale și specifice pentru recrutarea, modificarea raporturilor de serviciu/muncă și managementul performanțelor personalului care nu exercită prerogative de putere publică din administrația publică, etapizat, pe categorii de funcții și niveluri administrative, până în 2032.**
- **Extinderea responsabilităților și atribuțiilor consilierilor de etică și la personalul din cadrul administrației publice care nu exercită prerogative de putere publică.**

#### 3.2.2. Opțiunea de soluționare 3. Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică

Opțiunea presupune următoarele măsuri:

- **Aplicarea unui regim de drept administrativ pentru toate funcțiile din administrația publică și deci completarea Codului administrativ cu reglementări privind managementul și cariera personalului contractual din administrația publică, adică personalul din**

administrația publică care nu exercită prerogative de putere publică. Se va introduce o noțiune juridică nouă: contractul individual de muncă administrativ și un capitol privind contractul individual de muncă administrativ în Codul administrativ, preluându-se în simetrie juridică, prevederile relevante din Codul muncii, dar fiind eliminate unele prevederi care nu au relevanță (nu este principiul negocierii).

**În acest mod, pot fi prevenite riscuri privind înțelegerea și interpretarea cadrului normativ, care actualmente este fragmentat și utilizează trimiteri, atât privind încadrarea personalului din administrație în categoriile adecvate, cât și privind drepturile și obligațiile lor.**

Măsura urmează buna practică identificată, în Estonia sunt definite două categorii principale de personal în administrația publică: funcționari publici și personal contractual, dar pentru personalul contractual este clar reglementat că regimul de drept aplicabil relațiilor de muncă este Legea serviciului public din Estonia, care este o lege din ramura de drept administrativ. Astfel, personalului contractual estonian nu i se aplică legislația muncii.<sup>14</sup>

- **Modificarea și completarea Codului administrativ cu o serie de funcții din administrația publică, care nu sunt funcții publice, dar a căror gestiune va fi în continuare sub regim de drept administrativ.** Aceste funcții sunt:
  - o Personalul contractual administrativ - personalul de la art. 382, lit. a) din Codul administrativ, personalul din administrația publică ce nu exercită prerogative de putere publică și nu se încadrează în una dintre celelalte categorii enunțate mai jos, personal încadrat pe perioadă nedeterminată;
  - o Personalul contractual administrativ încadrat la cabinetul demnitarului; personal încadrat pe perioadă determinată;
  - o Personalul contractual administrativ în afara organigramei, încadrat în cadrul proiectelor cu implementare cu perioadă determinată, strategice și/sau cu finanțare nerambursabilă, implementate de autoritățile și instituțiile publice. Acest personal va fi încadrat pe perioadă determinată.
- **Completarea Codului administrativ cu o serie de funcții publice temporare sau ocupate pe o perioadă temporară, actualmente funcții contractuale deoarece nu sunt posturi în care se poate asigura stabilitatea în funcția publică, dar care exercită prerogative de putere publică.** Măsura are în vedere că stabilitatea în funcția publică este o caracteristică a funcției publice ca efect al exercitării prerogativelor de putere publică, dar că, în afara stabilității în funcția publică, drepturile, obligațiile și interdicțiile (inclusiv incompatibilități, conflicte de interese etc.) specifice funcționarilor publici ar trebui să fie aplicabile ori de câte ori o persoană primește atribuții și responsabilități care presupun prerogative de putere publică. **Funcții publice temporare sau ocupate pe o perioadă temporară pot fi:**
  - o **Funcția de administrator public al unităților administrativ-teritoriale.** Aceasta ar trebui să devină o funcție publică cu ocupare temporară, pe baza unui proiect de management și pe durata acestuia. Astfel, contractul de management ar trebui înlocuit de un act administrativ de numire pe baza proiectului de management, cu aceleași criterii de performanță pe care le presupune și contractul de management.
  - o **Funcții publice temporare în afara organigramei, în cadrul proiectelor cu implementare cu perioadă determinată, strategice și/sau cu finanțare nerambursabilă, implementate de autoritățile și instituțiile publice.** Aceste funcții

<sup>14</sup> Legea serviciului public din Estonia, disponibilă în limba engleză:  
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/525032019003/consolide/current>

sunt specifice proiectelor și ar trebui create atunci când personalul încadrat pentru implementarea proiectelor trebuie să exercite prerogative de putere publică.

- **Acordarea unui termen de minimum 36 de luni, pentru autoritățile și instituțiile publice pentru realizarea analizei tuturor posturilor: funcții publice și contractuale și reîncadrarea personalului, adecvat, în noile categorii.** Pentru personalul contractual, analizele posturilor pot fi elaborate pornind de la standardele ocupaționale specifice fiecărei meserii, aprobate de Autoritatea Națională pentru Calificări.
- Analizele de posturi și eventualele reîncadrări ale personalului ar trebui să se realizeze, în același termen de 36 de luni, și în cazul autorităților publice pentru care legea specială prevede că personalul încadrat este personal contractual. Analiza de impact a reglementării ce va fi propusă pentru modificarea Codului administrativ va identifica actele normative ce vor trebui modificate în acest sens.
- **Extinderea măsurilor de asigurare a transparenței, corectitudinii în recrutare, a eticii și integrității din administrația publică și la personalul contractual administrativ, personalul contractual administrativ încadrat la cabinetul demnitarului și personalul contractual administrativ în afara organigramei, prin următoarele măsuri:**
  - o Publicarea tuturor concursurilor de recrutare desfășurate la nivel central, teritorial și local, atât pentru funcții publice, cât și pentru posturi care nu exercită prerogative de putere publică, precum și - în completare față de publicarea actuală pe platforma [posturi.gov.ro](https://posturi.gov.ro) - a rezultatelor acestora, pentru a spori transparența procesului de recrutare și prin aceasta a crește nivelul de supervizare și a facilita controlul, cu respectarea în toate cazurile a reglementărilor privind prelucrarea datelor cu caracter personal (după modelul de transparență a concursului național).
  - o **Introducerea aplicării noului sistem de recrutare bazat pe utilizarea cadrelor de competențe generale și specifice pentru recrutarea, modificarea raporturilor de serviciu/muncă și managementul performanțelor personalului care nu exercită prerogative de putere publică din administrația publică, etapizat, pe categorii de funcții și niveluri administrative, până în 2032.**
  - o **Extinderea responsabilităților și atribuțiilor consilierilor de etică și la personalul din cadrul administrației publice care nu exercită prerogative de putere publică.**
  - o Reglementarea unitară a normelor de răspundere și conduită personalul din cadrul administrației publice (personalul încadrat conform legii-cadru nr. 153/2017 cu modificările și completările ulterioare în familia ocupațională „Administrație”), prin completarea Codului administrativ.
- **Instituirea unor reguli de modificare a raporturilor de serviciu pe o funcție de grad profesional similar, temporară, între diverse categorii de posturi/funcții, pentru a permite utilizarea resurselor umane și fructificarea talentelor.** Astfel, reglementarea posibilității de detașare de pe o funcție contractuală din administrația publică sau din mediul privat, într-o funcție publică, pentru o perioadă de maximum 6 luni, aplicând condițiile de transparență și verificare a competențelor actualmente reglementate în cazul transferului, doar în cazul în care nu s-a reușit ocuparea funcției prin concurs sau promovare sau până la organizarea concursului, potrivit planului de recrutare. Cu excepția funcțiilor din familia de posturi aferente domeniului „tehnologie și informații” pentru care se vor elabora norme specifice, salariul acordat persoanei detașate va fi cel înscris în statul de funcții pentru funcția ocupată prin detașare. Persoanele detașate nu își vor păstra salariul de la locul de muncă de la care au fost detașați.

### 3.3. Opțiuni de soluționare privind asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică

Propunerile de creștere a coerenței managementului resurselor umane în administrația publică din România prin desemnarea unei agenții centrale de MRU nu sunt noi. O sinteză din 2011 a analizelor funcționale realizate în România a concluzionat că: „Responsabilitatea generală pentru formularea și coordonarea politicii de resurse umane în sectorul public ar trebui să revină unei singure instituții de stat care să asigure coerența și standarde comune. Acesta este modelul adoptat de majoritatea statelor membre UE și s-a dovedit deosebit de reușit în Asia și în țările care trec printr-o perioadă de tranziție. Unitatea Centrală ar trebui să aibă responsabilitatea globală pentru formularea propunerilor de politici în domeniul resurselor umane și diseminarea celor mai bune practici. Domeniile de responsabilitate ar trebui să includă remunerarea și clasificarea, recrutarea, selecția, dezvoltarea carierei, formarea și mobilitatea [personalului], precum și utilizarea eficientă și eficace a resurselor. Acest lucru nu necesită micro-managementul problemelor de RU de către Unitatea Centrală. Instituțiile existente (de exemplu, cele responsabile de sănătate și educație) ar rămâne responsabile pentru formularea propriilor strategii de resurse umane și ar continua să prezinte propuneri privind politicile în domeniul resurselor umane. Acestea din urmă ar trebui, totuși, să fie aprobate de către Unitatea Centrală înainte de a fi supuse aprobării guvernului.”<sup>15</sup>

Încă din 2015<sup>16</sup> au fost analizate două opțiuni de organizare și coordonare pentru consolidarea managementului unitar și strategic al resurselor umane în administrația publică. Pe scurt, cele două opțiuni formulate au fost:

- Extinderea atribuțiilor ANFP pentru a acoperi și personalul contractual, lăsând politica de salarizare unei instituții diferite.
- Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică similare cu cele pe care ANFP le are pentru funcționarii publici, încredințând responsabilitatea pentru politica salarială unei alte instituții (Ministerului muncii) și coordonarea și standardizarea proceselor MRU la nivel de sistem unei instituții separate (spre exemplu MDLAP).

Acestea sunt și opțiunile formulate în prezent.

#### 3.3.1. Opțiunea de soluționare 4. Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică

ANFP ar trebui să primească atribuții noi, astfel:

- a) Elaborarea de politici publice și strategii privind resursele umane din administrația publică, incluzând atât funcția publică, cât și personalul din administrația publică ce nu exercită prerogative de putere publică (întreg personalul încadrat în familia ocupațională „Administrație”, conform Legii-cadru nr. 153/2017 cu modificările și completările ulterioare);
- b) Elaborarea, analiza și avizarea de acte normative privind resursele umane din administrația publică;

<sup>15</sup> Banca Mondială (2011), REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale.

<sup>16</sup> ANFP (2015), Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publice.

- c) Elaborarea **cadrelor de competență generale** pentru resursele umane din administrația publică pentru care legea presupune existența acestora: înalți funcționari publici, funcționari publici, dar și care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică, cu excepția personalului încadrat la cabinetele demnitarilor și personalului încadrat în afara organigramelor pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile;
- d) **Avizarea cadrelor de competență specifice pentru personalul din administrația publică centrală** pentru care aceste cadre se dezvoltă;
- e) **Organizarea unui sistem de monitorizare a cadrelor de competențe specifice pentru personalul din administrația publică locală;**
- f) Elaborarea de **studii, analize și prognoze** privind structura și dinamica resurselor umane din administrația publică;
- g) Acordarea de **asistență de specialitate compartimentelor de resurse umane** din cadrul instituțiilor și autorităților publice pentru gestiunea tuturor categoriilor de personal;
- h) **Monitorizarea respectării aplicării reglementărilor** privind resursele umane din administrația publică, prin realizarea unui transfer de capacitate (prin protocoale de colaborare, transferuri de personal și buget etc.) de la Inspekția Muncii, proporțional cu numărul de angajați care nu vor mai fi supuși controlului Inspekției Muncii, dar pentru care ANFP va realiza monitorizare. Această monitorizare se va referi inclusiv la:
- monitorizarea respectării încadrării personalului din administrația publică în categoriile / pe funcțiile adecvate;
  - organizarea concursurilor pe post;
  - organizarea perioadelor de stagiu;
  - evaluarea performanțelor;
  - monitorizarea respectării condițiilor de muncă;
  - monitorizarea respectării drepturilor convenite personalului;
  - organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină.

Monitorizarea se va realiza utilizând mijloace electronice, în contextul digitalizării tuturor proceselor de MRU, ce se realizează prin investiție PNRR.

- i) Fundamentarea, elaborarea, prezentarea, implementarea și gestiunea de **programe și proiecte** pentru dezvoltarea managementului resurselor umane în administrația publică.

Atribuțiile de la lit. a, b, f, g și i sunt deja asumate de ANFP în cadrul proiectelor cu finanțare europeană nerambursabilă și în implementarea reformelor și investițiilor PNRR de care ANFP este responsabilă.

Atribuțiile de la lit. c, d și e presupun o dezvoltare a planului de reformă specific Jalonului 419 din PNRR, referitor la „cascadarea” utilizării cadrelor de competențe în toate procesele de MRU din administrația publică.

Atribuțiile de la lit. h presupun un efort mai mare și susținut, generează nevoie de creștere a capacității ANFP, dar acest lucru se poate realiza prin mai multe mijloace, complementare și necesare cumulativ:

- Digitalizarea în curs a proceselor de MRU, ceea ce va permite utilizarea tehnologiei și analizei sistematice și automate de date pentru realizarea monitorizării. Spre exemplu pentru identificarea unor factori de risc de neconformitate care să genereze nevoia de monitorizare la o autoritate sau instituție publică;
- Creșterea capacității ANFP prin creșterea cu minimum 25% a personalului său;



- Un transfer de capacitate (prin protocoale de colaborare, transferuri de personal și buget etc.) de la Inspekția Muncii, proporțional cu numărul de angajați care nu vor mai fi supuși controlului Inspekției Muncii, dar pentru care ANFP va realiza monitorizare.

### *3.3.1. Opțiunea de soluționare 5. Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației*

Opțiunea presupune menținerea mandatului și atribuțiilor ANFP în ceea ce privește funcția publică și înființarea unei noi instituții, cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică (a personalului care nu exercită prerogative de putere publică). Așadar opțiunea presupune apariția unei instituții noi, cu atribuții și responsabilități similare ANFP, dar pentru personalul din administrația publică care nu exercită prerogative de putere publică. Pentru a răspunde exigențelor PNRR care se referă la un management unitar al resurselor umane din administrația publică, această nouă instituție ar trebui să fie, similar ANFP, plasată în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației.

## Secțiunea 4. Identificarea și evaluarea impactului pentru fiecare opțiune

### 4.1. Impactul economic și asupra mediului de afaceri

Scenariul de referință nu are impact economic și asupra mediului de afaceri.

Toate opțiunile care abordează problemele identificate și conduc la atingerea Jalonului 418 al PNRR au impact pe termen lung, de creștere a performanțelor din administrația publică, ceea ce generează un impact pozitiv asupra economiei și mediului de afaceri. Totuși, acest impact este indirect și îndepărtat, temporar, de începerea implementării opțiunii. Prin urmare, acest tip de impact este mic, nu se va manifesta în următorii 5 ani și nu poate fi estimat la momentul actual.

### 4.2. Impactul bugetar și financiar

Impactul bugetar și financiar al scenariului de referință este impactul dat de nerespectarea angajamentelor luate de România prin PNRR, prin neatingerea Jalonului 418. Așadar suspendarea plăților din cadrul PNRR poate duce la pierderea a mai multe sute de milioane Euro, aferente cererii de plată ce depinde de îndeplinirea jaloanelor cu termen în trimestrul 4, 2024.

Opțiunile formulate pentru atingerea obiectivului specific 1 nu au impact bugetar. Ele presupun modificarea legislației, în anul 2024, pentru care bugetul este deja alocat și contractat, precum și activități administrative de management al resurselor umane la nivelul departamentelor de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor publice, ce fac parte din planul existent de „cascadare” a utilizării cadrelor de competență în managementul resurselor umane din administrația publică.

Opțiunile formulate pentru atingerea obiectivului specific 2 au impact bugetar important. Pe baza analizei activității ANFP, extinderea competențelor ANFP la întregul personal din administrația publică (opțiunea 4) presupune o creștere a resurselor umane și bugetare la nivelul ANFP de 25%-30%. Prin comparație, înființarea unei noi instituții care să gestioneze personalul contractual (opțiunea 5) presupune acordarea pentru aceasta a unui buget echivalent cu ANFP, deci un impact bugetar de 4 ori mai mare.

### 4.3. Impactul social și asupra grupurilor țintă

Din punct de vedere social și al grupurilor țintă: personalul contractual din administrația publică și administrația publică în ansamblu, scenariul de referință, lipsa de intervenție a guvernului are impact negativ în ceea ce privește continuarea existenței problemelor identificate.

Opțiunile formulate pentru atingerea obiectivului specific 1 au un impact asupra grupurilor țintă: personalul contractual din administrația publică și administrația publică în ansamblu diferit. Opțiunea de modificare extinsă a Codului administrativ pentru a crea instituția contractului individual de muncă administrativ (opțiunea 3) creează premise pentru clarificarea și securizarea interpretării cadrului normativ privind personalul care nu exercită prerogative de putere publică și astfel întărește protecția drepturilor acestora, precum și capacitatea statului de a asigura că sunt formulate, înțelese și respectate obligații care să asigure integritatea și prestigiul în administrația publică. Opțiunea 2 (acordarea unui termen suplimentar pentru încadrarea personalului din administrația publică în categoriile adecvate și implementarea unor măsuri limitate pentru asigurarea transparenței și eticii în managementul personalului contractual) nu are aceeași capacitate de clarificare și securizare a interpretării cadrului normativ și deci nu are același impact privind drepturile personalului din administrația publică și nu conferă aceeași capacitate a statului de a asigura că sunt formulate, înțelese și respectate obligații care să asigure integritatea și prestigiul în administrația publică.

Desemnarea unei instituții pentru managementul resurselor umane din administrația publică nu are impact social, dar are impact major asupra administrației publice, care reprezintă un grup țintă indirect al acestei politici publice.

Studiul Băncii Mondiale din 2019 prezintă o analiză multicriterială convingătoare care arată că extinderea rolului ANFP este preferabilă conform celor mai multe dintre criteriile analizate, cu condiția:

- dezbaterii în profunzime și luării unor decizii informate cu privire la opțiunile privind poziționarea instituțională (în subordinea ministerului responsabil pentru administrația publică, ca acum; la centrul guvernului în subordinea SGG sau a Cancelariei Primului Ministru; sau - mai puțin recomandat - în subordinea Ministerului Finanțelor sau a Muncii);
- asigurării susținerii instituționale, vizibilității și sprijinului politic la nivel înalt;
- dezbaterii în profunzime și luării unor decizii informate cu privire la gradul de autonomie al ANFP față de instituția căreia îi este subordonată;
- consolidării capacității ANFP, atât prin asigurarea de resurse financiare și umane suplimentare, cât și prin asigurarea cadrului pentru realizarea de analize, studii de formare profesională pentru noile atribuții.

Criterii	Două instituții diferite pentru managementul resurselor umane pentru personalul contractual și funcționarii publici	O singură instituție de management al resurselor umane cu mandat pentru ambele: extinderea mandatului ANFP
Abordare unitară și strategică a managementului resurselor umane, inclusiv:	(-) Mai dificil	(+)
Dezvoltarea unei viziuni și strategii comune de MRU pentru administrația publică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică a Consiliului pentru Resurse Umane	(+)

criterii	Două instituții diferite pentru managementul resurselor umane pentru personalul contractual și funcționarii publici	O singură instituție de management al resurselor umane cu mandat pentru ambele: extinderea mandatului ANFP
Îmbunătățirea colectării datelor/ evidenței personalului din administrația publică	(-) Poate fi adresată parțial printr-o interoperabilitate îmbunătățită între bazele de date existente	(+) ANFP a început investiții (sprijinite de POCA și PNRR) pentru unificarea și modernizarea sistemelor existente de colectare a datelor
Sprijinirea instituțiilor publice în domeniul managementului resurselor umane	(-) Mai dificil, necesită construirea de infrastructuri paralele în două instituții diferite pentru interacțiunea cu departamentele de resurse umane și managerii din instituții	(+)
Proeminența MRU pe agenda politică și strategică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică a Consiliului pentru Resurse Umane	(+/-) Poate depinde de abilitatea ANFP de a pune pe agendă propuneri de calitate, precum și de poziționarea ANFP. Crește în cazul în care ANFP este plasat în subordinea SGG sau a Cancelariei Primului Ministru
Corelarea MRU cu reforma administrației publice	(+) În măsura în care noua instituție este în subordinea MDLPA	(+) Atât dacă ANFP rămâne în subordinea MDLPA, cât și dacă se plasează în subordinea SGG
Costuri de tranziție	(-) costuri de tranziție mari pentru înființarea unei noi instituții	(+) costuri mai mici dacă se extinde mandatul ANFP și se utilizează resursele deja create pentru managementul funcției publice și pentru gestiunea și managementul personalului contractual
Recomandări din analizele anterioare	N.a.	BM (2011), <sup>17</sup> BM (2013), <sup>18</sup> MDRAP/ ANFP (2015) <sup>19</sup>

Tabelul 1 Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU

Sursa: prelucrarea autorilor, adaptare după Banca Mondială (2019)<sup>20</sup>

### 4.3. Impactul asupra mediului înconjurător

Scenariul de referință nu are impact asupra mediului înconjurător.

Impactul pe termen lung al implementării opțiunilor care abordează problemele identificate și conduc la atingerea Jalonului 418 al PNRR este de creștere a performanțelor din administrația publică, ceea ce generează un impact pozitiv asupra mediului înconjurător. Totuși, acest impact este indirect și îndepărtat, temporar, de începerea implementării opțiunii. Prin urmare, acest tip de impact este mic, nu se va manifesta în următorii 5 ani și nu poate fi estimat la momentul actual.

### 4.3. Alte categorii de impact ale opțiunilor de soluționare

Neimplementarea Jalonului 418 al PNRR, prin păstrarea scenariului de referință, generează, și un impact negativ asupra prestigiului și relației României cu partenerii europeni, în afara impactului

<sup>17</sup> BM (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale (pagina 18).

<sup>18</sup> Banca Mondială (2013). Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România (pag. 60).

<sup>19</sup> ANFP (2015) Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publice (pag. 46-47).

<sup>20</sup> BM (2019) Livrabilul 1.1 - Studiul privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane

financiar legat de sancțiunile din cadrul regulamentelor europene privind gestiunea Cadrului Financiar Multianual.

Opțiunea 3 are un impact major asupra legislației, dar acesta este de natură să clarifice, negenerând riscuri juridice.

## Secțiunea 5. Selectarea opțiunilor

Deoarece pentru fiecare obiectiv specific sunt formulate opțiuni diferite de soluționare, pe baza analizei multicriteriale este propusă câte o opțiune aferentă fiecărui obiectiv.

Analiza multicriterială pentru selectarea opțiunilor recomandate acordă punctaje pentru fiecare categorie de impact pentru fiecare opțiune, pe o scală de la -5 reprezentând impact negativ semnificativ la +5 reprezentând impact pozitiv semnificativ, pe baza judecății experților implicați elaborarea propunerii de politici publice, plecând de la informațiile din secțiunea 4 a prezentului document și pe baza consultării factorilor interesați.

Pentru situația în care impactul nu este observat sau nu poate fi estimat specific (de exemplu în cazul impactului asupra mediului de afaceri și asupra mediului înconjurător), punctajul este 0.

În ceea ce privește impactul bugetar, punctajul este oferit opțiunilor în raport cu impactul lor calculat, comparativ: opțiunea cu cel mai mare impact bugetar în ceea ce privește cheltuielile generate primind -5 reprezentând impact negativ semnificativ.

Pentru a determina impactul general al opțiunilor, pe baza căruia se realizează selectarea opțiunilor recomandate, toate categoriile de impact sunt considerate a avea o importanță/pondere egală. Impactul asupra mediului înconjurător, estimat 0 pentru toate opțiunile de politici publice formulate, este exclus din analiză.

**Punctajele pentru impactul anticipat al opțiunilor de politici publice este completat și explicat pe scurt în tabelul următor.**

Tabel 2. Analiza multicriterială a impactului opțiunilor de soluționare pentru atingerea Obiectivului specific 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor

	Opțiunea 1 - Scenariul de referință		Opțiunea 2 - Acordarea unui termen suplimentar pentru încadrarea personalului din administrația publică în categoriile adecvate și implementarea unor măsuri limitate pentru asigurarea transparenței și eticii în managementul personalului contractual		Opțiunea 3 - Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică	
	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)
Impact economic și asupra mediului de afaceri	0		1	Opțiunea are impact pozitiv pe termen lung prin creșterea performanței administrației în relație cu mediul de afaceri	1	Opțiunea are impact pozitiv pe termen lung prin creșterea performanței administrației în relație cu mediul de afaceri
Impact bugetar și financiar	0		0		0	
Impact social și asupra grupurilor țintă	-3	Perpetuarea problemelor și afectarea prestigiului administrației publice și încrederii cetățenilor	4	Opțiunea rezolvă în mare măsură, dar nu integral problema la nivelul grupurilor țintă	5	Opțiunea rezolvă integral problema identificată la nivelul grupurilor țintă
Alte categorii de impact	-1	Pierderea prestigiului și relației României cu partenerii europeni	0		0	
<b>Total</b>		<b>-3</b>		<b>4</b>		<b>5</b>

Tabel 3. Analiza multicriterială a impactului opțiunilor de soluționare pentru atingerea Obiectivului specific 2 Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică

	Opțiunea 1 - Scenariul de referință		Opțiunea 4 - Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică		Opțiunea 5 - Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației	
	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)
<b>Impact economic și asupra mediului de afaceri</b>	0		1	Opțiunea are impact pozitiv pe termen lung prin creșterea performanței administrației în relație cu mediul de afaceri	1	Opțiunea are impact pozitiv pe termen lung prin creșterea performanței administrației în relație cu mediul de afaceri
<b>Impact bugetar și financiar</b>	- 2	Impactul bugetar al neîndeplinirii jalonului PNRR	-2	Creșterea cu 25%-30% a bugetului ANFP	-5	Alocarea unui buget egal cu bugetul ANFP pentru o instituție nou înființată
<b>Impact social și asupra grupurilor țintă</b>	-4	Perpetuarea problemelor și afectarea prestigiului administrației publice și încrederii cetățenilor Perturbarea activității departamentelor de MRU care gestionează diferit funcțiile publice și cele contractuale	5	Opțiunea rezolvă integral problema identificată și prezintă avantaje privind centralizarea gestiunii MRU din administrația publică	-3	Chiar dacă este plasată în subordinea MDLPA, ca și ANFP, crearea unei instituții pentru managementul personalului contractual nu asigură coerența strategică a managementului resurselor umane și nu poate fi atins cu succes Jalonul 418 al PNRR.

	Opțiunea 1 - Scenariul de referință		Opțiunea 4 - Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică		Opțiunea 5 - Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației	
	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)	Punctaj	Motivare (pentru detalii: Secțiunea 4)
<b>Alte categorii de impact</b>	-1	Pierderea prestigiului și relației României cu partenerii europeni	0		0	Costurile de înființare mari ale unei noi instituții sunt avute în vedere în analiza impactului bugetar
<b>Total</b>	<b>-7</b>		<b>3</b>		<b>-7</b>	

Având în vedere rezultatul analizei multicriteriale, opțiunile de soluționare propuse sunt:

- Pentru *obiectivul specific 1. 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor*, opțiunea 3: **Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică.**
- Pentru *obiectivul specific 2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică*, opțiunea 4: **Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică.**

Combinarea celor două opțiuni propuse duce la îndeplinirea celor 2 obiective specifice, respectiv a obiectivului general al propunerii de politici publice, în modul în care au fost prezentate acestea la impactul social și asupra grupului țintă al fiecărei opțiuni. Secțiunea 4.3 de mai sus, referitoare la impactul social și asupra grupurilor țintă, descrie și beneficiile și riscurile principale ale fiecărei opțiuni.

Costul bugetar total estimat, al combinației celor două opțiuni propuse reprezintă suma impactului bugetar în modul în care au fost prezentate acestea la impactul bugetar și financiar asupra grupului țintă. Astfel, impactul bugetar total pe următorii 5 ani și pe termen lung este de creștere a bugetului ANFP cu 25%-30%.

Principalii indicatori de impact ce vor fi urmăriți pe termen lung pentru monitorizarea implementării politicilor publice sunt:

- i) Pentru opțiunea 3: Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică, indicatorii propuși sunt:
  - a. Numărul de posturi pentru care au fost realizate analizele posturilor
  - b. Numărul de posturi care au fost transformate din posturi aferente personalului contractual în funcții publice
  - c. Numărul de procese de recrutare organizate la nivelul autorităților și instituțiilor publice, pentru recrutarea personalului care nu exercită prerogative de putere publică, și care utilizează cadrele de competențe, începând cu 2027.
- ii) Pentru opțiunea 4: Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică, indicatorii propuși sunt:
  - a. Numărul de posturi din cadrul ANFP, din care personal alocat pentru managementul personalului din administrația publică care nu exercită prerogative de putere publică
  - b. Rata de creștere a bugetului ANFP
  - c. Numărul de instrumente MRU dezvoltate de ANFP disponibile atât pentru funcționarii publici cât și pentru managementul personalului din administrația publică care nu exercită prerogative de putere publică
  - d. Numărul de instrumente digitale dezvoltate de ANFP disponibile atât pentru funcționarii publici cât și pentru managementul personalului din administrația publică care nu exercită prerogative de putere publică



## Secțiunea 6. Procesul de consultare publică

Pentru consultare cu privire prezenta propunere de politici publice au fost organizate, la sediul ANFP, două focus grupuri, în data de 27 martie 2024. La aceste consultări au participat peste 30 de persoane, de regulă personal de conducere din compartimente de resurse umane sau de politici publice, reprezentante ale următoarelor autorități și instituții publice:

- Ministerul Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației
- Cancelaria Primului Ministru
- Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
- Ministerul Justiției
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Durabile
- Ministerul Afacerilor Interne
- Ministerul Finanțelor
- Agenția Națională de Administrare Fiscală
- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
- Ministerul Energiei
- Ministerul Mediului Apelor și Pădurilor
- Curtea de Conturi
- Consiliul Concurenței
- Agenția Națională de Achiziții Publice
- Institutul Național de Administrație

Acestea sunt autoritățile publice avizatoare ale reglementărilor ce vor fi elaborate pentru punerea în aplicare a politicilor publice propuse. De asemenea, numărul personalului din cadrul autorităților participante, afectat de propunerea politicilor publice, este semnificativ.

Principalele concluzii ale dezbaterilor din data de 27 martie 2024 arată în continuare existența unor opinii diferite. Unii dintre participanți au apreciat că modificări de încadrare a personalului contractual și modificările instituționale sunt reforme pripite și au recomandat revizuirea propunerilor. Totuși, majoritatea participanților au susținut reforma propusă, având în vedere atât prevederile PNRR, Jalon 418, cât și nevoia departamentelor de resurse umane de a lucra cu un singur set de instrument de MRU.

În perioada următoare redactării prezentului document de propunere de politici publice, vor fi organizate dezbateri publice suplimentare cu reprezentanți ai societății civile, mediului de afaceri și reprezentanți ai autorităților și instituțiilor publice.

## Secțiunea 7. Măsurile post-adoptare

În urma aprobării prezentei propuneri de politici publice, pașii următori necesari implementării sunt:

1. Elaborarea legislației necesare.
2. Continuarea realizării analizei posturilor, având în vedere și documentația dezvoltată de ANFP în cadrul Jalonului 419 al PNRR privind extinderea utilizării cadrelor de competență.
3. Extinderea mandatului ANFP.
4. Realizarea de recrutări sau transferuri la ANFP pentru asigurarea necesarului de personal.
5. Elaborarea unei strategii a ANFP privind îndrumarea și monitorizarea reîncadrării posturilor, ca efect al analizei posturilor.
6. Dezvoltarea portalului [posturi.gov.ro](https://posturi.gov.ro) pentru a publica, în completarea anunțurilor de angajare și alte detalii despre recrutarea în posturile din administrația publică pentru care nu se organizează concurs național.

Un plan de acțiuni detaliat va fi inclus în varianta finală a propunerii de politici publice, după consultarea publică.

Jalon 418 - Intrarea în vigoare a două acte legislative privind managementul resurselor umane

COMPONENTA C14. BUNA GUVERNANȚĂ

Reforma 3 - Management performant al resurselor umane în sectorul public

Februarie, 2024

Agenția Națională a Funcționarilor Publici  
Bulevardul Mircea Vodă nr. 44, tronsonul III, intrarea C, sectorul 3, cod poștal  
030669 București, România  
[www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro)  
[comunicare@anfp.gov.ro](mailto:comunicare@anfp.gov.ro)

*„Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.”*