

ROMÂNIA

Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru

Dezvoltarea Capacității Administrației Publice Centrale de a
Realiza Studii de Impact

Raportul Evaluării Impactului Reglementărilor:

**Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice
centrale**

Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Cuprins

Listă Casete.....	2
Listă Figuri	3
Listă Table	4
Mulțumiri.....	5
Secțiunea 1. Informații generale cu privire la inițiativă	6
Secțiunea 2. Argumentare pentru lansarea inițiativei	7
2.1. Introducere	7
2.2. Definirea problemei	8
2.2.1. Resursele umane la nivelul administrației publice: sistemul bazat pe merite este slab în România.....	9
2.2.1.1. Resursele umane din administrația publică și procesul de recrutare.....	12
2.2.1.2. Cadrul legal și strategic actual ce reglementează ocuparea în funcția publică	21
2.2.1.3. Instituțiile implicate în managementul administrației publice	24
2.2.2. Care este aspectul sau partea negativă care necesită o acțiune a Guvernului?.....	25
2.2.2.1. Scopul analizei	27
2.2.3. Care sunt factorii determinanți ai problemei?	27
2.2.3.1. Lipsa unui cadru strategic pentru MRU la nivelul administrației publice	27
2.2.3.2. Modificări legale constante și restructurarea instituțională.....	28
2.2.3.3. Lipsa datelor și informațiilor integrate cu privire la nivelul de ocupare în cadrul funcției publice	29
2.2.3.4. Suprapunerea responsabilităților cu privire la politicile de salarizare la nivelul administrației publice, în special în ceea ce privește funcția publică	30
2.2.3.5. Lipsa transparenței procesului de recrutare.....	30
2.2.3.6. Proceduri costisitoare și birocratice	31
2.2.3.7. Lipsa competențelor adecvate și capacitatea limitată a sistemului de formare al funcției publice	32
2.2.3.8. Cultură administrativă și politică redusă și orientare insuficientă către cetățean.....	33
2.2.4. Care sunt efectele problemei?.....	33
2.2.5. Cine este afectat, în ce moduri și în ce măsură?.....	40
Secțiunea 3. Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare.....	43
3.1. Obiectivele acțiunii guvernului și opțiunile de politică	43
3.2. Abordarea metodologică a evaluării opțiunilor de politică. Analiza Multicriterială (AMC).....	48
3.2.1. Definirea criteriilor, sub-criteriilor și indicatorilor de evaluare	48
3.2.1.1. Eficacitate	49
3.2.1.2. Părțile interesate și fezabilitate politică.....	49
3.2.2. Procedura de evaluare a opțiunilor de politică.....	53
3.3. Principalele rezultate ale evaluării situației curente și opțiunilor de politică comparativ cu setul complet de criterii.....	56
3.3.1. Principalele rezultate ale evaluării importanței criteriilor	56
3.3.2. Situația actuală a funcției publice din România: cum ar evolua situația în lipsa unei acțiuni din partea guvernului (scenariu de referință)?	56

3.3.2.1. Managementul strategic al RU la nivelul administrației publice centrale	57
3.3.2.2. Procedurile de ocupare în funcția publică	58
3.3.2.3. Formare inițială și continuă în domeniul MRU	59
3.3.3. Impactul preconizat al situației actuale în decursul următorilor 10 ani	59
3.3.4. Analiza multicriterială a situației actuale	60
3.3.5. Descrierea Opțiunii 1: „Reforma incrementală a sistemului de ocupare la nivel administrației publice centrale”	61
3.3.5.1. Cadrul strategic al sistemului de ocupare în funcția publică	61
3.3.6. Impactul preconizat al Opțiunii 1 în decursul următorilor 10 ani	64
3.3.7. Analiza multicriterială a Opțiunii 1	65
3.3.8. Descrierea Opțiunii 2: Consolidarea unui sistem de carieră la nivelul administrației publice centrale	66
3.3.8.1. Managementul strategic al resurselor umane	66
3.3.8.2. Un nou proces de ocupare pentru funcțiile publice	70
3.3.8.3. Formarea în domeniul MRU și implementarea sistemului de ocupare	72
3.3.9. Impactul preconizat al Opțiunii 2 în decursul următorilor 10 ani	73
3.3.10. Analiza multicriterială a Opțiunii 2	74
3.3.11. Descrierea Opțiunii 3: „Îmbunătățirea practicilor MRU existente la nivelul administrației publice centrale”	75
3.3.11.1. Managementul strategic al resurselor umane în cadrul Opțiunii 3	75
3.3.11.2. Procesul de ocupare în funcția publică conform Opțiunii 3	77
3.3.11.3. Formarea personalului în domeniul MRU	77
3.3.12. Impactul anticipat al Opțiunii 3	77
3.3.13. Analiza multicriterială a Opțiunii 3	78
Secțiunea 4. Analiză comparativă a situației actuale și a opțiunilor de politică. Selectarea opțiunii ..	80
Secțiunea 5. Raport consultarea publică (art. 7 din Legea 52/2003)	82
Secțiunea 6. Măsurile post adoptare (doar pentru opțiunea preferată)	84
6.1. Măsurile de implementare	84
6.2. Activități de monitorizare și evaluare	86
Secțiunea 7. Referințe	93
Anexa 1. Ponderile atribuite criteriilor conform evaluării realizate de către părțile interesate	97
Anexa 2. Evaluarea opțiunilor de politică comparativ cu situația actuală, conform criteriilor de evaluare	98

Listă Casete

Caseta 1 Imaginea administrației publice din perspectiva Weber	17
Caseta 2. Cadrul legal actual aferent condițiilor de recrutare și promovare la nivelul funcției publice din România	22

Listă Figuri

Figura 1. Piramida inversată a nivelurilor profesionale de execuție în cadrul funcției publice, 2015..	10
Figura 2. Defalcarea pozițiilor de execuție ocupate, 2011-2015	11
Figura 3. Defalcarea pozițiilor de execuție vacante, 2011-2015.....	11
Figura 4. Numărul de petiții soluționate de către ANFP în funcție de subiect, 2015.	20
Figura 5. Numărul de modificări aduse legislației privind funcția publică.....	23
Figura 6. Numărul de proiecte de lege privind funcția publică și/sau funcționarii publici transmise la ANFP pentru comentarii și avizare.....	24
Figura 7. Arborele problemei	26
Figura 8. Numărul de avize emise cu privire la modificarea structurii funcțiilor publice sau pentru restructurarea activității la nivelul instituțiilor și autorităților publice (2006-2015).....	29
Figura 9. Percepția cu privire la integritatea instituțiilor publice din statele europene, în funcție de percepția privind favoritismul, mita și conexiunile politice, 2013.....	38
Figura 10. Nivelurile de încredere ale românilor în categoriile socio-profesionale, inclusiv funcționarii publici.....	39
Figura 11. Părțile interesate ale sistemului de ocupare și MRU	42
Figura 12. Ponderile criteriilor conform evaluării realizate de către părțile interesate (grafic sub formă de coloană însumând 100%)	56
Figura 13. Procedura de selecție a candidaților conform Strategiei pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020	63
Figura 14. Punctajul general atribuit situației actuale și opțiunilor de politică	80
Figura 15. Punctajul general atribuit situației actuale și opțiunilor de politică, în funcție de criterii ..	80
Figura 16. Ponderea criteriilor pentru toate grupurile	97
Figura 17. Ponderea criteriilor pentru grupul „ANFP”	97
Figura 18. Ponderea criteriilor pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”	97
Figura 20. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru toate grupurile	98
Figura 21. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru toate grupurile	98
Figura 22. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru toate grupurile	98
Figura 23. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru grupul „ANFP”	98
Figura 24. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru grupul „ANFP”	98
Figura 25. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru grupul „ANFP”	98
Figura 26. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale” ...	99
Figura 27. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale” ...	99
Figura 28. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale” ...	99
Figura 29. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru grupul „Societatea civilă”	99
Figura 30. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru grupul „Societatea civilă”	99
Figura 31. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru grupul „Societatea civilă”	99

Listă Tabele

Tabelul 1. Numărul de angajați din cadrul administrației publice și cheltuielile cu resursele umane, decembrie 2015	13
Tabelul 2. Distribuția funcțiilor publice în funcție de nivelul administrației publice și gradul de ocupare, 2015	13
Tabelul 3. Numărul de funcții publice conform poziției ierarhice și nivelul administrației publice	14
Tabelul 4. Nimirile temporare în funcțiile de conducere și de înalți funcționari publici, 2011-2015..	16
Tabelul 5. Definirea problemei și obiectivele de politică.....	43
Tabelul 6. Criterii de performanță ale opțiunilor de politică	49
Tabelul 8. Părțile interesate și fezabilitate politică.....	50
Tabelul 9. Costurile inițiale asociate implementării politicii publice, defalcate în funcție de cei care le suportă și în funcție de categorii	52
Tabelul 10. Costurile inițiale asociate implementării politicii publice, defalcate în funcție de cei care le suportă și categorii.....	53
Tabelul 11. Modelul matricei de performanță.....	55
Tabelul 13. Evaluarea situației curente de către grupul „ANFP”	60
Tabelul 14. Evaluarea situației curente de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”	60
Tabelul 15. Evaluarea situației curente de către grupul „Societatea civilă”	61
Tabelul 16. Evaluare generală a situației curente de către grupurile de părți interesate	61
Tabelul 17. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „ANFP”	65
Tabelul 18. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”	65
Tabelul 19. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „Societatea civilă”	66
Tabelul 20. Evaluare generală a Opțiunii 1 de către grupurile de părți interesate	66
Tabelul 21. Noile niveluri și noii pași profesionali din cadrul funcției publice conform Opțiunii 2	67
Tabelul 22. Ponderea maximă ipotetică pentru fiecare grad din cadrul funcției publice, conform Opțiunii 2.....	69
Tabelul 23. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „ANFP”	74
Tabelul 24. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”	74
Tabelul 25. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „Societatea civilă”	74
Tabelul 26. Evaluare generală a Opțiunii 2 de către grupurile de părți interesate	75
Tabelul 27. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „ANFP”	78
Tabelul 28. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”	79
Tabelul 29. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „Societatea civilă”	79
Tabelul 30. Evaluare generală a Opțiunii 3 de către grupurile de părți interesate	79
Tabelul 30. Planul de implementare a Opțiunii 2	84
Tabelul 31. Monitorizarea eficacității opțiunii de politică	87
Tabelul 32. Monitorizarea fezabilității politice	88
Tabelul 33. Monitorizarea fezabilității administrative.....	88
Tabelul 34. Monitorizarea atractivității administrației publice	89
Tabelul 35. Monitorizarea bunei guvernante	89
Tabelul 36. Monitorizarea costurilor inițiale (de tranziție) ale politicii publice.....	90
Tabelul 37. Monitorizarea costurilor operaționale ale politicii publice.....	91
Tabelul 38. Monitorizarea și evaluarea planificării.....	92

Mulțumiri

Prezentul raport este livrat în cadrul Acordului privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru „Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a realiza studii de impact” încheiat la data de 9 martie 2016 de către Secretariatul General al Guvernului și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Acesta face parte din Livrabilul 2 „Trei studii de evaluare a impactului reglementărilor, în maniera prevăzută în cadrul Componentei A.1(b)” conform acordului mai sus menționat.

Echipa ar dori să mulțumească Grupului de Lucru din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pentru cooperare și pentru angajamentul acestuia. Mulțumiri speciale tuturor actorilor principali și părților interesate ce au contribuit prin intermediul chestionarelor și au participat în cadrul întâlnirilor desfășurate pe durata proiectului.

Prezentul raport a fost elaborat de către o echipă a Băncii Mondiale ce îi include pe Francesca de Nicola, Arabela Aprahamian, Delia Rodrigo, Mădălina Prună și Oana Franț. Delia Rodrigo și Răzvan Voinescu au furnizat expertiză în domeniul EIR și orientare metodologică pe durata întregului proiect. Următorii experți internaționali și români au oferit suport pentru a îndruma Grupul de Lucru: Francisco Cardona, Delia Rodrigo și Răzvan Voinescu.

Echipa dorește să îi mulțumească lui Paulo Guilherme Correa, Elisabetta Capannelli și Echipei de Portofoliu din România pentru consilierea furnizată în mod continuu și pentru sprijinul acordat. Raportul a beneficiat de comentariile foarte utile furnizate de către următorii colegi: Andreja Marusic, Zahid Hasnain și Ismail Radwan.

Echipa ar dori să mulțumească totodată omologilor din cadrul Direcției Coordonare Politici și Programe din cadrul Secretariatului General al Guvernului, condusă de către Radu Puchiu, Dragoș Negoită și Anca Lupu pentru sprijinul și colaborarea extrem de productivă.

Secțiunea 1. Informații generale cu privire la inițiativă

Număr de referință (dacă/ când este disponibil)	
Titlul inițiativei	<i>Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale</i>
Departamentul(e) responsabil(e)	<i>Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP): Direcția Generală Reglementare, Monitorizare și Contencios Direcția Generală Managementul Funcției Publice Direcția Programe cu Finanțare Externă Serviciul Dezvoltare și Reglementare Cabinetul Președintelui</i>
Persoană de contact (Email, număr de telefon)	<i>- Xenia Teodorescu (xenia.teodorescu@anfp.gov.ro) - Lavinia Niculescu (Lavinia.niculescu@anfp.gov.ro) - Marian Niculescu (marian.niculescu@anfp.gov.ro) - Anca Marinov (anca.marinov@anfp.gov.ro) - Cristina Panțiru (cristina.pantiru@anfp.gov.ro) - Noemi Marin (noemi.marin@anfp.gov.ro) - Carmen Bode (carmen.bode@anfp.gov.ro) - Mihaela Bișca (mihaela.bisca@anfp.gov.ro) - Nicoleta Filimon (nicoleta.filimon@anfp.gov.ro)</i>
Consultare ex-ante / ex-post	<i>Raport final înainte de consultarea publică</i>
Data documentului	<i>Februarie 2017</i>

Această analiză este elaborată în cadrul proiectului „Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a elabora analize de impact” finanțat prin POCA 2014-2020, implementat de către Secretariatul General al Guvernului și Banca Mondială, în colaborare cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP). Scopul proiectului este acela de a dezvolta capacitatea ANFP de a elabora analize de impact pentru a fundamenta reglementările și strategiile/politicile referitoare la managementul resurselor umane în domeniul funcției publice/administrației publice.

Prezentul Raport privind Evaluarea Impactului Reglementărilor (EIR)¹ se axează pe „un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale.”²

¹ EIR este un instrument utilizat pentru procesul decizional bazat pe dovezi. Acesta contribuie la evaluarea diferitelor opțiuni selectate pentru soluționarea unei probleme, furnizând dovezi cu privire la costurile și beneficiile fiecărei opțiuni. Totodată, acesta promovează transparența, deoarece se bazează pe implicarea părților interesate în procesul de reglementare și elaborare politici.

² În cadrul acestui Raport EIR termenul de ocupare este utilizat cu diferite ocazii în locul termenului de recrutare, iar această abordare are la bază două motive principale. În primul rând, conform cadrului legal din România, și drept urmare conform înțelegerii de către decidenți, termenul de „recrutare” are o definiție restrânsă, deoarece acesta face referire în mare parte la recrutarea în funcția publică, în timp ce, promovarea este considerată ca făcând parte dintr-o categorie mai largă de ocupare. În cel de-al doilea rând în mod normal recrutarea este urmată de către „decizia de numire” sau de către încheierea contractului de muncă pentru a finaliza procesul și pentru a transforma candidatul într-un funcționar public sau angajat în adevăratul sens al cuvântului. Există situații în care deși în urma concursului de recrutare este selectat un candidat, acesta nu este finalizat prin numire deoarece concursul este suspendat sau anulat. Drept urmare, ocuparea include recrutarea, promovarea, remunerarea etc. Atunci când se face referire exclusiv la procesul de recrutare, termenul de recrutare este menținut.

Secțiunea 2. Argumentare pentru lansarea inițiativei

2.1. Introducere

Administrațiile publice moderne și funcțiile publice sunt elemente esențiale ale unui Stat eficace și eficient ce are capacitatea de a asigura buna guvernare, dezvoltarea socială și economică durabilă, de a asigura servicii de calitate înaltă cetățenilor săi și de a pune în aplicare statul de drept. Pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, funcțiile și competențele acesteia trebuie să fie dezvoltate și consolidate în mod corespunzător; aceasta trebuie să implementeze stimulente adecvate și conexiuni dinamice pentru ca societatea să aibă o performanță profesională. Administrațiile publice trebuie să își desfășoare activitatea conform regulilor clare de integritate și transparență, promovând neutralitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării carierei.

Totuși, în ultimii ani majoritatea statelor au putut observa o capacitate mai redusă a funcțiilor publice și administrațiilor publice: „în multe dintre țările dezvoltate reformele funcției publice au reprezentat echivalentul reducerii forței de muncă din sectorul public și privatizării sau externalizării serviciilor publice.”³ Acest lucru a condus la o capacitate redusă a statului de a face față provocărilor considerabile și complexe: reducerea sărăciei și incluziunea socială, asistența socială, schimbările climatice, criza financiară și asigurarea serviciilor corespunzătoare în contexte financiare dificile.

Recuperarea încrederii în stat și acțiunea din partea guvernului implică regândirea rolului administrației publice și funcțiilor publice, cât și a relevanței strategice a acestuia pentru dezvoltarea economică și consolidarea democrației. Drept urmare, orice reformă a funcției publice ar trebui să aibă capacitatea de a „îmbunătăți performanța administrației de a îndeplini obiectivele politicii de dezvoltare. Obiectivul specific al reformei ar trebui să fie acela de a îmbunătăți profesionalismul funcției publice și rentabilitatea în acest cadru al legii publice și responsabilității politice.”⁴

În România, „administrația publică ineficientă și nivelul ridicat de corupție afectează furnizarea serviciilor și limitează capacitatea României de a implementa reforme structurale și de a accesa fonduri UE.”⁵ În ciuda faptului că România a înregistrat o creștere economică semnificativă, mediul de afaceri se confruntă cu proceduri birocratice și nesiguranță juridică, iar anumite inițiative legislative pun în pericol stabilitatea sectorului financiar. Există o legătură clară între administrarea defectuoasă a resurselor umane din cadrul administrației publice și problemele cu care se confruntă mediul de afaceri:

„[...] administrarea necorespunzătoare a resurselor umane și financiare reduce capacitatea administrației publice de a elabora și implementa politici într-o manieră strategică și coordonată. În ciuda acțiunilor importante întreprinse pentru a combate corupția, aceasta persistă sub forma unei probleme sistemice. [...] Complexitatea procedurilor administrative, volatilitatea politicilor fiscale și gradul ridicat de utilizare a ordonanțelor de urgență conduc la nesiguranță și au un impact asupra deciziilor de investiții. Accesul întreprinderilor mici și mijlocii la finanțare rămâne limitat. Nivelul ridicat de evaziune fiscală și munca fără forme legale reduc veniturile din impozite și denaturează economia. În ciuda unui anumit progres, sistemul de achiziții publice rămâne în continuare ineficient.”⁶

³ Cardona, Francisco (2015), “What Civil Service for Democratic Government and Economic Development?” în: *Revista de Administração e Emprego Público*, No. 2, Lisboa, p. 112

⁴ Ibid. p. 125

⁵ European Commission (2016), *Country Report Romania 2016 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalance*, SWD(2016) 91 final, Commission Staff Working Document, Brussels, p. 11 – Available at: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_romania_en.pdf

⁶ Ibid. p. 3

O preocupare suplimentară rezultă din capacitatea redusă a administrației publice de a combate nivelul tot mai mare de sărăcie și excluziunea socială a cetățenilor acesteia. În ciuda inițiativelor guvernamentale recente, capacitatea României de a-și îndeplini angajamentele asumate față de Uniunea Europeană (UE) în ceea ce privește reducerea semnificativă a sărăciei până în 2020, rămâne sub semnul întrebării. Conform Eurostat în anul 2014 mai mult de o treime din români (40,2%) s-au confruntat cu riscul sărăciei sau excluziunii sociale. În același an, procentul copiilor care locuiesc într-o gospodărie expusă la riscul sărăciei sau excluziunii sociale a fost de 40,0%, în timp ce una din trei persoane cu vârste de peste 65 de ani s-au confruntat cu riscul excluziunii sociale.⁷

Consolidarea capacității administrației publice rămâne o activitate incompletă în România. Au fost făcute câteva încercări timp de mai mult de două decenii, însă rezultatele sunt limitate. Capacitatea administrativă redusă a administrației române poate fi observată în diferite elemente structurale, care de-a lungul timpului s-au agravat:^{8,9}

- Politizarea administrației publice;
- Alocarea deficitară a resurselor (inclusiv a fondurilor publice);
- Mandate contradictorii la nivelul administrației publice;
- Lipsa încrederii între nivelul politic și cel administrativ;
- Cultura administrativă conservatoare, rezistență la schimbare;
- Lipsa transparenței procesului decizional la nivel local și central;
- Capacitatea redusă de a păstra funcționarii publici profesioniști la nivelul administrației public.

Acest lucru se datorează în principal (i) lipsei unei politici integrate pe termen lung cu privire la un Management coerent și unitar al Resurselor Umane (MRU) la nivelul administrației publice; (ii) lipsa managementului performanței (pornind de la recrutare, evaluare, promovare, motivare și remunerare până la dezvoltarea profesională și dobândirea de competențe noi); (iii) lipsa unei abordări integrate pentru implementarea și promovarea măsurilor etice și de integritate; și (iv) o cultură organizațională nemodernizată ce are la bază o abordare procedurală și birocratică și care nu este orientată către atingerea performanței măsurate comparativ cu obiective și ținte clare.¹⁰

2.2. Definirea problemei

În cadrul acestei secțiuni este descrisă problema ce face obiectului analizei de impact, cât și factorii determinanți care conduc la apariția acesteia și implică o acțiune din partea guvernului. Totodată, în cadrul acestei secțiuni sunt prezentate efectele pe care situația le are sau le va avea în viitor, în special în cazul în care nu se intervine.

⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

⁸ În cadrul procesului de elaborare a Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, ANFP a inclus rezultatele unei Analize privind cauzele structurale, ce au condus la o capacitate administrativă redusă în România. Respectiva analiză a fost elaborată de către un Grup de Lucru inter-ministerial. Respectivul document a asigurat totodată baza fundamentării ulterioare a Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020, adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 909/2014.

⁹ Cauzele structurale enumerate mai sus au fost de asemenea semnalate în textul Acordului de Parteneriat 2014-2020 încheiat de către România și Uniunea Europeană (2013, p. 130): „Deși administrația publică deține personal profesional și dedicat, sistemul nu funcționează în mod eficient din cauza politicilor existente în domeniul resurselor umane și cadrului instituțional actual, principalele deficiențe având de-a face cu politizarea, lipsa unei abordări unitare, rigidități în administrarea resurselor umane, penuria de specialiști cu calificări înalte și dificultățile experimentate în ceea ce privește motivarea și păstrarea persoanelor care au rezultate bune.”

¹⁰ Ibid. p. 131

2.2.1. Resursele umane la nivelul administrației publice: sistemul bazat pe merite este slab în România

Majoritatea țărilor simt nevoia de a crea funcții publice profesionale care să fie aliniate la cerințele statelor democratice. Democrația politică, capitalismul modern și statele și societățile complexe au nevoie de administrații publice profesioniste. Sistemul bazat pe merite reprezintă în momentul de față singura modalitate prin care pot fi construite administrații publice care să atingă un nivel acceptabil de profesionalism autonom. Pot fi trase trei concluzii în ceea ce privește rolul sistemului bazat pe merite în cadrul dezvoltării și democratizării:

- În primul rând „instituționalizarea sistemului bazat pe merite în țările occidentale a fost justificată în mod istoric de către funcția societală a acestuia și de rolul de a asigura certitudine legală prin intermediul garanțiilor instituționale ce protejează imparțialitatea profesională a funcționarilor publici. Într-o mare măsură această imparțialitate este determinată de către schemele de recrutare, promovare și remunerare ce au la bază expertiza profesională și nivelul în cadrul ierarhiei, scheme ce nu pot fi influențate de către preferințele politice sau alte preferințe nelegitime. Această instituționalizare a sistemului bazat pe merite reprezintă singurul mod de a asigura garanții a priori cu privire la securitatea juridică, care a fost la rândul ei esențială pentru dezvoltarea economiei industriale și comerciale.
- În al doilea rând, din punct de vedere istoric, funcția publică bazată pe merite nu a fost impusă împotriva voinței și intereselor politicianilor, ci de fapt ca urmare a acestor interese. Având în vedere noile condiții economice create de către capitalismul emergent, clasele politice au avut nevoie de o birocrăție profesională mult mai puțin vulnerabilă la manipularea politică și drept urmare capabilă să asigure sustenabilitatea acordurilor legislative. Acești capitaliști timpurii au fost conștienți de faptul că cei mai mari dușmani ai capitalismului au fost însuși capitaliștii, iar pentru a reduce pericolele reprezentate de către aceștia, a fost necesar un stat puternic și o birocrăție publică imparțială. Această viziune continuă să fie valabilă pentru democrațiile emergente contemporane ce sunt în căutarea consolidării. Politicienii sunt interesați de limitarea propriei influențe în aspectele administrative și acordă spațiul necesar pentru dezvoltarea unei administrații profesionale.
- În al treilea rând, sistemul bazat pe merite nu a fost creat inițial pentru a produce eficiență la nivelul aparatului administrativ și nici pentru a îmbunătăți serviciile publice, ci pentru a asigura în mod eficient siguranța juridică, imparțialitatea și încrederea societală în sistemul legal al statului. Cu alte cuvinte, rolul acestuia este acela de a produce eficiență în piață prin ceea ce Posner denumea „eficiență alocată sau externă”, constând în realizarea procedurilor și structurilor capabile să promoveze eficiența socială și economică. Eficiența socială și economică este necesară pentru dezvoltarea socială și economică, iar această dezvoltare este la rândul său necesară pentru dezvoltarea democrațiilor robuste. În general sistemul de ocupare bazat pe merite, și funcția publică în mod special, are o influență directă asupra consolidării dezvoltării economice cât și a democrației.”¹¹

Recrutarea și păstrarea forței de muncă talentate reprezintă una dintre principalele provocări ale administrațiilor publice din diferite state, însă este esențial să se asigure eficacitatea rezultatelor guvernamentale. Performanța sectorului public depinde de buna funcționare a structurilor instituționale cât și de calitatea oamenilor care lucrează în cadrul acestora. Funcționarii publici calificați, dedicați și foarte motivați sunt esențiali pentru realizarea reformelor ce sunt eficace și

¹¹ Cardona, F. (2004), “Civil Service, Democracy and Economic Development”, in: *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 7, Vilnius, pp. 16-22. At https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/

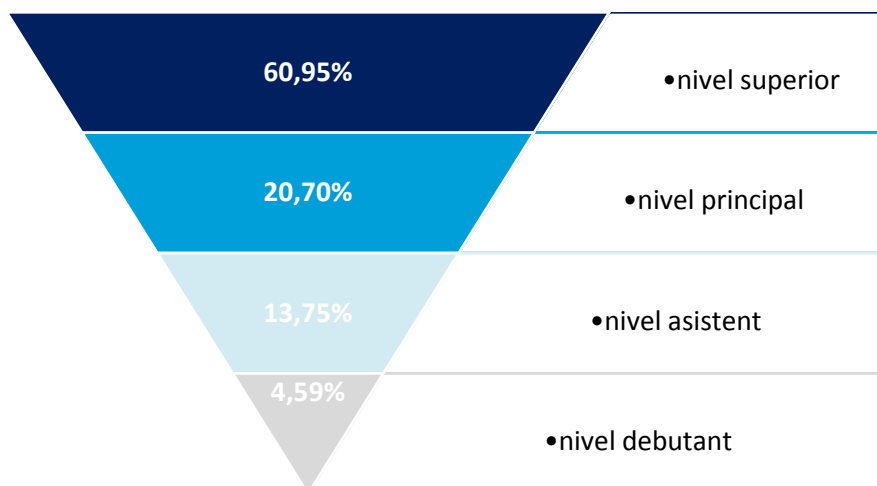
sustenabile pe termen lung, cât și care să răspundă la schimbările ce au loc în momentul de față la nivel local, național și global.

Direcția strategică pentru reformă și îmbunătățirea sistemului de ocupare, în vederea profesionalizării administrației publice, este în momentul de față un domeniu de interes pentru toate Statele Membre ale Uniunii Europene. Aspectele comune ale reformei sistemului de ocupare includ: profesionalizarea membrilor comisiilor de concurs, cât și aspecte ce au legătură cu identificarea celor mai bune metode de evaluare a competențelor candidaților, precum testarea online, susținerea de prezentări ce se axează pe o anumită temă, realizarea exercițiilor practice corelate cu atribuțiile funcției, interviu, etc.¹²

România, ca multe alte țări la nivel global, se confruntă cu o serie de probleme structurale ale resurselor umane ce contestă sustenabilitatea viitoare a unei funcții publice corespunzătoare. Politicile și strategiile ce au fost puse în aplicare până în momentul de față au condus la o administrație publică caracterizată de către următoarele elemente:

- Conform ANFP, funcția publică din România are forma unei piramide inversate a nivelurilor profesionale, în cadrul căreia nivelurile superioare din administrația publică reprezintă 60,95% din numărul total de funcționari publici (spre deosebire de 20,70% din nivelul principal și 4,59% din nivelul debutant). Acest lucru se datorează în principal faptului că funcționarii publici necesită un număr semnificativ de ani pentru a progresa de la nivelul debutant la nivelul senior. Rezultatul este de asemenea generat de către un sistem ce nu are capacitatea de a crea pozițiile necesare pe nivelurile profesionale principale, astfel încât să susțină sistemul într-o manieră echilibrată, în lipsa unei strategii și politici vizionare în domeniul resurselor umane. În plus, această tendință rezultă dintr-un sistem necompetitiv de promovare în cadrul funcției publice, deoarece promovarea are loc prin intermediul transformării pozițiilor, iar la nivelul competențelor dobândite sau dezvoltate de către funcționarul public nu sunt în general luate în considerare.

Figura 1. Piramida inversată a nivelurilor profesionale de execuție în cadrul funcției publice, 2015



- Există un proces de îmbătrânire a corpului de funcționari publici. La finalul anului 2015 aproximativ 75% dintre funcționarii publici aveau vârste de peste 40 de ani, iar aproximativ 35% dintre funcționarii publici aveau vârste de peste 50 de ani. Doar aproximativ 4% aveau vârste de până la 30 de ani. Drept urmare, poate fi estimat faptul că în următorii 15 ani va fi necesară recrutarea de personal pentru a ocupa 35% din pozițiile ocupate în prezent, ce vor

¹² Studiul EUPAN cu privire la Reforme în selecția/recrutarea resurselor umane (2014)

rămâne vacante ce urmare a pensionării. În urma aderării României la Uniunea Europeană, procesul de îmbătrânire a corpului de funcționari publici a fost accelerat de mai mulți factori precum: măsura de austeritate implementată la nivelul administrației publice în perioada 2009-2013, și anume, de a angaja a un singur funcționar public nou pentru fiecare șapte angajați ce au părăsit administrația publică, cu excepția pozițiilor unice; reducerea nivelului de recrutare pentru pozițiile nivel debutant ca și consecință directă a întreruperii activității de recrutare pentru pozițiile vacante, pe de o parte, și pe de altă parte (la finalul întreruperii) ca urmare a numărului mai mic de poziții nivel debutant disponibile; o creștere relativă a numărului de poziții nivel principal și superior ce au fost singurele care au fost păstrate în sistem.

- Există un număr mare de funcții publice vacante. 18% dintre pozițiile de execuție și 16% dintre pozițiile de conducere au fost vacante în 2015. Dintre cele 29.625 de funcții publice vacante în 2015, 20.825 (70%) dintre acestea fac parte din administrațiile sub-naționale (orașe, sate și județe), aspect ce are un impact direct asupra calității serviciilor publice. În ultimii ani, ponderea pozițiilor nivel debutant rămase vacante în numărul total de poziții la acest nivel a variat între 61% și 87%. Până la finalul anului 2015, au existat 4.125 de poziții vacante pentru nivelul debutant, doar 2.470 dintre acestea fiind ocupate. La celălalt capăt al nivelului profesional, între 10% și 13% dintre pozițiile nivel superior au rămas vacante în această perioadă.

Figura 2. Defalcarea pozițiilor de execuție ocupate, 2011-2015

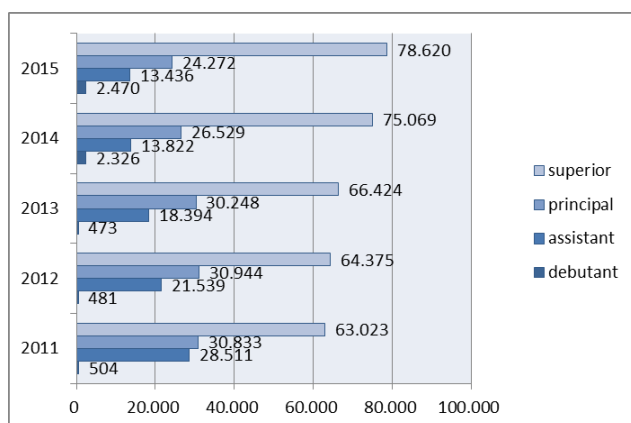
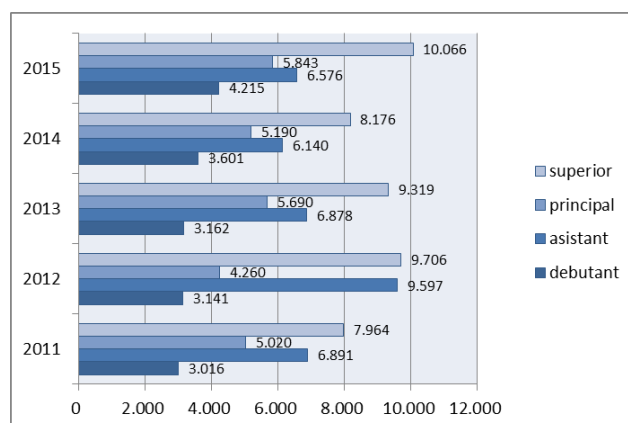


Figura 3. Defalcarea pozițiilor de execuție vacante, 2011-2015



Sursa: ANFP

- Există un deficit semnificativ de personal având calificări specifice, precum arhitect șef, specialist tehnologia informației, secretar al unității administrativ-teritoriale și altă categorie de personal specializat, în ciuda faptului că majoritatea pozițiilor de execuție sunt de nivel superior și necesită educație terțiară.
- Din diferite motive, discrepanțele neabordate și nejustificate în ceea ce privește nivelul salarial al diferitelor categorii de personal din cadrul administrației publice au acumulat în timp un impact negativ asupra angajamentului și performanței. Conform preambulului OUG nr. 20/08.06.2016¹³, explicațiile posibile și non-limitative ale acestei situații sunt: administrația publică nu a reușit să implementeze în mod consecvent prevederile legii privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice;¹⁴ măsurile necesare de ajustare a salariului

¹³ OUG nr. 20/ 08.06.2016 privind modificarea OUG nr. 57/2015, modificată ultima oară prin OUG nr. 43/ 31.08.2016.

¹⁴ Legea nr. 284/ 2010, cu modificările și completările ulterioare

necesar nu au însoțit restructurarea instituțională frecventă a instituțiilor publice; salariul acordat personalului contractual din cadrul administrației publice a fost din punct de vedere istoric mai mare decât cel al funcționarilor publici omologi; nu au existat criterii stricte pentru acordarea bonificațiilor specifice precum cele aplicabile salariului funcționarilor publici responsabili de activitățile aferente fondurilor UE. Totuși, inițiativele guvernamentale recente¹⁵ sunt orientate către soluționarea aspectelor ce țin de discrepanțele salariale la nivelul administrației publice. Deși se așteaptă o îmbunătățire, evaluarea rezultatelor implementării unor astfel de măsuri de politică depășește obiectul analizei curente și este prea devreme pentru a realiza o astfel de evaluare.

În plus, MRU este de asemenea caracterizat și afectat de modificările recurente ale cadrului legal, categoriile neclare și tipurile de ocupare și de capacitatea limitată de a dezvolta competențe adecvate. O descriere a unor astfel de aspecte este prezentată în următoarele secțiuni.

2.2.1.1. Resursele umane din administrația publică și procesul de recrutare

Personalul din administrația publică

Resursele umane din cadrul administrației publice din România pot fi clasificate în trei categorii principale:

1. Demnitari/personal numit sau ales politic (sau similar), reprezentând nivelul politic;
2. Funcționarii publici/personalul numit într-o funcție publică (nivel de execuție/operational, nivel de conducere și înalți funcționari publici), reprezentând nivelul administrativ, responsabili pentru exercitarea prerogativelor de putere publică pentru a implementa programul de guvernare. Această categorie include persoanele care dețin funcții publice cu statut specific sau special.
3. Angajații/personalul contractual cu contract de muncă (sau similar) din cadrul administrației publice centrale recrutați conform Hotărârii de Guvern nr. 286/2011.

În momentul de față, evidențele privind personalul ce lucrează în cadrul administrației publice sunt păstrate în mod fragmentat, și anume, datele cu privire la numărul de angajați din cadrul administrației publice nu sunt organizate pe categoriile principale menționate mai sus (demnitari, funcționari publici, personal contractual sau cu statut). Există diferite instituții publice și autorități ce colectează informații cu privire la numărul de angajați, precum:

- ANFP păstrează evidențe electronice și deține statistici cu privire la funcțiile publice.
- Anumite ministere (de ex.: Ministerul Afacerilor Interne sau Afacerilor Externe) dețin evidențe cu privire la funcționarii publici cu statut special.
- Inspectoratele de muncă subordonate Ministerului Muncii, colectează date cu privire la numărul de angajați contractuali.
- MFP colectează date cu privire la personalul din cadrul întregului sector bugetar și cu privire la categoria de cheltuieli conexă, însă nu ține evidența personalului conform categoriilor menționate mai sus, sau categoriilor profesionale, sau sectoarelor de activitate precum administrația, sănătatea, educația, etc.

¹⁵ OUG nr. 20/ 08.06.2016 și OUG nr. 43/ 31.08.2016

Estimările cu privire la dimensiunea administrației publice indică faptul că aproximativ 13,8% din totalul populației ocupate și 19,5% dintre angajați sunt ocupați în cadrul administrației publice, la nivel local sau central.¹⁶ Ministerul Finanțelor Publice (MFP) ține evidența numărului de persoane ce lucrează în cadrul administrației centrale și locale, cât și a cheltuielilor bugetare conexe.¹⁷

Tabelul 1. Numărul de angajați din cadrul administrației publice și cheltuielile cu resursele umane, decembrie 2015

Nivelul administrației publice	Numărul de persoane	Cheltuielile anuale cu personalul (mil lei)	Cheltuielile lunare cu personalul/ cap de locuitor (lei)
Central (inclusiv teritorial)	508.141 (43,0%)	29.315,70 (56,7%)	4.807,7
Local	672.661 (57,0%)	22.401,40 (43,3%)	775,2
TOTAL	1.180.802 (100,0%)	51.717,10 (100,0%)	3.649,9

Sursa: MFP

Conform ANFP, numărul total de funcții publice la finalul lunii decembrie 2015 a fost de 164.125 distribuite între 4.363 de autorități și instituții publice, dintre care 128.376 poziții au fost pe perioadă determinată sau nedeterminată, 6.124 temporar vacante și 29.625 de poziții vacante. Numărul de funcționari publici activi a fost drept urmare 128.376, adică aproximativ 11% din personalul total ce lucrează în cadrul sectorului public.

Tabelul 2. Distribuția funcțiilor publice în funcție de nivelul administrației publice și gradul de ocupare, 2015

Nr. funcții publice, dintre care Nivelul administrației publice	Perioadă determinată și nedeterminată	Temporar vacante	Vacante	Numărul total de poziții
Central (inclusiv teritorial)	62.201 (84,2%)	2.902 (3,9%)	8.800 (11,9%)	73.903 (100,0%)
Local	66.175 (73,3%)	3.222 (3,6%)	20.825 (23,1%)	90.222 (100,0%)
TOTAL	128.376 (78,2%)	6.124 (3,7%)	29.625 (18,1%)	164.125 (100,0)

Sursa: ANFP

Din numărul total de funcții publice de 164.125, 0,1% au fost poziții de înalți funcționari publici, 11,2% funcții de conducere și 88,7% funcții de execuție. Ratele de neocupare în rândul categoriilor a variat între 7,9% și 18,4%.

¹⁶ Conform datelor furnizate de către MFP și studiul AMIGO.

¹⁷ În conformitate cu prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 48/2005 ce reglementează anumite măsuri referitoare la numărul de poziții și cheltuielile de personal din sectorul bugetar.

Tabelul 3. Numărul de funcții publice conform poziției ierarhice și nivelul administrației publice, 2015

Nr. de funcții publice, dintre care: Nivel poziție: nivel administrația publică	Perioadă determinată și nedeterminată	Temporar vacante	Vacante	Numărul total de poziții
Înalți funcționari publici	177 (87,2%)	10 (4,9%)	16 (7,9%)	203 (100,0%)
Nivel central	177	10	16	203
Nivel local	0	0	0	0
Poziție de conducere	15.082 (81,9%)	433 (2,3%)	2.909 (15,8%)	18.424 (100,0%)
Nivel central	6.567	232	1.293	8.092
Nivel local	8.515	201	1.616	10.332
Poziție de execuție	113.117 (77,7%)	5.681 (3,9%)	26.700 (18,4%)	145.498 (100,0%)
Nivel central	554,56	2.660	7.491	65.607
Nivel local	57.661	3.021	19.209	79.891
TOTAL	128.376 (78,2%)	6.124 (3,7%)	29.625 (18,1%)	164.125 (100,0%)

Sursa: ANFP

Defalcarea funcțiilor publice active în funcție de gen a fost după cum urmează: aproximativ 65% femei și 35% bărbați, iar în ultimii ani ponderile au fost relativ constante.¹⁸ Ca în multe alte țări, femeile consideră funcția publică mai atrăgătoare decât alte oportunități de angajare de pe piața muncii datorită unui nivel mai mare de stabilitate, comparativ cu orice alt domeniu. Sectorul public continuă să fie în general un angajator cheie pentru femei.

În cadrul general al sectorului public, funcțiile publice joacă un rol diferit deoarece, conform Legii nr. 188/2009,¹⁹ acestea alocă responsabilități cu privire exercitarea puterii publice. Funcționarii publici pot fi de asemenea responsabili pentru activitățile de suport și control la nivelul instituțiilor și autorităților publice precum audit intern, inspecție, administrare impozite, management RU, management finanțe publice, TIC, etc. Funcționarii publici de la nivelul administrației publice centrale se axează în principal pe guvernare, elaborarea și implementarea politicilor, și mai puțin pe furnizarea de servicii publice în mod direct, activitatea ce intră de-obicei în responsabilitatea funcționarilor publici din cadrul administrației publice locale.²⁰

Deși Legea nr. 188/2009 definește scopul funcției publice, în practică nu există o delimitare clară și consecventă între pozițiile contractuale și cele ale funcției publice. Există o abordare nesistematică în ceea ce privește definiția funcționarului public, funcției publice și delimitarea acestora comparativ cu alte poziții cu contract de muncă.

În practică, situația este evidențiată prin existența unor fișe de post similare pentru funcțiile contractuale și funcțiile publice ce permit ca prerogativele de putere publică definite de către Legea nr. 188/2009 să fie exercitate de către personalul contractual. Chiar dacă nu există o limitare legală de a transforma aceste poziții contractuale în funcții publice, în trecut a existat o opoziție din partea personalului contractual, deoarece salariul aferent unor astfel de poziții contractuale este semnificativ mai mare. Măsurile de politică adoptate recent de către guvern pentru a soluționa disparitățile salariale la nivelul administrației publice pot reduce stimulentele de a crea în continuare poziții

¹⁸ Informații furnizate de către ANFP.

¹⁹ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare.

²⁰ Banca Mondială (2013), Analiza activităților de dezvoltare a capacității în cadrul administrației publice (Analysis of Capacity Building Activities in the Public Administration), București.

contractuale și funcții publice cu fișe de post similare, însă anomaliile existente necesită în continuare o acțiune din partea guvernului. Această practică foarte răspândită a fost de asemenea un instrument de influență politică în ceea ce privește managementul administrației publice deoarece condițiile și procedurile de ocupare aferente pozițiilor contractuale sunt mai puțin stricte decât cele aplicabile funcțiilor publice²¹. Capacitatea de management redusă și limitată la nivelul administrației publice este atât o cauză cât și un efect al situației.

În același timp, nu există nici un fel de standardizare a informațiilor sau datelor referitoare la categoriile de personal ce își desfășoară activitatea în cadrul administrației publice.

În plus, nu există o delimitare clară a atribuțiilor în funcție de nivelul poziției, iar în anumite cazuri chiar dacă titularul poziției este promovat la nivelul imediat superior, fișa postului nu este modificată în mod corespunzător. Aceasta este o consecință a faptului că fișele de post nu sunt atribuite pozițiilor funcției publice, așa cum este cazul, ci persoanelor ce dețin astfel de poziții. Această practică nu este prevăzută în noua lege care stabilește obligația de a modifica în mod corespunzător fișa postului candidatului câștigător în urma promovării pe un nivel profesional mai înalt.

Sistem de carieră vs. sistem de ocupare pe post

Sistemul funcției publice ce predomină într-un stat are o influență asupra conținutului procedurilor de recrutare. În cadrul sistemelor de carieră, conținutul acestor proceduri constă într-o examinare orientată către verificarea cunoștințelor candidaților, fiecare dintre aceștia fiind nevoiți să dețină o diplomă de facultate sau acreditări academice. Aceste cunoștințe fac referire în mod specific la domeniul dreptului public (sistemele constituțional, administrativ, fiscal și legal al unei țări). Aceste subiecte sunt completate de către subiecte specifice considerate ca fiind relevante pentru domeniul specific în care se regăsesc posturile vacante ce trebuie să fie ocupate (de ex.: legislația muncii și legislația privind ajutorul social pentru inspectorii în domeniul muncii, cutume și reguli privind comerțul internațional pentru inspectorii vamali, teorie organizațională și contabilitatea pentru administratori).

Aceste examinări au loc la începutul carierei. Ulterior se pot utiliza mecanismele de mobilitate și promovare, ce permit transferul de pe un post pe un altul, aspect ce va constitui un itinerariu de carieră specific al funcționarului public. Candidații sunt evaluați de către o comisie independentă compusă din reprezentanți ai administrației (minister sau agenție), universităților, ministerului administrației publice și sindicatelor funcției publice. Deciziile luate de către aceste comisii, indiferent

²¹ Hotărârea de Guvern nr. 286 / 2011, cu modificările ulterioare, ce reglementează cadrul de recrutare și promovare aferent personalului contractual. Totuși, cadrul:

1. Nu este aplicabil instituțiilor și autorităților publice cu statut special reglementat în altă manieră;
2. Reprezintă doar un cadru general al recrutării și promovării personalului contractual, iar ministerele și autoritățile conexe din domeniul apărării naționale, ordinii publice și securității naționale au dreptul de a-l completa prin intermediul regulilor interne, fără a fi necesară nici un fel de coordonare;
3. Nu asigură o planificare unitară a resurselor umane contractuale la nivelul administrației publice;
4. Prevede condițiile specifice ce trebuie să fie îndeplinite de către candidați, bibliografia concursului de angajare și subiectele sunt stabilite conform fișelor de post ale pozițiilor vacante aprobate de către angajator conform prevederilor legale, fără a fi implementat un cadru de competențe unitar;
5. Permite aceleași instituții publice angajatoare să fie responsabilă cu angajarea, apelul administrativ și suspendarea sau amânarea procedurilor, fără nici o coordonare ierarhică instituțională și fără nici un fel de supraveghere; și
6. Nu prevede nici un fel de sancțiune în cazul în care instituția angajatoare nu respectă cerințele imperative ale cadrului de angajare și promovare.

dacă acestea sunt procedurale sau de substanță, pot fi contestate în instanță. Candidații sunt evaluați conform scorului obținut de către aceștia în cadrul examinării, pozițiile vacante fiind oferite persoanelor care au obținut cel mai bun scor.

De-obicei, în sistemele de carieră recrutarea este urmată de către o perioadă de probă. În această perioadă, ce durează de-obicei între câteva luni până la câțiva ani, în funcție de reglementările specifice ale țării, în funcție de corp și de pozițiile ce urmează să fie ocupate, funcționarul public nou recrutat trebuie să participe la un set de activități de formare introductive generale și specifice, și poate beneficia de asemenea de îndrumare la locul de muncă din partea unui funcționar public senior. La finalul perioadei de probă, funcționarul public poate fi demis din funcția publică ca urmare a unei activități nesatisfăcătoare, sau poate fi numit ca fiind un funcționar public permanent.

În sistemele de ocupare pe post accentul se pune pe selectarea celui mai bun candidat pentru poziția ce trebuie să fie ocupată. Acest lucru înseamnă faptul că, în plus față de pregătirea academică și activitățile educaționale sau de formare suplimentare la care participă candidații, procedura de recrutare este de asemenea orientată către stabilirea experienței personale, realizările profesionale anterioare și chiar a caracteristicilor psihologice ale candidaților, pentru a garanta un standard de performanță acceptabil pentru funcția în cauză, încă de la început. Procedura de recrutare este un mix ce include examinarea, evaluare detaliată a CV-ului și interviurile. Decizia finală este luată de către comisia de concurs, sau poate fi încredințată șefului departamentului solicitant. Există totodată dreptul de a beneficia de revizuirea juridică corespunzătoare a deciziei de recrutare, realizată de către instanțe specializate în domeniul administrativ sau al muncii necalificate. În sistemele de ocupare pe post există de asemenea o perioadă de probă inițială, orientată în principal către evaluarea adaptării noilor funcționari publici recrutați în funcție.

Deși Legea nr. 188/2009 a constituit în România sistemul de carieră la nivelul funcției publice, în practică ceea ce prevalează este ocuparea pe post, prin intermediul recrutării externe, pentru toate nivelurile profesionale și în mod special pentru funcțiile de conducere. În ceea ce privește metodele utilizate pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, recrutarea externă este predominantă în timp ce promovarea internă (în cadrul sistemului) este rar utilizată, ceea ce reduce sau chiar elimină oportunitățile de dezvoltare a carierei celor din niveluri inferioare. Drept urmare, în ultimii ani a fost dezvoltat un sistem de ocupare pe post motivat politic, în ciuda intenției incontestabile a legislației de a implementa la nivelul funcției publice un sistem de carieră.

Din motive de flexibilitate, cadrul de reglementare permite autorităților și instituțiilor publice să ocupe temporar pozițiile de înalt funcționar public și de conducere, dar fără a exista o limitare corespunzătoare a unei astfel de practici, iar în ceea ce privește înalții funcționari publici pot avea loc abuzuri. Drept urmare, funcțiile de conducere și de înalți funcționari publici au fost frecvent ocupate fără a exista un proces de recrutare anterior corespunzător și competitiv.

Tabelul 4. Numirile temporare în funcțiile de conducere și de înalți funcționari publici, 2011-2015

Funcții	An				
	2011	2012	2013	2014	2015
Nivel de conducere	14.763	17.310	17.310	17.672	18.424
Înalți funcționari publici	273	230	162	187	203
Total, dintre care:	15.036	17.540	17.472	17.859	18.627
Numiri temporare	3,447 (22,9%)	3,711 (21,2%)	2,604 (14,9%)	3,669 (20,5%)	3,050 (16,4%)

Sursa: ANFP

România trebuie să definească ce tip de sistem trebuie să fie promovat și implementat în viitorul apropiat. Acest aspect face parte dintr-un „cadru strategic integrat pentru managementul resurselor umane la nivelul sectorului public [necesar pentru a îmbunătăți] nivelul de profesionalism, independența și atractivitatea la nivelul administrației publice”, așa cum este solicitat de către UE.²² Caracteristicile sistemului de ocupare au de asemenea consecințe importante pentru dezvoltarea economică și socială a țării.

Caseta 1. Imaginea administrației publice din perspectiva Weber

Cercetările în domeniul RUⁱ au evidențiat în mod constant faptul că administrațiile publice și funcțiile publice de tip „Weberian” favorizează promovarea dezvoltării economice. Așa cum a fost formulat de către Evans și Rauch: „Scala Weberiană” furnizează o simplă măsură a modului în care aceste agenții aplică recrutarea meritocrată și asigură cariere pe termen lung previzibile și pline de satisfacții. Observăm că aceste caracteristici „Weberianene” pot îmbunătăți în mod semnificativ perspectivele de creștere economică, chiar și atunci când controlăm nivelurile inițiale ale PIB-ului per cap de locuitor și capital uman.” Rezultatele noastre sugerează faptul că aspectele „Weberianene” trebuie să fie incluse ca factor în modelele generale de creștere economică.” Acestea sugerează de asemenea faptul că factorii de decizie politici trebuie să fie mai atenți la construirea birocrațiilor mai bune și ar trebui să existe unui număr mai mare de cercetări realizate de către oamenii de știință cu privire la variațiile modului în care sunt organizate birocrațiile de stat.ⁱⁱ

Cardona a subliniat faptul că „Max Weber a considerat că starea rațională are la bază o funcție publică expertă și o ordine legală rațională care este „singura în cadrul căruia poate supraviețui capitalismul modern”. Precondițiile aferente dezvoltării inițiale a capitalismului includ: un sistem juridic previzibil, iar în spatele acestuia o stare de birocratie; și un obicei de a-i trata pe toți oamenii ca având drepturi egali și în calitate de potențiali parteneri în acordurile comerciale reglementate de către lege, care reprezintă o cerință pentru constituirea piețelor mai mari interconectate cu schimburile comerciale regulate și frecvente.

Ordinea legală necesită de asemenea un stat birocratic care să pună în aplicare legea, și anume administratori profesionali în cadrul administrației și juriști competenți în domeniul judiciar. Punerea în aplicare a procedurilor legale și a regulilor de fond este una dintre cele mai mari valori din cadrul unei birocratii bine organizate. O altă caracteristică este punerea în aplicare impersonală a regulilor generale, atât pentru cei din afara organizației cât și pentru propriul personal. Această imparțialitate este cea mai importantă caracteristică a birocratiei din punctul de vedere a lui Weber - birocratia ar trebui să acționeze în mod regulat, într-o manieră predictibilă, și în conformitate cu prevederile legislației.

Birocratul ideal din perspectiva lui Weber este un profesionist cu normă întreagă, pe întreaga durată de viață. Acest lucru necesită un nivel salarial suficient și securitatea locului de muncă, în caz contrar oamenii nu își vor păstra locul de muncă cu normă întreagă de-a lungul vieții. În cazul în care nu procedează în acest mod, organizația nu va fi eficientă. Stabilitatea menține vie memoria instituțională și contribuie la considerarea acesteia ca fiind o sursă de învățare organizațională, organizația fiind drept urmare mai eficientă. Învățarea la locul de muncă necesită timp și experiență, nu pentru că o anumită activitate este dificil de realizat, ci pentru că toate elementele trebuie să fie coordonate iar rutinele trebuie să fie stabilite. Drept urmare, Weber susține că promovarea trebuie să aibă la bază în principal vechimea deoarece aceasta este una dintre cele mai bune garanții aferente funcționării eficiente a birocratiei. În mod similar, o divizare aprofundată a muncii necesită stabilitatea personalului.

²² Acordul de Parteneriat 2014-2020 încheiat de către România și Uniunea Europeană (2013), p. 146.

Din cauza naturii activității birocratice, și de asemenea din cauza importanței formării și coordonării la locul de muncă, birocrăția necesită recruți educați. Educația acestora poate fi atestată printr-un certificat. Educația certificată este necesară nu doar pentru a dovedi faptul că recruții au fost educați, ci și pentru că birocrăția bună trebuie să lucreze cu criterii impersonale. În modul de gândire al lui Weber, toate aceste elemente - acreditările academice, salariul fix, vechimea și stabilitatea - sunt necesare pentru funcționarea eficientă a unei mașini administrative moderne având capacitatea de a fi la înălțimea funcției societale a acesteia, care este aceea de a produce și insufla regularitatea și siguranța legală (cel mai probabil Weber ar fi preferat să utilizeze termenul de „raționalitate”) - în viața politică și socială. Acestea erau problemele societale pe care Weber le-a avut în vedere atunci când a analizat rolul birocrăției în economiile emergente de producție în masă ale acelor timpuri.”²³

Punerea în aplicare a unor astfel de cerințe UE a rămas la nivelul documentelor strategice, care au recunoscut de asemenea nevoia consolidării sistemului de carieră. De exemplu, obiectivele specifice ale *Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP)*²⁴, în domeniul resurselor umane sunt:

- Clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în cadrul managementului resurselor umane, consolidând în același timp capacitatea administrativă pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal.
- Creșterea nivelului de specializare și stabilitate a funcției publice ca urmare a adaptării procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței,
- Revizuirea politicilor de motivare în domeniul resurselor umane la nivelul administrației publice, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră și salarizare axata pe performanță.
- Abordarea integrată a dezvoltării competențelor la nivelul administrației publice.
- Promovarea aspectelor de etică și integritate la nivelul administrației publice.
- Măsuri cu privire la reducerea și prevenirea corupției și suport pentru implementarea recomandărilor conexe formulate în cadrul MCV.²⁵
- Promovarea bunelor practici și a inovației în cadrul administrației publice și încurajarea schimbului de experiență și de relaționare între autoritățile și instituțiile publice.

Procesul de recrutare actual

Unul dintre domeniile cheie în cadrul căruia MRU are performanțe slabe este recrutarea. În România „recrutarea și selecția la nivelul administrației publice sunt problematice, vizând reguli și proceduri, nefiind acordată atenție suficientă corelării abilităților și competențelor cu mandatele și funcțiile instituțiilor.”²⁶

ANFP a realizat o serie de analize cu privire la practicile curente de recrutare, iar unul dintre cele mai recente rapoarte²⁷ evidențiază următoarele deficiențe la nivelul procesului de recrutare:

²⁴ Adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 909/2014.

²⁵ Mecanismul de Cooperare și Verificare a progresului în România pentru a adresa anumite referințe specifice în domeniul reformei judiciare și lupta împotriva corupției, constituit prin Hotărârea Comisiei (2006) 6569.

²⁶ Banca Mondială (2011), Public Administration Reform: An Overview of Cross-Cutting Issues, București, p. 15.

²⁷ ANFP (2015), Analiză cu privire la sistemele actuale de recrutare și evaluare a personalului, din perspectiva punerii în aplicare a normelor în vigoare, București, p. 8.

- Discrepanța nejustificată între nivelurile de experiență profesională anterior menționate în domeniul necesar funcțiilor de execuție și respectiv funcțiilor de conducere. Un nivel mai ridicat de experiență profesională este mai degrabă necesar pentru pozițiile de execuție decât pentru cele de conducere.
- Reglementare insuficientă a termenilor și condițiilor în care procedura de ocupare poate fi suspendată sau amânată. Drept urmare, durata procedurii de ocupare este foarte puțin previzibilă, având un impact negativ asupra costurilor de ocupare suportate de instituția publică și nivelului de atractivitate al pozițiilor funcției publice pentru potențialii candidați.
- Inconsecvențele de terminologie, cât și decalajele în definirea anumitor noțiuni, au condus la eterogenitatea soluțiilor adoptate de către diferite comisii de angajare pentru situații similare.
- Lipsa procedurilor și instrumentelor pentru monitorizarea calității procesului de recrutare conduce la lipsa intervenției din partea ANFP atunci când acțiunile de politică de remediere sunt necesare pentru reglementarea și implementarea recrutării.

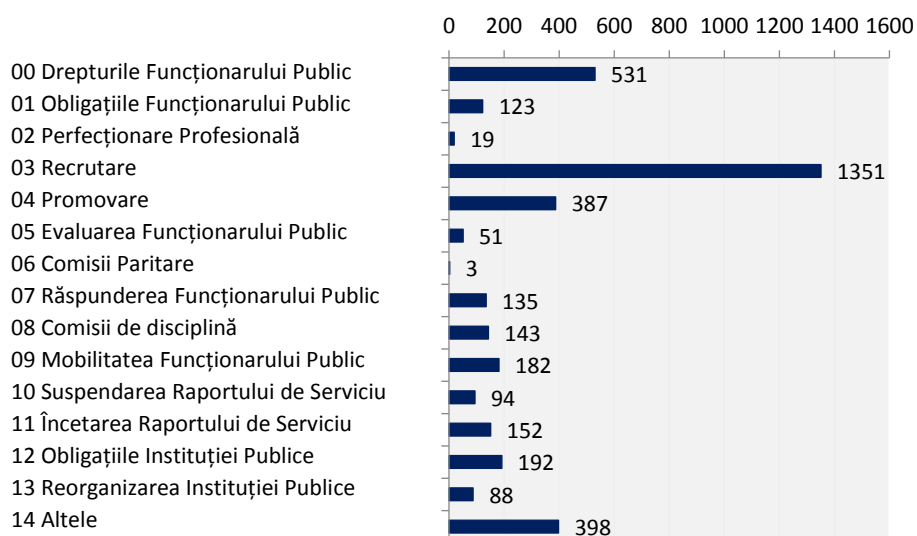
Hotărârea de Guvern nr. 286/2011 privind stabilirea principiilor generale de ocupare în sectorul public stabilește setul de reglementări aplicabile instituțiilor publice atunci când acestea recrutează și promovează personalul contractual.

Legislația aplicabilă funcționarilor publici este similară însă ceva mai exigentă în ceea ce privește maniera în care ar trebui să fie realizat procesul de recrutare.

Din cauza nivelului scăzut de armonizare juridică, procesul de recrutare impune ca membrii comisiei de concurs să dețină cunoștințe detaliate cu privire la cadrul legal aplicabil în diferite domenii complementare (de ex.: funcția publică, educație, desfășurarea activității în România și în străinătate, etc.). În momentul de față nu există nici un program de formare dedicat recrutării membrilor și secretarilor comisiilor de concurs. Drept urmare membrii comisiilor de concurs se confruntă cu dificultăți pe durata procesului de selectare a dosarelor privind eligibilitatea candidaților, deoarece aceștia trebuie să pună în aplicare reglementări din diferite domenii, o parte dintre acestea nefiind armonizate sau fiind contradictorii.

O consecință este numărul mare de concursuri suspendate, cât și numărul ridicat de petiții referitoare la procesul de recrutare și drepturile funcționarilor publici. În 2015, din cele 1351 de petiții cu privire la recrutarea funcționarilor publici, 286 au vizat condițiile de ocupare, în timp ce 497 au reprezentat solicitări de suspendare/amânare a proceselor de recrutare.

Figura 4. Numărul de petiții soluționate de către ANFP în funcție de subiect, 2015



Sursa: ANFP

Procesul de ocupare a funcțiilor publice nu testează competențele viitorului angajat; acestea se axează mai degrabă pe verificarea nivelului de cunoștințe cu privire la reglementările aplicabile. Candidații trebuie să memoreze un număr mare de reglementări, însă competențele și abilitățile acestora nu sunt testate în mod corespunzător pe durata procesului de recrutare. În plus, la nivelul funcției publice nu a fost implementat nici un cadru de competențe, drept urmare, procesele de recrutare, evaluare a performanței profesionale și formare sunt afectate în mod negativ.

Formarea resurselor umane

Personalul ce deține competențele și abilitățile adecvate reprezintă un element cheie pentru succesul MRU. Acest aspect este relevant în mod special pentru personalul debutant, care necesită îndrumare, consiliere și dezvoltarea competențelor.

În perioada 2001-2009, Institutului Național de Administrație (INA), subordonat Ministerului Administrației și Internelor, a fost responsabil de formarea continuă a funcționarilor publici și a personalului contractual din cadrul administrației publice locale și centrale. Institutul a fost parțial finanțat din propriile venituri, iar misiunea acestuia a fost aceea de a asigura formarea continuă a funcționarilor publici la nivelul administrației publice, de a elabora, în colaborare cu ANFP și alte instituții interesate, strategia privind formarea continuă a funcționarilor publici și de a fi implicat în punerea în aplicare a acestora. În plus, institutul a coordonat opt centre regionale de formare continuă adresate administrației publice locale și a sprijinit comunicarea și colaborarea cu alte instituții ce organizau programe de formare continuă. Până în anul 2006 Institutul a fost singurul furnizor de formare, care a fost obligatorie (un anumit număr de zile de formare) pentru funcționarii publici.

Ulterior, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 251/2006,²⁸ INA a devenit furnizor de programe de perfecționare adresate administrației, fiind pe poziție de egalitate cu alți furnizori, menținându-și însă

²⁸ Legea nr. 251/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici

exclusivitatea în ceea ce privește organizarea de programe de formare specializate ce vizau înalții funcționarii publici, funcționarii publici pe funcții de conducere, sau cele concepute pentru viitorii manageri publici.

În urma punerii în aplicare a Legii nr. 329/2009,²⁹ responsabilitățile INA au fost transferate către ANFP, care a devenit începând cu anul 2009 instituția responsabilă pentru reglementarea și furnizarea de programe de formare și perfecționare adresate funcționarilor publici pe piața de servicii de formare adresate administrației publice. În momentul de față ANFP gestionează „Programul de formare specializată destinat înalților funcționari publici”. Numărul de candidați înscriși în cadrul acestui program a fluctuat între 206 în 2010, 192 în 2011, 255 în 2012, 97 în 2013 și 99 în 2014. În anul 2015 au fost organizate concursuri pentru candidații acceptați în 2014.

ANFP realizează anumite programe de formare și perfecționare în colaborare cu furnizorii de servicii de formare ce au fost selectați în baza criteriilor stabilite conform unei proceduri operaționale, aprobată de către președintele ANFP, avându-se în vedere anumite criterii de calitate. În anul 2015 4890 de funcționari publici s-au înscris în astfel de programe de formare. Există totodată și alte programe de formare, precum cele coordonate de către centrele regionale, programe de formare finanțate de către UE, etc.

Deși formarea continuă reprezintă atât un drept cât și o obligație a funcționarilor publici, instituțiile publice nu alocă fonduri suficiente (sau chiar deloc) pentru formarea continuă. Alocarea de fonduri pentru formarea continuă reprezintă un aspect esențial pentru crearea unui sistem care să dezvolte abilitățile profesionale atunci când un funcționar public intră în sistemul administrativ. Formarea continuă, cât și perfecționarea funcționarilor publici și personalului care lucrează în cadrul sectorului public sunt importante nu doar pentru a îmbunătăți rezultatele administrației publice, ci și pentru a schimba mentalitățile și cultura organizațională și administrativă.

2.2.1.2. Cadrul legal și strategic actual ce reglementează ocuparea în funcția publică

O serie de reglementări au fost adoptate în România în ceea ce privește resursele umane la nivelul funcției publice. Cadrul legal acoperă o gamă largă de subiecte ce au legătură cu sau ce sunt complementare resurselor umane, inclusiv definiția statutului, codul de conduită aplicabil, salarizarea, evidența și managementul carierei în funcția publică și acordurile instituționale:

- *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare.
- *Legea nr. 7/2009 privind Codul de Conduită a funcționarilor publici*, republicată
- *Legea-cadru nr. 28/2009 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, cu modificările și completările ulterioare
- *Hotărârea de Guvern nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici*, cu modificările și completările ulterioare
- *Hotărârea de Guvern nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*, republicată, cu modificările și completările ulterioare

²⁹ Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional

- *Hotărârea de Guvern nr. 611/2008 pentru probarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici*, cu modificările și completările ulterioare
- *Hotărârea de Guvern nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici*, cu modificările și completările ulterioare
- *Hotărârea de Guvern nr. 553/2009 privind stabilirea unor măsuri cu privire la evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici*

Caseta 2. Cadrul legal actual aferent condițiilor de recrutare și promovare la nivelul funcției publice din România

Conform Legii privind Statutul funcționarilor publici,³⁰ sistemul funcției publice din România este unul de carieră, cu trei clase (conform nivelului de studii) și patru grade sau nivele profesionale pentru pozițiile de execuție/operationale. Aceste grade profesionale (titlurile în limba română în italice mai jos) sunt diferențiate în funcție de vechimea în funcția publică, cât și în funcție de complexitatea activității desfășurate:

- *Debutant* (nivel începător);
- *Asistent* (promovat după primul un an, opt sau șase luni, pentru gradul I, II sau respectiv III);
- *Principal* (promovat după alți 3 ani, minim); și,
- *Superior* (promovat după alți 3 ani, minim).

Această clasificare se aplică doar nivelului de execuție/operational, nu și nivelului de conducere. Pentru a fi eligibil pentru o poziție de conducere, numărul minim de ani de experiență profesională conform studiilor este de 2 ani pentru poziția de șef departament și de 3 ani pentru poziția de director/director general (atât pentru recrutarea internă cât și pentru recrutarea externă). Numărul minim de ani de experiență profesională conform studiilor, necesară pentru poziția de înalt funcționar public este de 5 ani (atât pentru recrutarea internă cât și pentru recrutarea externă). În cazul recrutării externe pentru gradele profesionale operațional/de execuție menționate mai sus, numărul de ani de experiență profesională necesară sunt după cum urmează: *asistent* (1 an), *principal* (5 ani) și *superior* (9 ani).

În același timp, sunt în vigoare reglementări speciale pentru anumite funcții publice (de ex.: manager public, arhitect șef) cât și pentru funcțiile publice cu statut special:

- *Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițiștilor*, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare.
- *Ordonanța de Urgență nr. 104/2001 privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române*, cu modificările și completările ulterioare
- *Legea nr. 269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României*, cu modificările și completările ulterioare.
- *Legea nr. 7/2009 privind Statutul funcționarului public parlamentar (republicată)*

Următoarele documente strategice stabilesc principalele direcții de dezvoltare a MRU la nivelul administrației publice române:

³⁰ Legea nr. 188/1999, republicată de două ori, cu modificările și completările ulterioare

- Acordul de Parteneriat 2014-2020 încheiat de către România și Uniunea Europeană reprezintă un angajament de dezvoltare și punere în aplicare a unui cadru strategic integrat pentru managementul resurselor umane la nivelul sectorului public, de a crește nivelul de profesionalism, independența și atractivitatea la nivelul administrației publice.
- Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020 reprezintă un angajament de îmbunătățire a nivelului de profesionalizare și stabilitate al funcției publice, prin implementarea cadrelor de competențe la nivelul administrației publice și prin modificarea/îmbunătățirea conform procedurilor de recrutare, selecție și evaluare.
- Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP),³¹ publicată în data de 8 septembrie 2016, promovează obiectivele SCAP cu privire la MRU în cadrul funcției publice. Această strategie include un plan de acțiuni pentru implementarea cadrelor de competențe și ale noilor sisteme de recrutare și promovare, cât și a unui sistem de formare nou.

Cadrul de reglementare privind funcția publică nu este nici clar nici coerent. Una dintre sursele de fragmentare rezultă din lipsa clarității și consecvenței cadrului de reglementare privind funcția publică, în special prin 1) modificările succesive ale Legii organice nr. 188/2009 privind statutul funcționarilor publici, prin inițiative legale ale instituțiilor publice, altele decât ANFP, și 2) Hotărârile Curții Constituționale prin care anumite articole ale legii privind funcția publică au fost declarate neconstituționale, fără a fi aduse clarificări suplimentare prin legislație pentru a umple golul legal creat.

Figura 5. Numărul de modificări aduse legislației privind funcția publică

Legislație	Număr modificări	Detalii - modificări efectuate prin intermediul următoarei legislații
Legea nr. 188/2009	22	<p> OUG 125/2008; OUG 229/2008; OUG 3/2009; OUG37/2009; OUG 105/2009; L 330/2009; L 379/2009; Decizia 1629/2009; L 41/2010; L 49/2010; L 140/2010; L 284/2010; OUG 16/2012; L 187/2012; L 76/2012; L 2/2013; OUG 77/2013; L 255/2013; OUG 82/2013; Decizia 55/2014; OUG 18/2014; Decizia 351/2015 </p>
Hotărârea de Guvern nr. 611/2008	5	<p> HG 787/2008; HG 1173/2008; HG 23/2009; HG 35/2009; HG 284/2010; </p>
Hotărârea de Guvern nr. 341/2007	5	<p> HG 787/2008; HG 1713/2008; HG 23/2009; HG 268/2009; HG 260/2012; </p>

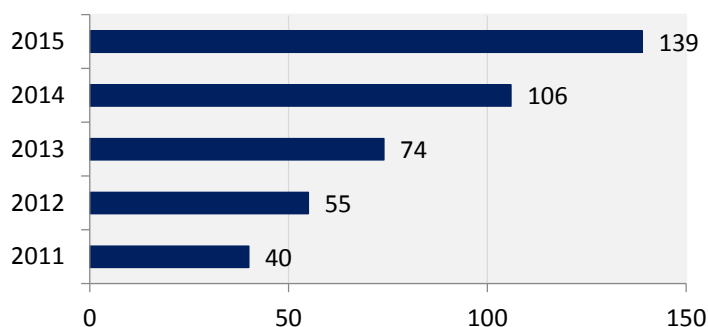
Sursa: material elaborat de către ANFP

Figura de mai sus ilustrează numărul mare de modificări aduse prin hotărâri de guvern sau ordonanțe de urgență anumitor reglementări din domeniul funcției civile, încă de la adoptarea inițială a acestora. Majoritatea intervențiilor legislative efectuate asupra legislației privind funcția publică nu au fost inițiate de către ANFP. În plus, astfel de decizii nu au făcut obiectul unui proces EIR și au avut drept rezultat un sistem ad hoc și fragmentat și un cadru legal incoerent, care, în lipsa unor principii, politici clare și a unei abordări strategice a MRU la nivelul administrației publice, a făcut obiectul modificărilor frecvente din motive de oportunitate politică.

³¹ Raportul EIR a fost elaborat în perioada mai - iunie 2016. SCAP era în curs de dezvoltare în acea perioadă. Raportul EIR a beneficiat de versiunile inițiale ale documentului.

Numărul de proiecte de lege ce includ prevederi cu privire la funcția publică și la funcționarii publici - transmise la ANFP de către diferiți legiuitori pentru comentarii și/sau avizare - ilustrează de asemenea lipsa stabilității cadrului de reglementare privind funcția publică. Aceste tipuri de reglementări, elaborate de către autoritățile publice centrale, fac referire la reorganizări instituționale, statute profesionale, propuneri privind salarizarea specială/stimulentele financiare pentru anumite categorii de funcționari publici.

Figura 6. Numărul de proiecte de lege privind funcția publică și/sau funcționarii publici transmise la ANFP pentru comentarii și avizare



Sursa: ANFP

Nivelul redus de cooperare/colaborare transversală între instituțiile ce au activități în domeniul muncii, educației și administrației publice, pe durata elaborării normelor ce le reglementează activitatea cât și pe durata procesului de punere în aplicare a legii, a condus la inconsecvențe în implementarea normelor privind recrutarea și evaluarea, atât din perspectiva formală și conceptuală, cât și din perspectiva practică.

2.2.1.3. Instituțiile implicate în managementul administrației publice

Instituții diferite au responsabilități în domeniul MRU, deoarece nu există un organism unic care să fie responsabil de MRU la nivelul întregii administrații publice. Acest lucru înseamnă că activitățile de coordonare, reglementare, control și monitorizare în relația cu angajații din administrația publică sunt dispersate între instituții și drept urmare o abordare strategică pare greu de pus în aplicare.

Managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice/funcției publice

- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) este autoritatea responsabilă pentru elaborarea politicilor publice în domeniul administrației publice. Acesta inițiază, promovează și facilitează implementarea și monitorizarea măsurilor strategice pentru reforma administrației publice.
- În ceea ce privește funcționarii publici, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), subordonată MDRAP, gestionează domeniul funcției publice prin intermediul reglementărilor, avizelor, monitorizării, controlului, tutelei administrative și înregistrărilor privind funcțiile publice generale sau anumite funcții publice specifice.
- ANFP administrează „Programul de formare specializată pentru înalți funcționari publici” și organizează programele de formare/perfecționare pentru personalul ce lucrează în cadrul administrației publice, în parteneriat cu furnizorii de servicii de formare selectați pe baza criteriilor stabilite prin intermediul procedurii operaționale.

- Unitățile de RU din cadrul fiecărei instituții trebuie să completeze planul anual de ocupare, care este agregat de către ANFP la nivelul administrației publice centrale. Totuși, acest lucru nu reprezintă cu adevărat managementul strategic al RU. Pe de altă parte, unitățile de RU pot sau trebui să fie mai implicate în planificarea strategică a personalului din cadrul fiecărei instituții. În realitate acestea se concentrează pe sarcinile administrative (deciziile de numire și încetare, statul de plată, sancțiunile administrative, concediu fără plată și altele similare).
- Funcțiile publice cu statute speciale sunt gestionate de către instituțiile corespunzătoare, ce reglementează și mențin înregistrări cu privire la personalul propriu. De exemplu, Ministerul Afacerilor Interne gestionează polițistii; Ministerul Afacerilor Externe este responsabil pentru personalul diplomatic și consular; Administrația Națională a Penitenciarelor din cadrul Ministerului Justiției administrează personalul din penitenciare.³² Pentru aceste poziții, direcțiile strategice de resurse umane sunt definite la nivelul ministerelor corespunzătoare.

Managementul operațional al resurselor umane la nivelul administrației publice/funcției publice

- Ministerul Finanțelor Publice (MFP) centralizează informațiile cu privire la numărul de poziții și cheltuielile de personal de la nivelul administrației publice, pe baza informațiilor primite de la ordonatorii principali de credite ai instituțiilor centrale și locale.³³
- Registrul general de evidență a salariaților a fost constituit în cadrul Inspecției Muncii, instituție subordonată Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (MMFPSPV), pentru a menține evidențe cu privire la contractele de muncă (din sectorul public și privat).³⁴
- MMFPSPV este totodată instituția ce coordonează activitatea de elaborare a Legii-cadru nr. 248/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice. Totuși, în conformitate cu Legea nr. 188/2009, instituția care va „elabora proiectul de lege prin care se stabilește sistemul de salarizare unitară pentru funcționarii publici” este Agenția Națională a Funcționarilor Publici. În același timp, anumite instituții elaborează proiecte de lege cu prevederi referitoare la drepturile salariale ale anumitor categorii de funcționari publici (de ex.: Ministerul Fondurilor Europene). Acordul conform căruia responsabilitățile aferente politicilor privind salarizarea sunt repartizate între Ministerul Muncii și Ministerul Administrației Publice, este o disfuncție severă în aplicarea unui sistem de remunerare coerent la nivelul administrației publice.

2.2.2. Care este aspectul sau partea negativă care necesită o acțiune a Guvernului?

Consolidarea unei administrații publice riguroase, atât din punct de vedere al responsabilităților pentru dezvoltarea funcției publice, cât și a capacităților și practicilor de ocupare transparente și corecte, reprezintă aspecte cheie pentru dezvoltarea economică și socială a României. Având în vedere numărul de acțiuni întreprinse de-a lungul anilor, acțiuni ce nu au contribuit la acest obiectiv, trebuie să punem sub semnul întrebării eficacitatea unor astfel de măsuri. În momentul de față România se confruntă cu situația în care funcția publică nu are capacitatea de a asigura buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea poziției țării la nivel european și internațional.

³² Instituțiile prevăzute la art. 6 din Ordonanța de Urgență nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare

³³ Conform Ordonanței de Urgență nr. 48/2005.

³⁴ Conform Ordonanței de Urgență nr. 20/2016 adoptată în iunie 2016, prin care au fost aduse modificări Legii nr. 248/2010 și care conține prevederi cu privire la extinderea *Registrului General de Evidență a Salariaților* la personalul plătit din fonduri publice, excepție făcând personalul din domeniul apărării, ordinii și securității naționale.

Problema actuală poate fi descrisă ca fiind una în cadrul căreia administrația publică, inclusiv funcția publică, are o capacitate limitată de a atrage și păstra personal adecvat care să contribuie, conform sarcinilor clar specificate, la buna guvernare și dezvoltarea economică și la îmbunătățirea rolului României la nivelul UE și la nivel internațional.

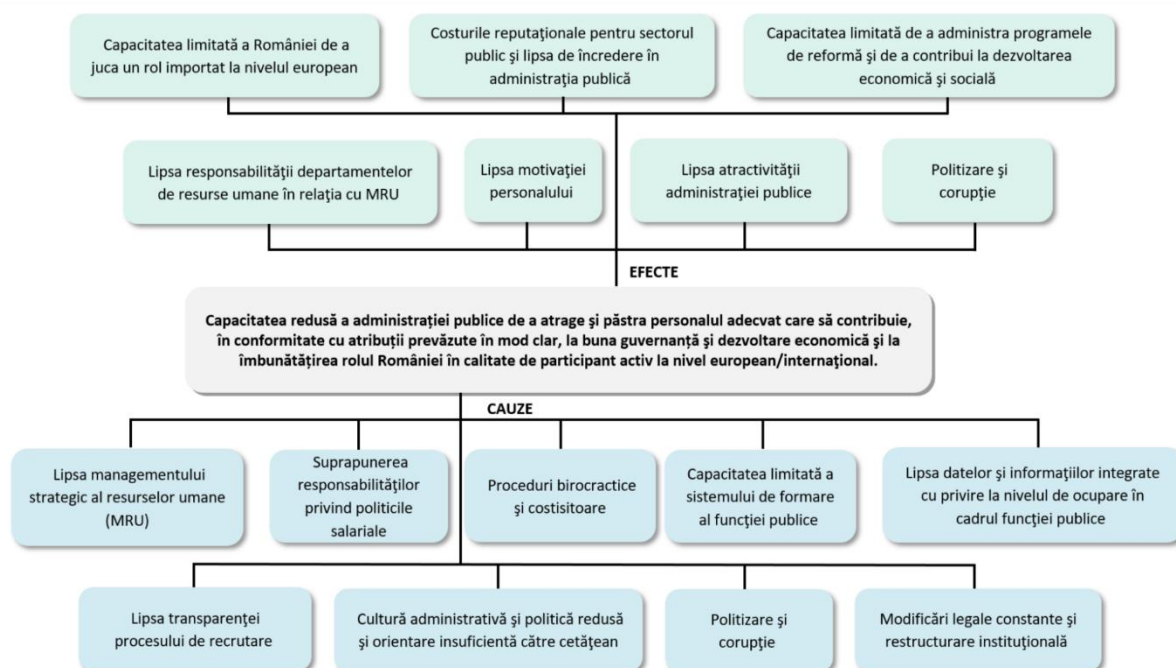
Problema își are originile în mare parte în recrutare, dar nu numai. Recrutarea este înțeleasă ca fiind procesul de căutare și atragere a unei rezerve de persoane care să dețină caracteristicile și abilitățile impuse de către pozițiile vacante și nevoile organizaționale. Acest pas în MRU este esențial pentru a testa competențele și pentru a găsi cei mai buni candidați, care ulterior vor fi formați și promovați. Drept urmare, prezenta analiză vizează acest proces inițial. Acești viitori angajați vor fi responsabili pentru întreprinderea activităților guvernamentale cheie, esențiale pentru rezultate economice mai bune, furnizarea eficientă a serviciilor și promovarea principiilor și practicilor bune guvernante.

Această lucrare analizează problema la nivelul administrației publice centrale și nu abordează situația cu care se confruntă administrația publică locală. Chiar dacă pot fi constatate probleme similare la nivel local, există anumite particularități, și cel mai important, impactul problemelor administrației publice centrale se răsfrâng și la nivelul local și internațional. Drept urmare, potențialele soluții ale problemei la nivel central pot contribui la soluționarea celor de la nivel local. Acesta este motivul pentru care această evaluare a impactului se concentrează doar asupra nivelului administrației publice centrale.

Având în vedere că existența unei administrații publice profesionale, imparțiale, competente și eficiente intră în responsabilitatea guvernului, acțiunea din partea acestuia este justificată. Nu există nici o modalitate prin care pot fi abordate aceste provocări, iar îmbunătățirile pot fi efectuate dacă guvernul nu decide să intervină și posibil să schimbe regulile actuale ale jocului.

În următoarea Figură regăsiți o interpretare vizuală a problemei. Aceasta reprezintă problema, cauzele care contribuie la situația ce trebuie să fie soluționată, cât și efectele și consecințele create de situație și care se pot agrava în viitor.

Figura 7. Arborele problemei



2.2.2.1. Scopul analizei

Având în vedere natura și magnitudinea problemei ce trebuie să fie rezolvată, analiza se axează pe:

- Administrația publică centrală cu accent deosebit pe funcția publică
- Cele trei domenii principale ale intervenției la nivelul administrației publice centrale:
 - MRU strategic
 - Procedurile de angajare în funcția publică
 - Formare în MRU

2.2.3. Care sunt factorii determinanți ai problemei?

O serie de aspecte pot fi identificate ca având o contribuție la crearea și posibil la înrăutățirea situației actuale care a condus la imposibilitatea României de a avea o administrație publică care să poată contribui la dezvoltarea socială și economică. Următoarele secțiuni prezintă modul în care o parte dintre acești factori determinanți sunt elemente cheie pentru înțelegerea situației actuale.

2.2.3.1. Lipsa unui cadru strategic pentru MRU la nivelul administrației publice

În momentul de față, administrației publice din România îi lipsește „o abordare generală și transparentă a managementului resurselor umane, în special în ceea ce privește recrutarea/numirea, evaluarea, salarizarea, evoluția în carieră la nivelul tuturor categoriilor de personal și formarea.”³⁵ Acest lucru este valabil atât din punct de vedere al activităților strategice ce trebuie să fie întreprinse pentru a avea o administrație publică eficientă și eficace, cât și din punct de vedere al nevoii de resurse umane ce sunt necesare pentru a îndeplini diferite sarcini cheie aferente activității guvernamentale operaționale. Lipsa unei instituții unice care să coordoneze acțiunile la nivelul administrației contribuie de asemenea la menținerea unui MRU slab. Toate acestea conduc la politici de MRU deconectate din perspectiva unei agende mai generale privind modernizarea administrației publice. Totuși, Guvernul a adoptat inițiative cheie în anul 2016 pentru a îmbunătăți transparența și eficacitatea funcționării administrației publice, ce vor fi implementate pe termen mediu și lung.

Previzionarea nevoilor și planificarea adecvată a recrutării resurselor umane la nivelul administrației publice reprezintă elemente esențiale pentru corelarea cu prevederile bugetului de stat, asigurând astfel accesibilitatea funcției publice pe termen scurt, mediu și lung. Capacitatea de control, internă și externă, a proceselor de recrutare poate asigura de asemenea faptul că nevoile de resurse umane ale sistemului public sunt satisfăcute în mod adecvat în condiții de constrângeri bugetare.

Evaluarea calitativă și cantitativă a nevoilor de resurse umane ale funcției publice și rezultatele evaluării făcute publice, pot conduce în general la creșterea transparenței gestionării funcției publice, în general, și în mod special a proceselor de recrutare.

La nivelul instituțiilor planificarea anuală este în întârziere. Deși Legea nr. 188/2009 prevede elaborarea unui plan pentru ocuparea funcțiilor publice, acest lucru nu are loc în realitate. Acest aspect rezultă parțial din lipsa unei strategii de personal robuste la nivelul funcției publice, în special în ceea ce privește recrutarea și promovarea, cât și remunerarea. Acest lucru a condus la consecințe negative asupra managementului resurselor umane în situațiile în care au fost realizate restructurări instituționale și reduceri de personal.

³⁵ Recomandarea finală COM (2016) 343 pentru o RECOMANDARE A CONSILIULUI privind programele de reformă națională ale României pentru anul 2016 și punerea în aplicare a opiniei Consiliului privind programul de convergență al României pentru anul 2016, Bruxelles, 18.05.2016, para (18).

În conformitate cu Legea nr. 188/2009, instituțiile publice centrale trebuie să elaboreze propuneri cu privire la planul de ocupare a pozițiilor vacante, ce este elaborat și centralizat anual de către ANFP,³⁶ prin consultarea reprezentanților sindicatelor funcționarilor publici. Acest Plan include numărul maxim de funcții publice rezervate pentru promovarea funcționarilor publici, ocupare prin recrutare, numărul maxim de funcții publice ce vor fi constituite sau reorganizate, numărul maxim de funcții publice pentru fiecare nivel și grad profesional, cât și numărul maxim de funcții publice de conducere și înalți funcționari publici. În practică, planul de ocupare nu este elaborat pe baza competențelor necesare, ci pe baza numărului maxim de poziții/funcții aprobate. Drept urmare, nu există nici o corelare între nevoile instituției de a-și exercita atribuțiile și personalul necesar.

Datele necesare pentru elaborarea planului de ocupare sunt comunicate de către ordonatorii principali de credite, pentru propria structura, într-o manieră centralizată, pentru autoritățile și instituțiile publice, subordonate ordonatorului principal de credite sau finanțate din bugetul acestuia, în conformitate cu Ordinul nr. 7660/2006 privind aprobarea Instrucțiunilor pentru elaborarea Planului de ocupare a funcțiilor publice.³⁷ Avizarea și adoptarea proiectului este un proces ce are loc în afara ANFP, drept urmare nu se poate estima un termen limită. Imposibilitatea de a transmite datele în timp util, și perioada foarte lungă pentru adoptarea proiectului au condus la ineficiența practică a acestei prognoze și a acestui instrument de planificare. Nu există o planificare similară pentru personalul contractual.

2.2.3.2. Modificări legale constante și restructurarea instituțională

Modificările frecvente ale cadrului legal reflectă un număr mare de restructurări instituționale ce afectează coerența administrației publice. Acestea evidențiază de asemenea schimbările imprevizibile ce răspund mai bine la oportunitatea politică pe termen scurt decât gândirea strategică privind MRU. Instabilitatea rezultată a cadrului legal contribuie la irosirea capacităților de resurse umane ce au fost anterior investite în personal (de ex.: investiții cu privire la formarea continuă, expertiza profesională, etc.).

Prin redefinirea frecventă a instituțiilor din punct de vedere organizațional, este imposibil să elaborăm un model de dezvoltare pe termen lung pentru MRU, care să poată fi transpus în angajarea personalului calificat și motivat necesar pentru anumite activități.

Numărul tot mai mare al proiectelor de lege depuse la ANFP pentru comentarii și avizare, multe dintre acestea având ca obiect organizarea și restructurarea autorităților și instituțiilor publice, a fost reflectat în niveluri mai mari de rotație de personal și în scăderea nivelului de retenție a personalului adecvat în domenii cheie de responsabilitate instituțională.

Doar în anul 2015, ANFP a emis 1410 avize în cadrul procesului de constituire sau modificare a structurii funcțiilor publice sau restructurare a activității, în conformitate cu prevederile articolului 107, alineatul (1) din Legea nr. 188/1999.³⁸ Un număr mai mare de avize au fost emise în 2010,

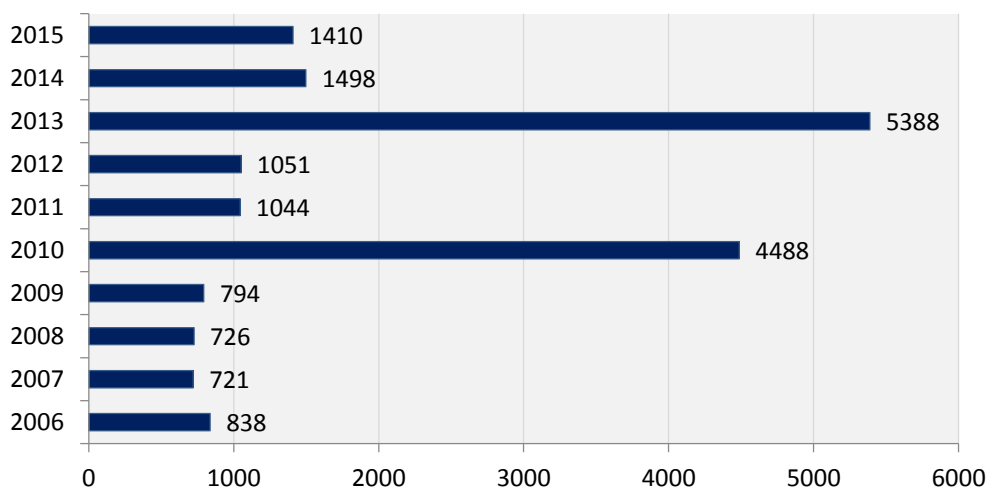
³⁶ În conformitate cu prevederile art. 23 alineatul (2) litera a) din Legea nr. 188/1999, Planul de ocupare a funcțiilor publice se elaborează anual de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală.

³⁷ În conformitate cu art. 7 alineatul (1) al prezentei reglementări, „ordonatorii principali de credite din administrația publică centrală sunt obligați să transmită Agenției Naționale a Funcționarilor Publici propunerile pentru anul următor, conținând datele prevăzute de art. 23 alineatul (1) literele a)-g) din Legea nr. 188/2009, republicată, cu modificările și completările ulterioare, până la data de 1 iulie a fiecărui an”

³⁸ “(1) Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici să emită o opinie cu privire la funcțiile publice, în oricare dintre următoarele situații:

deoarece măsurile de austeritate ale guvernului au inclus, inter alia, măsuri de restructurare instituțională, cât și în 2013 atunci când măsurile de austeritate anterioare au fost reduse, iar ajustările instituționale amânate în anii anteriori au fost implementate.

Figura 8. Numărul de avize emise cu privire la modificarea structurii funcțiilor publice sau pentru restructurarea activității la nivelul instituțiilor și autorităților publice (2006-2015)



Sursa: ANFP

Conform unui studiu ANFP privind personalul RU și alte părți interesate, referitor la modificarea Legii nr. 188/2009,³⁹ 45% dintre respondenți au fost în favoarea alinierii managementului funcției publice la o politică de ocupare ce ar asigura continuitatea, pe termen mediu și lung, a activității la nivelul sistemului funcției publice și o structură de carieră echilibrată în cadrul funcției publice. Totuși, acest obiectiv este unul dificil de atins conform noilor reglementări și practici în domeniul managementului.

2.2.3.3. Lipsa datelor și informațiilor integrate cu privire la nivelul de ocupare în cadrul funcției publice

Așa cum a fost menționat, sistemul informațional privind personalul este dispersat între diferite instituții. ANFP menține doar evidențele naționale referitoare la funcțiile publice și funcționarii publice pe baza datelor furnizate de către autoritățile și instituțiile publice. Datele sunt comunicate de către persoanele responsabile cu resursele umane, prin intermediul unui portal pentru administrarea funcțiilor publice și funcționarilor publici, iar acestea sunt integrate în sistemul național de evidență. În conformitate cu datele disponibile la finalul anului 2015, 4.363 de instituții publice având funcții publice au raportat la ANFP.

Portalul pentru administrarea funcțiilor publice și funcționarilor publici poate fi accesat de la orice calculator conectat la internet, folosind un nume de utilizator și o parolă. Principalele funcționalități asigurate de către portal sunt încărcarea documentelor, istoric operațiuni, vizualizare și modificare

- pentru stabilirea sau modificarea structurii funcțiilor publice pentru fiecare autoritate și instituție publică în parte, de către șeful acesteia sau prin decizia consiliului județean sau consiliului local, după cum este cazul, având la bază activitățile descrise la Articolul 2 alineatul (3);
- modificarea cerințelor locului de muncă, în conformitate cu Articolul 111 alineatul (1) sau (5);
- Restructurarea activității autorității sau instituției publice.”

³⁹ ANFP (2013), Raport cu privire la concluziile evaluării nevoilor/opportunităților de a reglementa funcția publică și propunerile pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999, București

structură instituții, messenger, descărcare documente încărcate anterior și semnătură electronică ANFP.

Personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice este înregistrat în Registrul General de Evidență a Salariaților cu mandatul Ministerului Muncii. Inspekția Muncii administrează Registrul General de Evidență a Salariaților. Acest sistem electronic pentru menținerea evidențelor referitoare la angajații ce au un contract de muncă este structurat diferit de sistemul administrat de ANFP. După ce nu a mai fost utilizată cartea de muncă a angajatului, disparitățile dintre datele statistice cu privire la relațiile de muncă și funcția publică au crescut.

2.2.3.4. Suprapunerea responsabilităților cu privire la politicile de salarizare la nivelul administrației publice, în special în ceea ce privește funcția publică

Abordarea salarizării la nivelul administrației publice este problematică având în vedere suprapunerea atribuțiilor instituțiilor în domeniul politicilor salariale, cât și discrepanțele salariale dintre persoanele ce ocupă funcții publice similare, având același grad profesional în cadrul instituțiilor publice, și variații semnificative în domeniul salarizării aferente funcțiilor publice similare, de la o instituție la alta. Acest aspect este investigat mai în detaliu mai jos, în secțiunea dedicată de-motivării personalului, deoarece acesta este unul dintre principalele elemente descurajatoare pentru dezvoltarea carierei.

De exemplu, elaborarea Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice a fost coordonată de către MMPSFPV, în timp ce Legea anterioară și în curs de implementare nr. 188/2009 prevede faptul că instituția „ce va elabora proiectul de lege privind constituirea sistemului de salarizare unitară a funcționarilor publici” este ANFP. Acest aspect contribuie cu siguranță la confuzie și la dublarea responsabilităților în domeniul aspectelor pentru un MRU corespunzător la nivelul funcției publice.

În conformitate cu cadrul de reglementare actual, Legea privind salarizarea unitară nu mai reglementează doar funcționarii publici, ci și toate categoriile de personal plătit din fonduri publice. Decizia privind modul de reglementare aparține Guvernului, prin intermediul autorităților ce asigură politică bugetară, fiscală și de salarizare a statului (în principal MFP și MMPSFPV), iar dacă politica de stat stabilește ca opțiune elaborarea unei reglementări unice pentru toate categoriile de personal plătite din fonduri publice, prin intermediul ministerelor de resort, atunci ANFP nu mai este un jucător activ în ceea ce privește acest aspect.

În același timp, anumite instituții publice elaborează proiecte de lege cu prevederi referitoare la drepturile salariale ale anumitor categorii de funcționari publici (din respectiva instituție sau dintr-un domeniu de activitate).

2.2.3.5. Lipsa transparenței procesului de recrutare

Procesul de recrutare este compus din diferiți pași în cadrul cărora transparența ar trebui să joace un rol cheie. Anunțurile privind concursurile de recrutare includ referințe la cadrul legal ce reglementează condițiile obligatorii ce trebuie să fie îndeplinite de către candidați pentru a ocupa o funcție publică. Totuși, acestea nu includ informații cu privire la atribuțiile și salariul (sau intervalul salarial) corespunzător poziției pentru care este organizat concursul. Acest lucru reprezintă un nivel scăzut de transparență al procesului de recrutare și selecție.

Transparența ar fi mai bine realizată dacă anunțul de recrutare ar include perspectivele de promovare și salarizare, așa cum este cazul în cadrul unui sistem de carieră. Lipsa unor astfel de informații are potențialul de a reduce atractivitatea funcției publice, contribuind astfel la înrăutățirea problemei.

În plus, nu este clar pentru candidați și chiar pentru anumiți membri ai comisiei de concurs, care sunt competențele ce trebuie să fie deținute de către candidați pentru a ocupa funcția. În aceste circumstanțe, decizia candidaților de a se înscrie la concurs pentru anumite poziții/funcții este limitată de lipsa informațiilor corespunzătoare (în funcție de corespondența dintre profilul acestora și cerințele postului, sau în funcție de salariu), în timp ce instituția angajatoare poate fi pusă în situația în care să nu aibă capacitatea de a alege cel mai bun candidat.

Pentru a putea avea o imagine detaliată a funcției publice pentru care este organizat concursul, trebuie să fie realizată o descriere pe scurt a poziției care să includă numele funcției publice, scopul și nivelul ierarhic al poziției, principalele atribuții și responsabilități, nivelul de educație și abilitățile (cognitive, fizice etc.) necesare pentru a îndeplini atribuțiile. Există exemple de bună practică în acest sens la nivelul Ministerului Afacerilor Interne.

În plus, așa cum a fost menționat mai sus, pe durata procesului de selecție (de ex.: pe durata selecției administrative inițiale a candidaților pe baza dosarului profesional a acestora), reglementările aplicate fac referire la diferite domenii (funcția publică, educație, ocupare în România și străinătate etc.), dar nu sunt prezentate în mod clar în anunțul de concurs.

Atunci când ocuparea este privită într-un sens mai larg pentru a include și mobilitatea, deși cadrul de reglementare promovează transparența și dreptul funcționarului public de a fi informat, se poate constata un nivel foarte scăzut de transparență la nivelul administrației publice centrale în ceea ce privește posturile vacante sau temporar vacante pentru a asigura mobilitatea funcționarilor publici în urma inițiativei acestora.

Conform unui studiu ANFP cu privire la personalul RU și alte părți interesate, referitor la modificarea Legii nr. 188/2009,⁴⁰ 32% dintre respondenți au menționat nevoia de a extinde instrumentele de comunicare și canalele anunțurilor de concurs, iar 25% dintre respondenți au susținut constituirea unui nivel mai înalt de informatizare a sistemului de recrutare (până la nivelul unui sistem de tip e-recrutare).

2.2.3.6. Proceduri costisitoare și birocratice

Procesul de recrutare presupune diferite tipuri de costuri financiare ce trebuie să fie suportate de către diferite părți interesate afectate de către etapele de depunere a dosarului și selecție.⁴¹ Procedurile sunt prea birocratice. Opțiunile alternative ce pot avea drept rezultat un proces de recrutare mai ieftin și mai rentabil pentru candidați și pentru administrația însăși, nu sunt întotdeauna promovate.

În ceea ce privește administrația, există costuri asociate personalului implicat în procesul de recrutare. De exemplu, în etapa de selectare a candidaților, membrii și secretarul comisiei de concurs trebuie să aloce un anumit număr de ore pentru activități laborioase, precum selecția dosarelor de candidat, câteodată pentru mai mult de 150 de candidați per procedură de recrutare.

ANFP organizează totodată recrutarea personalului pentru pozițiile de conducere teritoriale.⁴² Membrii comisiei de concurs trebuie să își îndeplinească atribuțiile (de ex.: selecția dosarelor, testul scris și interviuarea candidaților, soluționarea contestațiilor administrative, dacă este cazul) în

⁴⁰ ANFP (2013), Op cit.

⁴¹ În principal candidații și departamentele RU ale instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale.

⁴² Acestea sunt poziții în cadrul instituțiilor publice centrale descentralizate către nivelul administrației publice locale.

București, la sediul ANFP. Instituțiile teritoriale suportă costurile de transport, cazare, diurnă, cât și orice alte costuri aferente membrilor detașați la comisia de concurs.

Procesul de recrutare este costisitor și pentru candidații ce participă în cadrul concursurilor de recrutare, în special pentru cei care locuiesc în altă localitate decât cea unde este funcția publică pentru care aplică. De exemplu, anumiți candidați decid să vină la București pentru a-și depune dosarul ce conține diplomele și orice alte documente relevante, în original, deoarece aceștia doresc să se asigure că dosarul va ajunge la instituție în timp util, și că îndeplinesc condițiile necesare pentru a-și depune dosarul. În mod alternativ, dosarul poate fi trimis prin poștă, aplicându-se costurile corespunzătoare. În plus, candidații care aplică pentru o funcție publică în București, trebuie să suporte costurile aferente legalizării documentelor pe care trebuie să le includă în dosar, dacă decid să nu depună documentele privind eligibilitatea în original.

În același timp, având în vedere faptul că România se confruntă cu problema emigrării, trebuie luat în considerare faptul că accesul la procesul de recrutare este foarte costisitor și are deficiențe în ceea ce privește informațiile relevante pentru candidații români ce se află în străinătate. De exemplu, lipsa informațiilor cu privire la formatul sau tipul de documente necesare pentru a dovedi activitatea desfășurată în străinătate sau pentru a obține anumite certificate (de ex.: cazierul judiciar) solicitate pentru a aplica pentru o funcție publică, poate fi un obstacol în cadrul procesului de recrutare pentru cetățenii ce doresc să aplice pentru o funcție publică.

2.2.3.7. Lipsa competențelor adecvate și capacitatea limitată a sistemului de formare al funcției publice

Instituțiile publice din România se confruntă cu diferite provocări în ceea ce privește dezvoltarea competențelor și îmbunătățirea abilităților funcționarilor publici. Organizarea și planificarea formării adecvate la nivelul administrației publice se confruntă cu o serie de disfuncționalități ce înrăutățesc capacitatea de a asigura persoanele cu competențe adecvate pentru funcțiile publice. Printre cele mai severe aspecte se numără:⁴³

- Capacitatea insuficientă a departamentelor de resurse umane de a planifica formarea continuă a funcționarilor publici; persoanele responsabile pentru gestionarea procesului de formare la nivelul fiecărei instituții publice nu dețin ele însele formare suficientă. Acestea trebuie să fie informate cu privire la acțiunile ce trebuie să fie întreprinse pentru planificarea și implementarea corectă a formării.
- Comunicare deficitară la nivel intra-instituțional și inter-instituțional în ceea ce privește managementul formării. Această situație este generată de către lipsa mecanismelor unitare de control calitate în ceea ce privește programele de formare concepute pentru funcționarii publici. În ciuda faptului că există un cadru legal și proceduri aplicabile, există disfuncționalități în cadrul procesului de implementare a politicilor privind formarea continuă.
- Un număr redus de autorități și instituții publice transmit către ANFP planul anual de formare continuă pentru funcționarii publici, sau au fonduri incluse în bugetul anual al acestora pentru a acoperi costurile aferente programelor de formare adresate funcționarilor publici, organizate în urma inițiativei sau în beneficiul autorității sau instituției publice.
- Nu există nici un sistem pentru a valida alinierea nevoilor de formare la atribuțiile enumerate în fișa postului pentru funcționarii publici care participă la diferite tipuri de formări. Nevoile

⁴³ Analiza socio-economică elaborată de către Comitetul Consultativ Tematic pentru Administrare și Bună-Governanță, noiembrie 2014.

de formare trebuie să rezulte din procesul de evaluare a performanței profesionale individuale a angajaților.

- Nu există nici o bază de date națională cu subiecte sau cursuri de formare pentru domeniile specifice de activitate, care să se adreseze funcționarilor publici, și nu există nici mecanisme de control unitare în ceea ce privește calitatea programelor de formare ce vizează funcționarii publici.

2.2.3.8. Cultură administrativă și politică redusă și orientare insuficientă către cetățean

Deși „jurământul” este depus atunci când o persoană devine funcționar public, jurământ prin intermediul căruia o persoană se angajează să respecte constituția, legile, drepturile și libertățile umane fundamentale și normele de conduită profesională și civică, în practică aceste angajamente sunt încălcate, situație ilustrată de către rapoartele ANFP cu privire la monitorizarea respectării codului de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare (2009-2015). Astfel de rapoarte semnaleză imposibilitatea de a îndeplini atribuțiile profesionale, lipsa informațiilor privind procedurile la nivel instituțional, comportament inadecvat în interacțiunea cu colegii sau beneficiarii serviciilor furnizate de către administrația publică.

Legea nr. 188/2009 stipulează că principiile fundamentale ce guvernează procesele de recrutare ale funcției publice sunt „principiile competiției deschise, transparenței și meritelor profesionale, cât și accesul egal la funcția publică pentru fiecare cetățean ce îndeplinește cerințele legale.”⁴⁴ În conformitate cu Hotărârea de Guvern nr. 611/2008⁴⁵, principiile ce guvernează organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici sunt: competențe, concurs, egalitate de șanse, profesionalism, motivație și transparență. Pentru a contribui la respectarea acestor principii, Hotărârea de Guvern nr. 611/2008 prevede o serie de incompatibilități pentru membrii comisiei de concurs. De exemplu, membrii și secretarul comisiei nu trebuie să se regăsească în situații de incompatibilitate sau conflicte de interes cu nici unul dintre candidați, iar aceștia au obligația de a semna astfel de situații (de ex.: patrimoniale, de familie sau relații de afinitate până la gradul 4, subordonare ierarhică). Declararea unor astfel de situații de conflicte de interes este o problemă de natură personală, iar comportamentul abordat este cel considerat de către membrul comisiei ca fiind unul oportun.

În ciuda existenței unui cadru de reglementare ce promovează principii precum merite, concurs și egalitate de șanse, în practică nu există formări cu privire la maniera în care aceste principii ar trebui să fie promovate la nivelul instituției publice, și în mod special pe durata procesului de recrutare. În același timp, nu există programe de formare practice adresate membrilor comisiilor de concurs. Drept urmare, punerea în aplicare și respectarea reglementărilor pe durata procesului de recrutare pot varia, în funcție de competențele reale.

2.2.4. Care sunt efectele problemei?

Diferitele cauze ale situației evaluate în această analiză de impact au consecințe și efecte directe și indirecte, ceea ce demonstrează nevoia unei acțiuni a guvernului. Următoarele secțiuni prezintă consecințele cele mai relevante pentru analiză.

⁴⁴ Art. 57 din Legea nr. 188/2009 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare

⁴⁵ Hotărârea de Guvern nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare

2.2.4.1. Lipsa atractivității administrației publice, în special pentru tineri

Atractivitatea funcției publice este extrem de contextuală și depinde de realitățile sociale, economice și politice ale unei țări. În statele membre OCDE cele mai citate elemente în ceea ce privește atractivitatea sunt stabilitatea locului de muncă, un salariu relativ decent și condiții de muncă relativ corecte și transparente în ceea ce privește drepturile sociale ale funcționarilor publici (program de lucru, ajutor de stat, concediu de maternitate, pensii, compatibilitate cu cerințele de familie, etc.).⁴⁶

În funcție de țară, cei care decid să își dezvolte cariera profesională în cadrul funcției publice sau cei care iau în considerare acest aspect în viitor atribuie o anumită importanță unui alt set de elemente precum: afilierea la politicile publice ce promovează interesul general, binele comun sau interesul național al țării, implicarea în procesul decizional public prin partajarea autorității, prestigiul social și angajamentul față de valorile funcției publice, promovarea în carieră pe baza performanței, etc.

Corelația determinată, rezultată din cercetarea empirică a motivației în funcția publică realizată în activitatea fundamentală a lui Perry și Wise, între atractivitatea funcției publice și ideea de interes public subliniază dimensiunea calității acordurilor privind guvernarea publică și sistemele de management în calitate de magnet pentru atragerea oamenilor în funcția publică.⁴⁷ O astfel de corelație este de asemenea vitală pentru stimularea angajamentului persoanelor față de valorile funcției publice. Acest angajament poate compensa pentru recompensele financiare relativ mai mici, dacă ar fi să le comparăm cu cele din sectorul privat.

În cazul în care nu este implementat un sistem de guvernare bună, va fi foarte dificil să se atragă o cotă semnificativă din cei mai talentați oameni la nivel național și să fie utilizați în mod eficace, o condiție pentru a-i reține în serviciul Statului. Mediile de guvernare ce nu practică în mod real statul de drept și nu protejează și apară procedurile necesare, justiția, integritatea și transparența nu au de obicei instituții publice bune care să aibă capacitatea de a atrage și păstra specialiștii.⁴⁸

Reducerea sau eliminarea politizării și patronajului din administrație este un instrument util pentru a putea concura cu sectorul privat în vederea atragerii specialiștilor. În fața unei astfel de politizări, persoanele cu o înclinație altruistă pot prefera să se orienteze către cel de-al treilea sector, compus din organizații non-guvernamentale și organizații locale. Politicile de MRU trebuie să creeze stimulente pentru funcționarii publici. În afara unei „limite a unui nivel de trai decent”, aceste stimulente nu trebuie să fie neapărat financiare. Nivelurile crescute de responsabilitate, delegarea, formările și perspectivele de dezvoltare a carierei în condițiile relativ limitate ale administrației publice sunt utile pentru atragerea și păstrarea specialiștilor în funcția publică.

De asemenea, perspectivele reale de a deservi interesul general și publicul joacă un rol important în alegerea de către anumite persoane a unei cariere în funcția publică. De fapt, multe studii au evidențiat că a fi în slujba cetățenilor este un stimulent important pentru foarte multe persoane, dacă și în măsura în care funcția publică este cu adevărat „orientată către servicii publice”. Pentru ca acest stimulent să funcționeze, funcția publică trebuie să fie percepută de către societate ca fiind onestă, corectă și în beneficiul interesului general și de ajutor pentru cei nevoiași. O funcție publică dominată

⁴⁶ Cardona, F. (2009), *Attractiveness of the Public Service, a Matter of Good Public Governance*, SIGMA/OECD, Paris available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/44110902.pdf>

⁴⁷ Perry, James L. and Wise, Lois R. (1990), “The Motivational Bases of Public Service” in: *Public Administration Review*, Vol. 50 (3), pp. 367-363. This article was fundamental in the development of the Public Service Motivation theory.

⁴⁸ F. Cardona (2009), Op. cit.

de patronaj, politizată, coruptă sau risipitoare nu va îndeplini cel mai probabil aceste cerințe și nu va atrage profesioniști buni și devotați.⁴⁹

Activitatea de atragere a tinerilor în cadrul administrației publice române s-a confruntat și continuă să se confrunte cu dificultăți, iar acest lucru a fost valabil atât în perioada în care ocuparea pozițiilor vacante a fost limitată din motive de austeritate, cât și după ce eliminarea restricțiilor de ocupare. Așa cum a fost menționat anterior, există cauze frecvente ale ocupării relativ scăzute a pozițiilor de debutant de către funcționarii publici și o performanță profesională de calitate redusă la acest nivel ce include nivelul salarial foarte scăzut pentru debutanți, în special la nivelul administrației publice locale și lipsa personalului necesar pentru a asigura formarea inițială a funcționarilor publici debutanți în perioada de probă.

Salariul și condițiile de muncă sunt de asemenea descurajante pentru funcțiile publice ce necesită calificări specifice, acolo unde există deficit de personal.

Conform procesului de recrutare actual, concursurile pentru pozițiile de debutant nu includ o precondiție conform căreia aceste poziții trebuie să fie ocupate de forță de muncă tânără. Nu este impusă o limită de vârstă maximă atunci când o persoană aplică pentru poziția de debutant, deoarece o astfel de abordare ar fi o condiție discriminatorie pentru acces. Drept urmare, în contextul restructurării succesive a autorităților și instituțiilor publice, ce au avut loc în anii anteriori, și ca urmare a reducerii numărului de poziții vacante deschise pentru recrutare, pozițiile de debutant au fost de asemenea ocupate de către persoane cu experiență, care au fost obligate să își reînceapă cariera la o vârstă mai înaintată ca urmare a lipsei oportunităților de angajare pe piața muncii. Aceasta nu este o problemă în sine, însă având în vedere rata mai mare de șomaj în rândul tinerilor din România, aceasta pune presiune asupra grupurilor aflate în competiție ce pot avea viziuni diferite atunci când decid să se angajeze într-o funcție publică.

2.2.4.2. Lipsa responsabilității departamentelor de resurse umane și a personalului specializat în raport cu MRU

Efectele unui MRU slab și fragmentat sunt lipsa responsabilității părților implicate în aplicarea cerințelor legale specifice. Departamentele de resurse umane au un nivel redus de calificare și au puterea de a dezvolta un MRU semnificativ la nivel instituțional. Fișele de post sunt deficiente. Cerințele legale privind ocupare sunt ignorate sau eludate.

Drept urmare, departamentele de resurse umane, din cadrul autorităților și instituțiilor publice au o capacitate redusă de a influența procesul de recrutare, deoarece acestea nu au autonomie decizională, nu beneficiază de sprijin din partea înalților funcționari publici și pot fi influențate politic de către nivelurile decizionale mai înalte ale instituției.

Departamentul de resurse umane este perceput ca având o poziție subordonată, în principal de suport administrativ, atât în raport cu conducerea organizației cât și în raport cu celelalte departamente profesionale. Activitățile departamentelor de resurse umane sunt în „principal tranzacționale, administrative, atunci când personalul din cadrul acestora nu asigură consultanță juridică pentru punerea în aplicare a legislației privind funcția publică/în domeniul muncii. O mare parte din eforturile

⁴⁹ Cardona, Ibid

depuse de către personalul de RU este utilizat pentru activități de rutină precum emiterea certificatelor, gestionarea dosarului profesional, concediul fără plată, etc.”⁵⁰

În acest context, din cauza unei poziții slabe a departamentelor de RU în cadrul organizațiilor, este dificil să se atingă și obiectivul de planificare strategică a resurselor umane, pentru care sunt constituite aceste structuri. Procesul de recrutare nu este suficient, atâta timp cât autoritatea sau instituția publică nu se poate baza pe specialiștii în domeniul resurselor umane să realizeze un management eficient al funcționarilor publici. De exemplu, elaborarea fișelor de post fără înțelegerea rolului și scopului funcției publice, și drept urmare fără a identifica în mod corect cerințele pentru ocuparea acesteia, creează premisele unei recrutări deficitare, cu toate consecințele ce rezultă dintr-o astfel de situație.

În același timp, nivelul inadecvat de formare a membrilor comisiei de concurs în domeniul activității de recrutare are consecințe negative în ceea ce privește procesul de recrutare și efectele acestuia. De exemplu, imposibilitatea de a respecta termenele prevăzute de către procedurile legale în domeniul recrutării conduce la suspendarea concursului. În același timp, deficiențele semnalate pe durata concursului de recrutare, precum subiectele testului ce includ elemente din afara bibliografiei, pot conduce la suspendarea concursului. În anumite situații, membrii comisiilor de concurs se confruntă cu reglementări ambigue și chiar contradictorii (de ex.: cu privire la modul în care este calculată vechimea) sau opinii extrem de diferite în ceea ce privește evaluarea competențelor candidaților, comparativ cu criteriile de evaluare, pe durata interviului. În astfel de cazuri, vulnerabilitățile asociate procesului de recrutare rezultă din maniera în care sunt îndeplinite atribuțiile de către membrii comisiei de condus sau de comisiei de contestații și de către secretarii acestor comisii, iar acestea pot conduce la încălcarea principiilor și reglementărilor în domeniul recrutării. În majoritatea cazurilor, acestea sunt probleme ce au legătură cu maniera în care este pusă în aplicare legislația.

Pe durata procesului de control al legalității activităților administrative din domeniul funcției publice, cele mai frecvente încălcări ale prevederilor legale referitoare la funcția publică și funcționarii publici sunt cele referitoare la numirea în funcții publice, și organizarea și implementarea concursurilor de ocupare a funcțiilor publice pentru pozițiile vacante. Procesul de tutelă administrativă are ca obiect principal anularea actelor administrative ce au rezultat din activități ce încălcau prevederile legale și totodată, anularea concursurilor de recrutare și promovare pentru care nu au fost respectate prevederile legale.

2.2.4.3. Lipsa motivației personalului

Nivelul scăzut de motivație al personalului derivă în principal din lipsa perspectivelor de dezvoltare a abilităților profesionale, cât și din cauza posibilităților limitate de a avea o evoluție în carieră și de a beneficia de o mărire de salariu, având în vedere faptul că există patru grade profesionale, de la debutant la superior, ce pot fi obținute în 9 ani, iar creșterea salarială depinde doar de gradul profesional și vechime, în mare parte pe baza deciziilor discreționare ale managerilor, și nu pe baza performanței profesionale. Creșterea salarială nu mai este un stimulent după atingerea gradului profesional superior. În plus, salariile nu sunt corelate cu nivelul competențelor, atribuțiile poziției și performanța profesională.

Imposibilitatea de a implementa și respecta prevederile Legii nr. 284/2010 privind salarizarea în administrația publică în raport cu coeficienții ierarhici corespunzători claselor salariale, a condus la

⁵⁰ Raportul referitor la dificultățile cu care se confruntă administrația publică în managementul resurselor umane (2013), pp. 10-11

discrepanțe între salariile funcționarilor publici ce îndeplinesc cerințe similare și între funcționarii publici și personalul contractual din cadrul administrației publice. Drept urmare, după intrarea în vigoare a acestei legi, ordonanțele de urgență au fost emise anual în ceea ce privește salarizarea personalului plătit din fonduri publice, iar acest lucru a perpetuat punerea în aplicare a unui sistem și mai inegal și incoerent cu discrepanțe salariale.

În practică, salariul funcționarilor publici este atribuit luându-se în considerare reglementările generale și specifice. Datorită bonificațiilor, indemnizațiilor și altor componente ale drepturilor salariale specifice anumitor instituții publice, există diferențe semnificative între salariile persoanelor care ocupă funcții publice similare în cadrul administrației publice. Lipsa standardizării salarizării funcționarilor publici în conformitate cu criteriile prevăzute de către Legea nr. 284/2010 este amplificată totodată de către nivelul scăzut de transparență cu privire la salariile din administrația publică, în ciuda măsurilor de politică recent adoptate.⁵¹

Salariul personalului care lucrează în cadrul administrației publice reprezintă o problemă din cauza punerii în aplicare a Legii nr. 284/2010 într-un mod general și unitar ar putea avea o durată de câțiva ani, în funcție de bugetul alocat.⁵² În plus, salarizarea la nivelul ministerelor nu este corectă și reprezintă o barieră în calea performanței din cauza modului în care sunt acordate bonificațiile și stimulentele, și din cauza faptului că salariile nu sunt corelate cu activitățile întreprinse și nivelul de responsabilitate aferent poziției. În același timp, nu există un cadru motivațional adecvat pentru a îndeplini anumite atribuții, ca de exemplu calitatea de membru în cadrul comisiilor de concurs sau comisiilor pentru soluționarea administrativă a contestațiilor.

2.2.4.4. Politizare și corupție

Politizarea constă în primul rând în implicarea demnitarilor în activitatea funcționarilor publici (și anume, fără a se respecta autonomia profesională a funcționarilor publici) și o abordare părtinitoare în ceea ce privește MRU (de ex.: planificare, ocupare și procese de formare). În România studiile au evidențiat faptul că „adesea, departamentul de resurse umane trebuie să se axeze în mod nejustificat pe lacunele legale sau procedurale pentru a pune în practică dorințele conducerii sau politicienilor”⁵³ și „există o percepție generală că numirile pe pozițiile de nivel înalt sunt influențate politic.”⁵⁴

Următoarele aspecte sunt relevante pentru a înțelege politizarea administrației publice:

- Numărul mare de poziții de conducere la nivelul funcției publice pentru care concursurile de recrutare sunt organizate într-un an electoral. Mandatul funcțiilor de conducere în administrația publică tinde să fie limitat la durata maximă a unui ciclu electoral. Drept urmare, un număr mare de funcții de conducere din cadrul administrației publice și de poziții de înalt funcționar public sunt ocupate temporar, ceea ce reduce în mod constant capacitatea administrației publice de a face față intervenției politicienilor. Acesta este în general rezultatul încercării partidului/lor aflat/e la putere de a asigura faptul că „păstrează funcționari publici loiali” la nivelul conducerii administrației publice pe durata unui ciclu politic, indiferent de rezultatul procesului electoral. În cazul în care partidul/le aflat/e la putere nu câștigă alegerile, partidul/le câștigător/oare va/vor întreprinde un proces de restructurare a instituțiilor publice

⁵¹ Ca de exemplu inițiativa de a face cheltuielile publice mai transparente pe o pagină de internet dedicată <http://data.gov.ro/> disponibilă în momentul de față în versiunea Beta, lipsind coerența conținutului.

⁵² Banca Mondială (2011), Public Administration Reform: An Overview of Cross-cutting Issues, Washington

⁵³ Raportul referitor la dificultățile cu care se confruntă administrația publică în ceea ce privește managementul resurselor umane (2013), pp. 10-11

⁵⁴ Banca Mondială (2011).

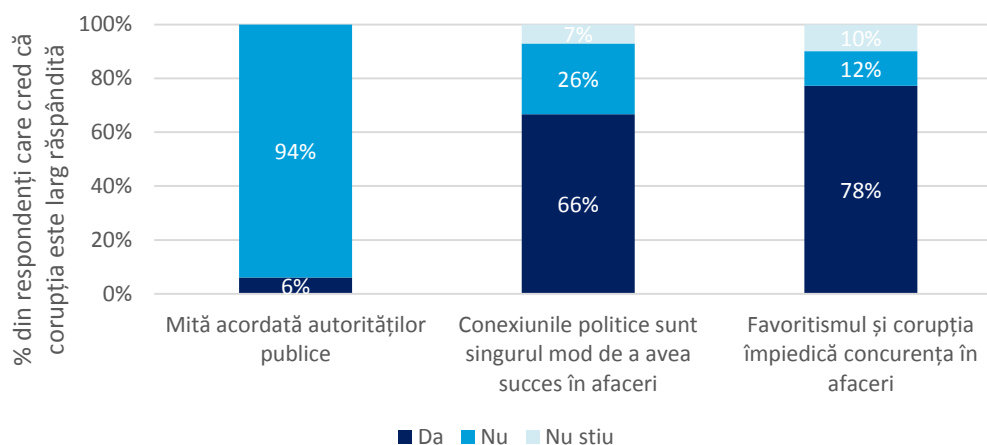
pentru a avea capacitatea de a concedia funcționarii publici existenți și de a ocupa pozițiile vacante cu „funcționari publici noi loiali”. Cercul vicios de lipsă de încredere între nivelul politic și cel administrativ creează și perpetuează instabilitatea sistemului.

- Un număr mare de funcții publice de conducere și de poziții de înalți funcționari publici ocupate temporar. În perioada 2009-2013 recrutarea la nivelul administrației publice a fost limitată, iar metoda de ocupare preferată a fost numirea temporară în funcții publice. Transformarea unei excepții în regulă și eliminarea naturii temporare de deținere a unei funcții publice cu intenția de a o face permanentă - evitând astfel procedurile de ocupare mai stricte - poate fi considerată o problemă, însă ocuparea temporară a funcțiilor publice nu poate fi o problemă în sine (ca și metodă de dobândire temporară necesară a competențelor necesare, care nu ar fi fost altfel disponibile).
- Rolul dominant al liderilor instituțiilor în cadrul procesului de mobilitate a funcționarilor publici. Având în vedere faptul că funcțiile de conducere sunt afectate de influența politică, acestea tind să politizeze mobilitatea funcționarilor publici. Autonomia funcționarilor publici și respectarea statului de drept sunt astfel slăbite.

Corupția este de asemenea o problemă ce rezultă din lipsa unui proces eficient de recrutare. În ceea ce privește percepția cu privire la aceasta, România a coborât de pe poziția 37 în 2010 pe poziția 46 în 2015 conform indicelui privind corupția al Transparency International.⁵⁵ Acest lucru înseamnă că situația s-a înrăutățit, fiind foarte mult corelată cu sistemul de management al resurselor umane căruia îi lipsește transparența, predictibilitatea și are la bază favoritismul.

La nivelul Statelor Membre UE, conexiunile politice și favoritismul - și mita într-o măsură mai mică - afectează cel mai mult percepția privind integritatea și încrederea în ceea ce privește guvernarea publică.⁵⁶ Favoritismul și utilizarea discreționară a puterii (de ex.: abuz în serviciu) de către demnitari și/sau funcționarii publici sunt susținute chiar de către natura de tip monopol a instituțiilor publice, care beneficiază de acces privilegiat la exercitarea puterii, reglementările defectuoase sau supra-reglementarea, ca urmare a lipsei verificărilor adecvate și mecanismelor de echilibrare, corelat cu un nivel scăzut de răspundere al persoanelor care ocupă o funcție publică.

Figura 9. Percepția cu privire la integritatea instituțiilor publice din statele europene, în funcție de percepția privind favoritismul, mita și conexiunile politice, 2013



⁵⁵ <http://www.transparency.org.ro/>

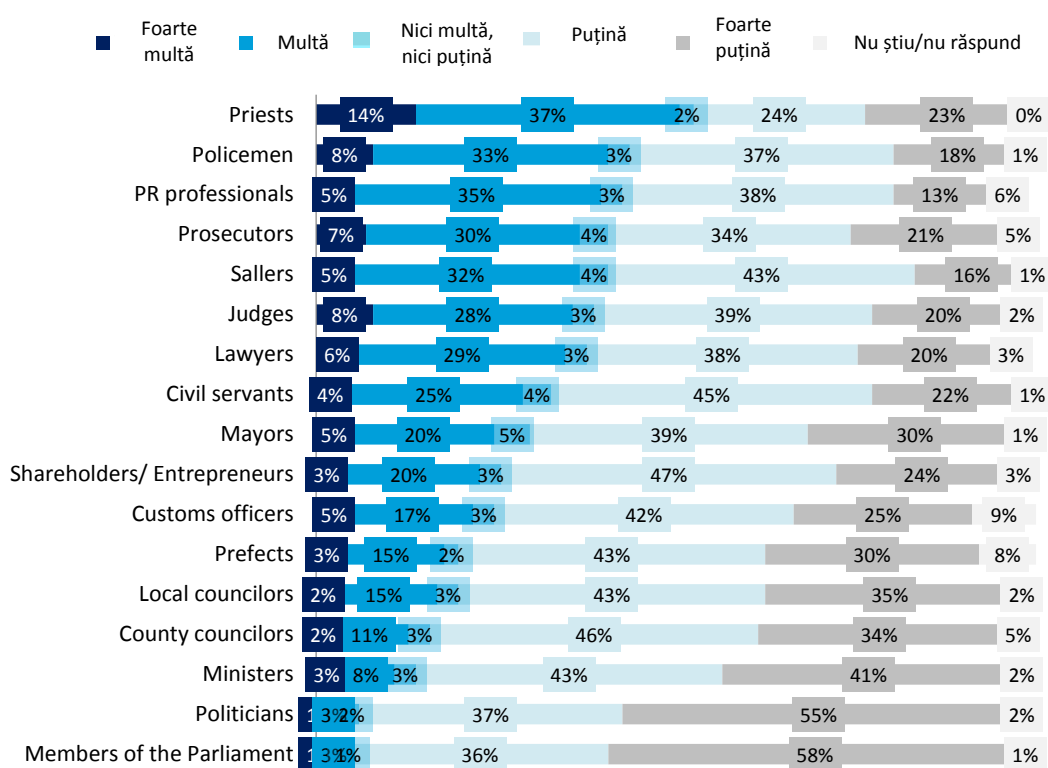
⁵⁶ Integritate publică și încredere în Europa și Eurobarometer 79.1/2013

Sursa: Eurobarometer 79.1/2013

2.2.4.5. Riscurile de reputație pentru sectorul public și lipsa de încredere în administrația publică

Încrederea în administrație publică este un indicator important al bunei guvernante din orice țară. Conform unui studiu al panelului olandez ce a inclus 36 de țări și a fost realizat în perioada 1995-2012, România a obținut rezultate slabe în acest domeniu.⁵⁷ Analizele locale confirmă nivelul scăzut de încredere al cetățenilor români în administrația publică și politicieni.⁵⁸ De exemplu, românii au mai puțină încredere în funcționarii publici decât în lucrătorii comerciali. În categoria funcționarilor publici polițiștii se bucură de cel mai înalt nivel de încredere. Miniștrii, primarii și parlamentarii beneficiază de niveluri de încredere mai mici decât cele ale funcționarilor publici (a se vedea Figura de mai jos).

Figura 10. Nivelurile de încredere ale românilor în categoriile socio-profesionale, inclusiv funcționarii publici



Sursa: IRES

Având în vedere faptul că profesionalismul și integritatea administrației publice sunt interconectate, profesionalizarea administrației publice ca și obiectiv are la bază următoarele principii:⁵⁹

⁵⁷ Institutul pentru Cercetare Socială din Olanda (2015), Accomplishments of the public sector in 36 countries: a comparative analysis of the inputs, outcomes and impact, The Hague

⁵⁸ Studiul IRES România– Societate cu încredere limitată.

⁵⁹ Cardona, F. and Eriksen, S. (2015), *Professionalism and integrity within the civil service*, Center for Integrity in the Defense Sector, Oslo, available at: <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionalism-and-integrity-skjerm.pdf>

- Separarea clară a funcțiilor publice de cele politice;
- Recrutare și promovare pe bază de merite și concurs;
- Asigurarea structurii necesare de răspundere, și asigurarea dreptului funcționarilor publici de a refuza punerea în aplicare a anumitor prevederi ilegale;
- Constituirea unui set de drepturi și obligații aplicabile funcționarilor publici (în special obligații de imparțialitate și integritate, și respectarea regimului de incompatibilități și conflicte de interese);
- Implementarea unui sistem pentru soluționarea petițiilor/solicitărilor;
- Implementarea unui sistem pentru evaluarea corectă a performanței profesionale, respectându-se în același timp drepturile funcționarilor publici;
- Un sistem de salarizare transparent pentru funcția publică;
- Respectarea anumitor standarde de management al resurselor umane ce pot fi aplicate la modul general în cadrul administrației publice.

Respectarea acestor principii reprezintă o condiționalitate cheie pentru a reduce riscurile reputaționale ce afectează în momentul de față administrație publică și pentru a reduce lipsa de încredere a cetățenilor într-o administrație publică care nu este suficient de eficientă sau eficace.

2.2.4.6. Capacitatea limitată de a administra proiectele de reformă și de a contribui la dezvoltarea economică și socială

România a înregistrat cea mai mică rată de absorbție a fondurilor UE, iar absorbția de fonduri structurale are cel mai scăzut nivel din UE. Până în decembrie 2015 aceasta a absorbit aproximativ 70% din suma totală disponibilă pentru exercițiul financiar.⁶⁰ În plus, România a dovedit că are „o rezervă insuficientă de proiecte pentru perioada 2014-2020, iar în anul 2015 nu a fost adoptată nici o listă de proiecte prioritare care să beneficieze de Planul de Investiții al Uniunii Europene.”⁶¹

În ceea ce privește investițiile publice, Raportul de Țară subliniază faptul că deși reprezintă 20% din investițiile totale, sau 4% din PIB, acestea sunt totuși „obstrucționate de către deficiențele de management, instabilitatea clasificării priorității investiției și dificultățile în absorbirea fondurilor UE.”⁶² În ceea ce privește investițiile străine, „în rândul țărilor având caracteristici similare, România a înregistrat cel mai scăzut nivel de investiții străine în PIB, atât în ceea ce privește fluxurile cât și în ceea ce privește stocurile de investiții străine directe.”⁶³

2.2.5. Cine este afectat, în ce moduri și în ce măsură?

O administrație publică eficientă și eficientă este esențială pentru transformarea viziunii strategice dintr-o imagine de tip aspirație către viitor în realitatea de zi cu zi, atât pentru cetățeni cât și pentru operatorii economici. Acesta este ingredientul cheie pentru dezvoltarea socială și economică durabilă. Diferite resurse, în rândul cărora capitalul uman este esențial, trebuie să fie puse la dispoziție la nivelurile adecvate pentru ca administrația publică să își îndeplinească misiunea. Persoanele și organizațiile sunt, la rândul lor, afectate în mod direct sau indirect de către orice modificări

⁶⁰ Raportul de Țară al României, p. 10

⁶¹ Ibid. p. 13

⁶² Ibid. p. 12

⁶³ Ibid. p. 17

instituționale, legale sau organizaționale în ceea ce privește alocarea resurselor umane la nivelul administrației publice și au drept urmare un interes mai mare în proces.

Întreaga administrație publică este afectată în mod direct de către acest aspect, nu doar în ceea ce privește responsabilitățile de reglementare și management ale diferitelor instituții, precum ANFP, MDRAP, MFP, MMPSFPV și cele care reglementează și administrează funcționarii publici cu statut special (descriși în secțiunea 2.2.1.3), ci și din punct de vedere strategic. Consolidarea capacității departamentelor de resurse umane la nivel autorităților și instituțiilor publice este esențială pentru a implementa un sistem de ocupare coerent. Drept urmare, toate departamentele de resurse umane sunt interesate de problema abordată în această analiză.

Instituțiile de la centrul guvernului, precum Cancelaria Primului Ministru și Secretariatul General al Guvernului (SGG) sunt responsabile pentru existența unui sistem de ocupare coerent la nivelul administrației publice. Acest lucru înseamnă că centrul guvernului este esențial pentru dezvoltarea unei abordări strategice a MRU, cât și pentru a stimula îmbunătățirile ulterioare ale sistemului ce pot contribui la consolidarea unui sistem de ocupare ce abordează capacitatea actuală a sistemului funcției publice de a atrage și păstra personalul adecvat.

Grupul de lucru pentru resurse umane din cadrul Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (CNCISCAP)⁶⁴ poate juca un rol important în cadrul procesului de consolidare a MRU la nivelul administrației publice.

Totodată, este constată nevoia de formare la nivelul administrației publice iar acest lucru implică reînființarea Institutului Național de Administrație, în plus față de redefinirea sistemului de formare continuă (cadru strategic, metodologic și instituțional) și dezvoltarea unui cadru de competențe coerent pentru administrația publică.

În același timp, universitățile și ceilalți furnizori de formare continuă sunt actori importanți în cadrul dezbaterilor/consultărilor privind MRU la nivelul administrației publice, cât și în cadrul procesului de formare și perfecționare prin intermediul programelor educaționale specializate în domeniul administrației publice. Consolidarea unui sistem pe baza competențelor și meritului necesită de asemenea implicarea universităților și furnizorilor de formare pentru a sprijini aceste acțiuni.

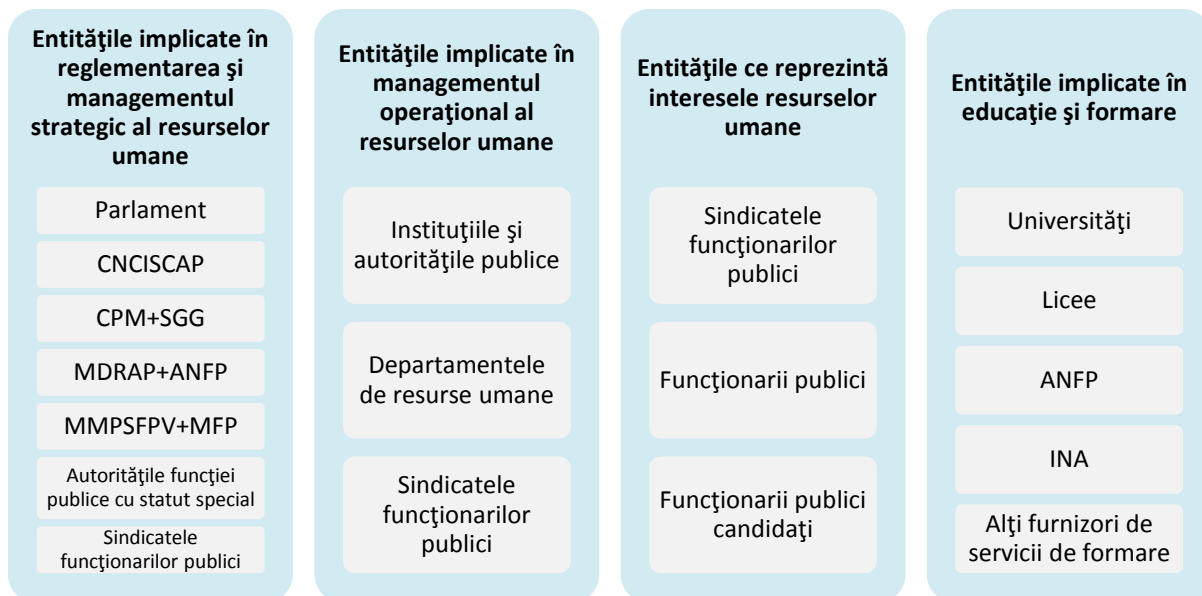
Funcționarii publici și sindicatele funcționarilor publici joacă un rol important în dezvoltarea și implementarea unui sistem de ocupare coerent pentru funcția publică/administrația publică.

Candidații pe funcțiile publice și alte poziții la nivelul administrației publice sunt beneficiarii oricărui sistem de ocupare implementat. Potențialul de îmbunătățire a sistemului, astfel încât aceste să fie atractiv pentru mai mulți candidați, este esențial pentru soluționarea acestei probleme, deoarece candidații actuali se confruntă cu efectele negative descrise ale situației curente.

În figura de mai jos sunt prezentați pe scurt actorii implicați în managementul resurselor umane și în activitatea de concepere și operare a unui sistem de ocupare la nivelul administrației publice.

⁶⁴ CNCISCAP a fost constituit prin Decizia PM 100/2015 sub forma unei entități fără personalitate juridică la nivelul administrației publice centrale, având rolul de a lua decizii strategice în cadrul procesului de implementare, monitorizare și evaluare a Strategiei. Printre membrii CNCISCAP se numără Primul Ministru în calitate de coordonator al comitetului și un reprezentant la nivel de ministru sau secretar de stat din cadrul următoarelor instituții/autorități: CPM; SGG, MDRAP, MFE, MCSI și MFP. Activitatea CNCISCAP este sprijinită de către grupurile de lucru tehnice constituite.

Figura 11. Părțile interesate ale sistemului de ocupare și MRU



Secțiunea 3. Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare

3.1. Obiectivele acțiunii guvernului și opțiunile de politică

Așa cum a fost prezentat în detaliu în secțiunea anterioară, România se confruntă în momentul de față cu o capacitate redusă a administrației publice centrale de a atrage și păstra personalul adecvat care să contribuie la buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea performanței României în calitate de jucător activ la nivel european și internațional.

Odată ce problema a fost identificată, acțiunile guvernamentale alternative trebuie să fie concepute și evaluate luându-se în considerare obiectivele de politică ce sunt definite în mod clar și în prealabil. Incapacitatea de a fi explicit în ceea ce privește obiectivele, și anume de a evalua opțiunile fără a lua în considerare ce anume trebuie realizat, l-a determinat pe Keeney⁶⁵ să afirme că „a porni de la opțiuni este ca și cum ai pune carul înaintea boilor”.

Opțiunile sunt importante în măsura în care contribuie la atingerea obiectivelor definite în mod clar și care reflectă nivelul de ambiție al decidentului: 1) obiective generale sau atotcuprinzătoare, corelate cu politica existentă, având aceleași obiective sau obiective similare; 2) obiective specifice, care iau în considerare domeniul specific vizat și natura specifică a intervenției de politică luată în considerare; și 3) obiective operaționale, definite din punct de vedere al livrabililor sau al acțiunilor.⁶⁶

Drept urmare, este clar faptul că orice acțiune a guvernului în ceea ce privește analiza trebuie să contribuie la dezvoltarea unei administrații publice care contribuie la dezvoltarea economică și socială a țării (se preconizează faptul că intervenția va avea un impact major pe termen lung). Trebuie să fie vizate obiective pe termen scurt și mediu, în special în ceea ce privește elaborarea și promovarea practicilor MRU care sunt bazate pe merite, transparență, consecvență și predictibilitate, și anume rezultatele necesare ce vor genera un impact. Obiective operaționale din Tabelul 6 de mai jos evidențiază principale componente rezultate ce trebuie să fie obținute în cazul în care guvernul dorește să soluționeze problema pentru a produce un lanț de cauzalitate al efectelor.

Tabelul 5. Definirea problemei și obiectivele de politică

Definirea problemei	Capacitatea redusă a administrației publice centrale de a atrage și păstra personalul adecvat care să contribuie la buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea performanței României în calitate de jucător activ la nivel european și internațional.	
Obiectivele de politică	Obiective generale	Construirea unei administrații publice care să contribuie în mod activ la dezvoltarea economică și socială a României, și care să poziționeze țara în calitate de participant activ la nivel internațional și la nivelul UE.
		Asigurarea integrității la nivelul administrației publice
		Promovarea practicilor de bună guvernare
		Îmbunătățirea activității de furnizare servicii publice în România
	Asigurarea statului de drept la nivelul administrației publice	
Obiective specifice	Promovarea unui management RU meritocratic, transparent, consecvent și predictibil la nivelul administrației publice centrale	

⁶⁵ Keeney, R. L. (1992), *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision making*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

⁶⁶ Banca Mondială (2015), Ghid EIR. Raport elaborat în cadrul Acordului de Servicii de Consultanță cu privire la Consolidarea Cadrului Evaluării Impactului Reglementărilor în România, București

		Promovarea și implementarea unui sistem de carieră în funcția publică
		Respectarea dreptului constituțional al cetățenilor de a avea acces egal la funcțiile publice
		Îmbunătățirea transparenței MRU
		Reducerea și prevenirea influenței clasei politice în procesul de recrutare și promovarea
		Garantarea autonomiei profesionale a funcționarilor publici
		Asigurarea durabilității pe termen lung a MRU
		Reorientarea piramidei profesionale inversate a nivelurilor profesionale
	Obiective operaționale	Îmbunătățirea și stabilizarea cadrului de reglementare în domeniul funcției publice
		Reducerea stimulentele negative ce împiedică administrația publică centrală de la a fi angajatorul preferat
		Dezvoltarea unui sistem de ocupare la nivelul administrației publice centrale care să corespundă obiectivului de meritocrație
		Constituirea, în mod legal, a unui sistem de evaluare și remunerare obiectiv
		Prevenirea politizării și promovarea profesionalismului la nivelul administrației publice centrale

În mod ideal, obiectivele de politică trebuie să fie definite astfel încât să respecte regula SMART,⁶⁷ și în acest sens, obiectivele detaliate mai sus sunt:

- Specifice: obiectivele propuse vizează consolidarea unui sistem meritocratic la nivelul administrației publice centrale; intervenția la nivel de politică ar trebui să fie orientată către reducerea stimulentele negative, prevenirea sau reducerea politizării, promovarea profesionalismului, constituirea unui sistem de evaluare și remunerare aplicabil și corect și stabilizarea cadrului de reglementare, pentru a consolida un MRU transparent, consecvent și predictibil la nivelul administrației publice centrale.
- Măsurabil: Chiar dacă nu sunt disponibile date suficiente pentru a defini o referință coerentă și țintele de politică cantitative corespunzătoare - din cauza fragmentării actuale a MRU - obiectivele propuse sugerează în mod clar natura țăintelor specifice necesare pentru a facilita tranziția MRU actual către unul ceva mai orientat către carieră. Așa cum afirma Duran, „[...] aceste criterii nu impun ca toate obiectivele să fie cuantificate la toate nivelurile de management. [...] foarte important este mixul dintre obiectiv și planul de acțiuni al acestuia. Drept urmare, managementul serios ar trebui să se axeze pe această pereche și nu doar pe obiectiv”.⁶⁸ În acest sens, opțiunea de politică preferată este însoțită de planul de implementare necesar. În plus, implementarea unui cadru de monitorizare și evaluare (M&E) va contribui la ajustarea indicatorilor specifici și stabilirea țăintelor cantitative în raport cu care se va măsura progresul de-a lungul timpului.
- Agree: Având în vedere faptul că intervenția trebuie să aibă capacitatea de a ajunge la un acord coerent cu privire la nevoia de reformă și consolidare a MRU la nivelul administrației publice centrale, obiectivele sugerate sunt structurate într-un lanț de cauzalitate, în cadrul căruia componentele introduse (inputs) și activitățile vor permite consolidarea componentelor rezultate (outputs) cheie (obiective operaționale) ce vor avea drept rezultat (obiective specifice) un impact (obiective generale) pentru România.

⁶⁷ Specifice, Măsurabile, Agree, Realiste și determinate în Timp.

⁶⁸ Doran, G. T. (1981), "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives" in: *Management Review*. AMA FORUM. 70 (11): 35-36.

- Realiste: Obiectivele sugerate sunt gândite ca rezolvând problema ce a fost prezentată în Secțiunea 2, abordând cauzele pentru a reduce efectele negative ce sunt prezente în momentul de față în practicile MRU din România la nivelul administrației publice centrale.
- Determinate în timp: obiectivele de politică propuse acoperă o intervenție având o durată de 10 ani, perioadă în care trebuie să fie îndeplinite cel puțin obiectivele operaționale, iar cele specifice încep să fie monitorizate.

Pe baza obiectivelor identificate, au fost elaborate trei opțiuni de politică pentru a aborda problema în cauză. Una dintre întâlnirile pentru consultarea părților interesate a avut loc în data de 29 martie 2016, iar aceasta a vizat înțelegerea opiniei părților interesate în ceea ce privește definirea problemei și obiectivele de politică propuse și potențialele opțiuni de politică. Opiniile părților interesate au fost ulterior incluse și evidențiate în analiză.

Din rațiuni de comparabilitate, toate cele trei opțiuni includ trei elemente principale și comune, considerate ca fiind critice pentru orice potențială soluție integrată pentru problema identificată. Fiecare opțiune de politică este evaluată comparativ cu același set de criterii elaborat pe baza obiectivelor de politică identificate:

- MRU strategic
- Procedurile de ocupare în funcția publică
- Formare în domeniul MRU.

Această abordare răspunde complexității și naturii practicilor de ocupare utilizate în momentul de față în România și faptului că orice îmbunătățire ulterioară ce vizează consolidarea unui sistem meritocratic depășește însăși recrutarea. Acest lucru reflectă de asemenea nevoia de a consolida capacitățile instituționale și competențele la nivelul funcției publice.

Opțiunea 1. Reforma incrementală a sistemului de ocupare la nivel administrației publice centrale

Această opțiune implică îmbunătățirea practicilor curente deja descrise în Secțiunea 2, scenariul de referință și reformele dedicate în mod special funcției publice, prin implementarea măsurilor incluse în Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP),⁶⁹ precum:

- MRU strategic:

În ceea ce privește MRU, SDFP include acțiuni pentru ce vizează clarificarea și extinderea mandatului ANFP, consolidarea abordării integrate a MRU, clarificarea mandatele diferitelor categorii de RU la nivelul administrației publice, îmbunătățirea capacității departamentelor de RU de a asigura suport tehnic adecvat (TIC) pentru a spori capacitatea administrației publice de a menține evidențele de RU și MRU ale funcției publice.

SDFP vizează clarificarea rolului și mandatului ANFP pentru a asigura un nivel mai ridicat de calitate al MRU la nivelul funcției publice. În acest context, ANFP va avea în continuare un rol în ceea ce privește MRU (reglementare, coordonare metodologică, tutelă administrativă, monitorizare și control). Mandatul acesteia va fi extins pentru a include o evaluare ex-ante a inițiativelor de restructurare a instituțiilor publice, furnizarea de asistență tehnică și monitorizarea proceselor de restructurare. Rolul de monitorizare RU al ANFP va fi extins pentru a include de asemenea și alte categorii de personal din cadrul administrației publice, însă nu toate.

⁶⁹ Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP) a fost adoptată de către Guvernul Român în iulie și a fost publicată în Monitorul Oficial în septembrie 2016.

SDFP vizează de asemenea crearea unui „consiliu”, o structură de guvernanță independentă care va emite opinii cu privire la strategiile privind RU, atât pentru administrația publică cât și pentru funcția publică din cadrul acesteia, și va evalua punerea în aplicare a acestora. Așa cum a fost descris, respectivul „consiliu” va reprezenta doar un instrument instituțional fără caracter obligatoriu (soft instrument) pentru a reduce fragmentarea actuală a MRU din cadrul administrației publice.

SDFP vizează clarificarea rolurilor și mandatelor diferitelor categorii de RU din cadrul administrației publice și integrarea abordărilor instituționale și de management ale unor astfel de categorii.

Conform prevederilor SDFP, consolidarea instituțională ulterioară a ANFP va fi amânată până în 2020, având în vedere rezultatele implementării.

- Procedurile de angajare în funcția publică:

SDFP vizează implementarea până în 2019, a unui sistem de recrutare, promovare și evaluare profesională semnificativ îmbunătățit, conform standardelor generale necesare și competențelor specifice, experienței relevante și rezultatelor profesionale obținute. Este preconizat faptul că acțiunile vizate vor îmbunătăți profesionalismul, stabilitatea și vor asigura opțiuni clare de carieră la nivelul funcției publice.

Prevederile SDFP cu privire la ocuparea pozițiilor de execuție vor adresa o pondere mai mare din RU din cadrul administrației publice, doar dacă funcția publică va include și alte categorii în afară de cea a funcționarilor publici. Acțiunile strategice privind ocuparea în cadrul funcției publice prevăd un sistem mixt de concurs național și recrutare la locul de muncă ce va fi implementat sub formă de proiect pilot începând cu anul 2018.

Prevederile privind ocuparea funcțiilor de conducere fac o diferențiere între pozițiile de conducere operaționale și executive. Pentru cea de-a doua categorie, SDFP introduce un criteriu suplimentar de selecție, și anume convergența dintre abordările privind candidații de pe lista scurtă și mandatul angajatorului numit politic.

- Formare în domeniul MRU:

Conform prevederilor SDFP, personalul RU va considerat grupul țintă strategic pentru politicile de formare dedicate îmbunătățirii performanței administrației publice. Atât SDFP cât și Strategia privind Formarea 2016-2020 prevăd implementarea programelor de formare pentru conducere în domeniul MRU, dedicate înalților funcționari publici și funcționarilor publici pe poziții de conducere.

Institutul Național de Administrație reînființat recent va deveni operațional până la începutul anului 2017. Totuși, este preconizat faptul că ANFP își va menține rolul de coordonator al planificării strategice, implementării și evaluării în domeniul formării.

Opțiunea 2. Consolidarea unui sistem de carieră la nivelul administrației publice centrale

Această opțiune implică o reorganizarea semnificativă a sistemului de ocupare și a practicilor de la nivelul administrației publice centrale, inclusiv măsuri precum:

- MRU strategic:

Opțiunea 2 subliniază importanța unei definiții mai clare a funcției publice, a unei arhitecturi instituționale adecvate, a unei mai bune planificări a resurselor umane și a unei implementări consecvente a programelor de formare inițială și continuă în domeniul MRU. Acestea sunt precondiții

pentru ca administrația publică centrală să își îmbunătățească capacitatea de a atrage și păstra personal adecvat.

Opțiunea 2 propune: i) definirea corpului profesional din cadrul administrației publice în funcție de conținutul fișelor de post; și ii) grade profesionale în funcție de vechime, competențele specifice și nivelul de răspundere necesar pentru fiecare nivel.

În ceea ce privește cadrul instituțional, Opțiunea 2 se axează pe întărirea rolului ANFP în domeniul MRU care devine responsabilă pentru managementul strategic al tuturor resurselor umane din cadrul administrației publice centrale. Corpurile cu statut special vor fi o excepție de la această regulă. Totuși, ANFP va primi de la acestea informațiile necesare pentru a avea o imagine mai detaliată a funcției publice la nivelul administrației publice centrale.

- Procedurile de ocupare în funcția publică:

Opțiunea 2 propune un sistem de ocupare nou. Conform acestui aspect, orice persoană va avea posibilitatea de a accesa funcția publică în calitate de funcționar public debutant. Procedura de recrutare inițială va fi deschisă, centralizată, competitivă și bazată pe merite și va fi urmată de către o perioadă de probă de un an.

Funcționarii publici vor avea oportunitatea de a progresa în funcția publică în cadrul unui sistem de carieră meritocratic și competitiv organizat în corpuri profesionale.

Promovarea funcționarilor publici va fi organizată sub forma unui concurs de recrutare național, intern deschis tuturor funcționarilor publici eligibili. Funcțiile publice de conducere și pozițiile de înalt funcționar public vor fi de asemenea ocupate prin recrutare internă și mobilitate internă, iar sursele externe funcției publice vor fi o excepție (de ex.: profesiile existente pe piața muncii sau atunci când funcției publice îi lipsesc resursele interne ce ar putea fi mobilizate prin recrutare sau mobilitate internă). Numirile temporare vor fi de asemenea guvernate de către principiul excepției. Funcționarii publici din corpul de rezervă vor putea aplica pentru pozițiile vacante din cadrul procedurilor de recrutare internă și trebuie să participe la astfel de concursuri de recrutare internă pentru a-și păstra calitatea de funcționar public de rezervă.

- Formare în domeniul MRU:

Dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici și avansarea în carieră în general vor fi sprijinite de către un proces de formare inițială și continuă adecvat și consecvent organizat de către administrația publică.

Departamentele de resurse umane din cadrul ministerelor și membrii comisiilor de concurs vor beneficia de programe de formare specializate implementate de către INA sub coordonarea metodologică a ANFP.

Opțiunea 3. Îmbunătățirea practicilor MRU existente la nivelul administrației publice centrale

Această opțiune implică o mai bună utilizare a instrumentelor existente la nivelul funcției publice (de ex.: manageriale, de formare, coordonare și suport), inclusiv acțiuni precum:

- MRU strategic:

Opțiunea propusă menține structura actuală și rolul părților interesate, conform prevederilor cadrului legal în vigoare. Rolul ANFP va fi menținut și consolidat prin (a) promovarea rolului departamentelor

de resurse umane în cadrul procesului decizional privind resursele umane din cadrul instituțiilor administrației publice centrale; (2) asigurarea formării adecvate în domeniul procesului de ocupare dedicate managerilor instituțiilor publice centrale și resurselor umane specializate; (3) elaborarea indicatorilor unitari pentru evaluarea performanței profesionale; (4) îmbunătățirea planificării ocupării; (5) creșterea sprijinului metodologic al instituțiilor publice cu privire la MRU; (6) standardizarea fișelor de post; (7) campanii pentru creșterea nivelului de conștientizare.

- Procedurile de ocupare în funcția publică:

Sistemul de ocupare actual va fi menținut, încercându-se în același timp îmbunătățirea transparenței procedurilor. Anunțul cu privire la organizarea concursurilor de recrutare vor fi standardizat de către ANFP pentru a include informațiile necesare precum fișa de post (principalele atribuții), nivelul necesar de cunoștințe și abilități, salariul și perspectivele de promovare.

- Formare în domeniul MRU:

Pentru a profesionaliza și eficientiza procesul de recrutare, personalul implicat (membrii comisiilor de concurs - inclusiv responsabilul de procedură) și personalul din departamentele de resurse umane va fi format în mod regulat.

3.2. Abordarea metodologică a evaluării opțiunilor de politică. Analiza Multicriterială (AMC)

Din cauza complexității opțiunilor de politică propuse, faptul că acestea generează un impact atât cantitativ, cât și calitativ cu diferite niveluri de incertitudine, și faptul că doar anumite costuri și beneficii pot fi exprimate în termeni monetari, analiza multicriterială este o metodologie de evaluare mai adecvată pentru a putea compara opțiunile de politică, în raport cu celelalte metodologii existente, precum analiza cost-beneficiu sau analiza cost-eficacitate.

După elaborarea opțiunilor de politică, elementele critice pentru orice AMC utilizată în vederea prioritizării opțiunilor de politică sunt definirea criteriilor de evaluare adecvate, stabilirea sistemului de clasificare corespunzător și alocarea ponderilor adecvate diferitelor criterii de evaluare. Nu în ultimul rând, pentru a asigura un nivel satisfăcător de obiectivitate și transparență a procesului de prioritizare politici, este necesară identificarea tuturor părților interesate relevante și implicarea activă a acestora în procesul de evaluare.

3.2.1. Definirea criteriilor, sub-criteriilor și indicatorilor de evaluare

În contextul analizei multicriteriale, criteriile și sub-criteriile sunt deduse pentru a permite diferențierea între alternativele opțiunilor de politică elaborate. Ca și măsuri de performanță ale opțiunilor de politică, criteriile și sub-criteriile sunt utilizate pentru a descrie „*cât de bine îndeplinesc, conform opiniei evaluatorilor, opțiunile luate în considerare obiectivele de politică rezultate din analiza problemei identificate și investigate.*”

Setul de criterii de evaluare a fost realizat astfel încât să îndeplinească condițiile de calitate necesare pentru a fi complete, non-redundante și operaționale, reflectând în același timp independența preferințelor, evitând dubla contabilizare și având o dimensiune rezonabilă.

Tabelul de mai jos prezintă pe scurt procesul de definire a criteriilor de performanță adecvate pentru evaluarea opțiunilor de politică în cadrul acestui exercițiu.

Tabelul 6. Criterii de performanță ale opțiunilor de politică

Evaluarea criteriilor și sub-criteriilor	Eficacitatea măsurată prin:	Gradul de deschidere a sistemului
		Natura competitivă și depolitizată a sistemului
		Natura predictibilă a sistemului
	Fezabilitatea politică sau acceptarea de către:	Clasa politică
		Sindicate
		Societatea civilă în general (mediul de afaceri, cetățeni, candidați)
		Universități (inclusiv studenți)
	Fezabilitatea administrativă sau acceptarea de către:	Funcționarii publici
		Interese colective investite în administrația publică
	Atragerea și păstrarea personalului adecvat prin intermediul stimulentele corespunzătoare, precum:	Cariera profesională
		Oportunități de formare
		Sistem de plată corect și motivant
	O mai bună administrare prin intermediul promovării:	Interesului public
		Integrității
		Responsabilității
Transparenței		
Guvernanței deschise		
Interesului comun al Statelor Membre		
Costuri inițiale; personal, cheltuielile materiale și de capital suportate de către:	ANFP	
	Alte instituții din cadrul administrației publice centrale	
Costuri operaționale; personal, cheltuielile materiale și de capital suportate de către:	ANFP	
	Alte instituții din cadrul administrației publice centrale	

Următoarele secțiuni sunt detaliate pe baza criteriile, sub-criteriilor și indicatorilor identificați, acolo unde este cazul.

3.2.1.1. Eficacitate

Eficacitatea descrie de-obicei abilitatea unei acțiuni de a avea succes și de a produce rezultatele scontate. În contextul acestui exercițiu, eficacitatea descrie măsura în care opțiunea de politică publică contribuie la obiectivul de a avea un sistem MRU depolitizat și operațional.

Un sistem MRU meritocratic, deschis, competitiv, transparent și bazat pe competențe, în cadrul căruia deciziile sunt obiective și predictibile, și luate în conformitate cu legea. Un sistem MRU depolitizat este neutru, profesional, previzibil și promovează interesul public. Un sistem MRU operațional este cel care generează rezultatele scontate într-o manieră eficientă.

3.2.1.2. Părțile interesate și fezabilitate politică

Fezabilitatea politică descrie capacitatea cadrului de politici publice de a fi acceptat de către toate părțile interesate afectate de către problemă, în vederea consolidării rolului funcției publice în calitate de putere legitimă (pe baza principiului de merit) ce contrabalansează puterea politică (pe baza procesului electoral) în cadrul administrației publice și reprezintă continuitatea serviciilor publice.

Fezabilitatea politică ia în considerare toate părțile interesate ce pot fi implicate în dezbaterile publice, ce pot să sprijine sau să fie împotriva implementării politicii publice pe baza diferitelor perspective ale sistemului de ocupare din cadrul administrației publice centrale. Atitudinea și intensitatea reacțiilor fiecărei categorii de părți interesate este determinată de către diferite motivații, sisteme de valori, resurse necesare sau disponibile și cadre de acțiune.

Au fost identificate următoarele categorii de părți interesate (așa cum a fost evidențiat în cadrul Secțiunii 2.2.3): ANFP; alte instituții și autoritățile ale administrației centrale (inclusiv nivelul teritorial) atât la nivel tehnic cât și la nivel de conducere, din cadrul departamentelor financiare și de resurse umane; partide politice, parlamentari; universități în calitate de furnizori de programe de învățământ superior orientate către administrația publică și studenți; sindicatele funcționarilor publici și funcționarii publici; candidații la concursurile de recrutare pentru funcții publice; societatea civilă, ONG-urile și operatorii economici.

Tabelul 8. Părțile interesate și fezabilitate politică

Clasa politică	Un nivel mai scăzut de influență arbitrară a clasei politice în cadrul administrației publice, ocupării funcției publice, poate îmbunătăți nivelul de încredere al societății în administrația publică, și poate îmbunătăți de asemenea nivelul de încredere al clasei politice în profesionalismul administrației publice.
Sindicate	Îmbunătățirea statutului funcționarilor publici și a perspectivelor de carieră poate conduce la reducerea numărului de conflicte referitoare la încălcarea drepturilor funcționarilor publici. Sindicatele trebuie să evolueze pentru a-și asuma un rol mai clar în calitate de „gardieni ai sistemului pe bază de merite”
Societatea civilă (cetățeni, media și mediul de afaceri)	Este preconizat faptul că aceasta va sprijini tranziția către un sistem MRU meritocratic, depolitizat și funcțional la nivelul administrației publice, deoarece acesta va aduce beneficii întregii societăți,
Universități	Trebuie să își adapteze programa astfel încât studenții să dobândească competențele necesare unui sistem meritocratic precum leadership, integritate și profesionalism, comunicare, abilități de analiză etc. Totodată, universitățile pot îmbunătăți performanța sistemului de ocupare prin prezența reprezentanților mediului academic în cadrul comitetelor de evaluare și prin elaborarea de analize, fundamentarea opțiunilor/versiunilor de politici publice, facilitarea inovării la nivelul administrației publice.
Studenți/candidați concursuri de ocupare	Este preconizat faptul că aceștia vor sprijini tranziția către un sistem MRU meritocratic, depolitizat și funcțional la nivelul administrației publice. Aceștia își vor dezvolta competențele necesare pentru a putea accesa un sistem al funcției publice meritocratic și depolitizat.

Părțile interesate din cadrul administrației publice și potențiala acceptare de către aceștia a opțiunilor de politici sunt abordate diferit în cadrul acestui exercițiu EIR, conform fezabilității administrative.

3.2.1.3. Fezabilitate administrativă

Fezabilitatea administrativă se referă la măsura în care opțiunea de politică publică este acceptată sau poate fi implementată fără rezistență ridicată la nivelul administrației publice, acolo unde există interese legitime diferite, sau interese individuale sau de grup (și anume, ale anumitor categorii de funcționari publici ce ocupă poziții executive, de conducere sau de înalți funcționari publici).

Potențiala rezistență la schimbare poate rezulta din atitudinile individuale ale funcționarilor publici, determinate psihologic de către nevoia de a lua măsuri personale pentru a adapta la schimbare și pentru a o facilita, cât și din exercitarea relațiilor personale de putere în cadrul birocrăției.

Rezistența psihologică la schimbare poate fi depășită prin formarea corespunzătoare și informații. Opoziția părților interesate, determinată de către exercitarea relațiilor de putere în cadrul administrației poate fi depășită prin argumentul autorității, prin modificarea reglementărilor, prin voința politică, prin definirea și implementarea regimului de incompatibilitate și conflicte de interese.

3.2.1.4. Capacitatea de a atrage, păstra (și dezvolta) personalul adecvat

Opțiunea de politică publică asigură capacitatea administrației publice centrale de a atrage, dezvolta și păstra personalul adecvat și de a asigura un sistem al funcției publice care să fie atrăgător pentru cetățeni, pe baza carierei profesionale, oportunităților reale de formare pentru a dobândi competențele adecvate, sistemului de salarizare motivant, prestigiului profesional și respectului social.

3.2.1.5. Buna administrare conform Cartei Europene privind Drepturile Fundamentale (art. 41)⁷⁰

Opțiunea de politică publică asigură condițiile necesare unei bune administrări prin promovarea interesului general, integrității și responsabilității la nivelul administrației publice, transparenței, guvernantei deschise și deservirea interesului comun al Statelor Membre UE (în temeiul Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene TFEU art. 197)).

3.2.1.6. Costuri inițiale

Costurile inițiale reprezintă costurile suportate pentru tranziția de la starea de fapt la situația propusă de opțiunea de politică publică.

Costurile inițiale se referă la cheltuielile cu personalul, cheltuielile materiale (bunuri și servicii) și cheltuielile de capital (investiții).

ANFP, celelalte instituții și autorități din cadrul administrației publice centrale, în principal departamentele de resurse umane din cadrul instituțiilor și autorităților, vor suporta aceste costuri, în procente diferite, o singură dată, pentru schimbarea inițială, dacă este cazul. În mod convențional, pentru a simplifica procesul de evaluare, costurile inițiale sunt considerate ca fiind acoperite în momentul de față, deși, în practică, tranziția poate presupune faptul că respectivele cheltuieli sunt defalcate de-a lungul unei perioade de câțiva ani.

⁷⁰Dreptul la buna administrare:

- 1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.
- 2) Acest drept include în principal:
 - a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;
 - b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;
 - c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.
- 3) Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agențiile acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre.
- 4) Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii în una dintre limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă.

Următorii indicatori pot fi utilizați pentru a măsura costurile inițiale (de tranziție) ale politicii publice.

Tabelul 9. Costurile inițiale asociate implementării politicii publice, defalcate în funcție de cei care le suportă și în funcție de categorii

Costurile inițiale (de tranziție) ale politicii publice	ANFP	Cheltuielile cu personalul	Costurile aferente salariului personalului suplimentar solicitat de către ANFP pentru a dezvolta sistemul TI.
			Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru implementarea opțiunii de politică (altul decât personalul intern utilizat pentru dezvoltarea platformei TI)
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
			Costurile aferente implementării strategiei de comunicare cu privire la tranziția către un sistem MRU nou
		Cheltuielile de capital (investiții)	Costurile de achiziție pentru dezvoltarea platformei TI existente, dacă este cazul (componente de hardware și software)
	Alte instituții din cadrul administrației publice centrale	Cheltuielile cu personalul	Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru implementarea opțiunii de politică (altul decât personalul intern utilizat pentru dezvoltarea platformei TI)
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)		Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică	
Cheltuielile de capital (investiții)		Costurile de achiziție pentru ajustarea caracteristicilor sistemului TI existent la cerințele platformei noi îmbunătățite operate de către ANFP, dacă este cazul (componente de hardware și software)	

3.2.1.7. Costuri operaționale

Costurile operaționale sunt costurile asociate operării sistemului în perioada de timp luată în considerare (10 ani), ca urmare a implementării politicii publice. Acestea pot varia (pot fi reduse) semnificativ în timp. Costurile operaționale includ în principal costurile cu personalul și costurile materiale, și implică de asemenea cheltuielile de capital (de exemplu: costurile necesare pentru actualizarea sistemului TI).

ANFP, celelalte instituții și autorități ale administrației publice centrale - în principal departamentele de resurse umane - vor suporta diferite cote de costuri, conform rolurilor specifice ale acestora în cadrul procesului.

Următorii indicatori pot fi utilizați pentru a măsura costurile inițiale ale politicii publice.

Tabelul 10. Costurile inițiale asociate implementării politicii publice, defalcate în funcție de cei care le suportă și categorii

Costurile operaționale ale politicii publice	ANFP	Cheltuielile cu personalul	Costurile pentru remunerarea personalului aferente monitorizării, revizuirii, actualizării sistemului TI.
			Costurile pentru remunerarea personalului suplimentar necesar pentru operarea sistemului RU conceput de către opțiunea de politică
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru implementarea politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile aferente bunurilor și serviciilor (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
		Cheltuielile de capital (investiții)	Costurile de achiziție pentru revizuirea și actualizarea platformei TI existente, dacă este cazul (componente de hardware și software)
	Alte instituții din cadrul administrației publice centrale	Cheltuielile de personal	Costurile pentru remunerarea personalului suplimentar necesar pentru respectarea politicii
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru respectarea politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile aferente bunurilor și serviciilor (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
Cheltuielile de capital (investiții)		Costurile de achiziție pentru ajustarea caracteristicilor sistemului TI existent la cerințele platformei nou îmbunătățite operate de către ANFP, dacă este cazul (componente de hardware și software)	

3.2.2. Procedura de evaluare a opțiunilor de politică

După elaborarea setului relevant de criterii, exercițiul de prioritizare a opțiunilor de politică a fost proiectat și realizat sub forma unui exercițiu de colaborare cu implicarea părților interesate. Obiectivul consultării părților interesate a fost unul dublu. În primul rând, de a permite grupului de lucru să comunice părților interesate rezultatele intermediare curente ale analizei EIR (definirea problemei; opțiunile de politică; criteriile de evaluare). În al doilea rând, pentru a stimula implicarea activă a părților interesate în evaluarea situației curente și a fiecărei opțiuni de politică identificate comparativ cu același set de criterii pe care opțiunile trebuie să le respecte. În plus, ca parte a exercițiului de evaluare, reprezentanții părților interesate au fost rugați să atribuie ponderile corespunzătoare criteriilor, astfel încât acestea să reflecte importanța relativă a acestora în cadrul procesului de evaluare.

În cadrul fiecărei întâlniri au fost invitați până la 15 participanți din cadrul aceleiași categorii de părți interesate pentru a evidenția în analiză punctele de vedere ale părților interesate relevante.

Întâlnirile, ce au avut o durată de aproximativ cinci ore fiecare, au inclus două sesiuni plenare, una inițială și una finală, și trei sesiuni de lucru paralele.

Pe durata sesiunii plenare inițiale, organizatorii, reprezentanții ANFP și ai consultantului Grupul Banca Mondială au prezentat scopul întâlnirii și documentele referitoare la definirea problemei, obiectivele de politică, criteriile de evaluare, procedura și formularul, și au furnizat participanților explicații suplimentare, acolo unde a fost cazul.

Pe durata sesiunilor de lucru paralele, participanții au fost împărțiți în grupuri de lucru de câte trei până la cinci participanți, fiecărui grup de lucru fiindu-i alocată sarcina de a evalua una dintre cele trei opțiuni de politică comparativ cu setul de criterii comune, utilizându-se formularul de evaluare furnizat.⁷¹ Pentru fiecare criteriu grupul de lucru a decis prin consens sau prin vot măsura în care opțiunea de politică satisface criteriul. Rezultatele evaluării au fost fundamentate prin intermediul explicațiilor corespunzătoare

Fiecare grup de lucru a numit un reprezentant pentru sesiunea plenară. Respectivul reprezentant a prezentat rezultatele evaluării politicii tuturor participanților, subliniind explicațiile (calitative) care stau la bază, acolo unde a fost cazul. După prezentări, participanții rămași au fost rugați să valideze sau să modifice în cadrul grupurilor, în funcție de modul în care au înțeles problema, rezultatele evaluării opțiunilor de politică ce nu le-au fost alocate inițial, prin vot individual sau consens. În plus, fiecare participant a fost rugat să aleagă cinci criterii de evaluare, din rândul celor șapte propuse, pe care acesta le consideră ca fiind cele mai relevante pentru exercițiul de evaluare.

3.2.2.1. Evaluarea opțiunilor de politică

În cadrul sesiunilor de lucru aferente analizei EIR au fost identificate următoarele șapte categorii de părți interesate: ANFP; alte instituții și autorități ale administrației centrale (inclusiv nivelul teritorial) atât nivelul tehnic cât și nivelul de conducere din cadrul departamentelor financiare și de resurse umane; partide politice, parlamentari; universități în calitate de furnizori de programe de învățământ superior orientate către administrația publică și studenți; sindicatele funcționarilor publici și funcționarii publici; candidații la concursurile de recrutare pentru funcții publice; societatea civilă, ONG-uri și operatorii economici.

În mod ideal, pentru fiecare dintre cele șapte categorii de părți interesate, ar fi trebuit să fie organizată o sesiune dedicată, pentru a permite colectarea opiniilor părților interesate într-o manieră ceva mai puțin conflictuală. Totuși, din cauza constrângerilor cauzate de lipsa resurselor, au fost organizate doar trei întâlniri pentru a contribui la îndeplinirea obiectivului de a avea un proces de consultare veridic.

Prima întâlnire a fost dedicată personalului ANFP, altul decât cel implicat în mod direct în grupul de lucru al exercițiului EIR. Întâlnirea a avut de asemenea scopul de a testa procedura de evaluare concepută înainte de implicarea altor grupuri de părți interesate.

Cea de-a doua întâlnire a implicat alte instituții din cadrul administrației centrale. Șefii instituțiilor publice, ai departamentelor financiare și de resurse umane din cadrul administrației publice centrale au fost invitați să participe la întâlnire.

Cea de-a treia întâlnire a fost dedicată grupurilor societății civile, și anume reprezentanților universităților, studenților, candidaților și ONG-urilor, altele decât sindicatele.

3.2.2.2. Evaluarea opțiunilor comparativ cu criteriile

Următoarele documente (prezentări sintetice) au fost elaborate și puse la dispoziția părților interesate înainte de fiecare întâlnire de evaluare: definirea problemei; obiectivele de politică; cele trei opțiuni de politică (documente separate); criteriile de evaluare și formularul de evaluare.

Criteriile de evaluare au fost formulate sub forma unor întrebări ușor de citit: „Pe o scară de la 1 la 10, în ce măsură considerați că actualul cadru de politică îndeplinește criteriul, 1 fiind „într-o măsură foarte

⁷¹ Din cauza nivelului scăzut de participare în cadrul exercițiului de evaluare (și anume, doar cinci participanți au fost implicați), participanții din cadrul celei de-a treia întâlniri, dedicată universităților, studenților, candidaților, sindicatelor și ONG-urilor, altele decât sindicatele, nu au fost mai împărțiți în grupuri de lucru ci au fost rugați să evalueze opțiunile ca un singur grup, luând decizii prin consens sau prin vot individual.

mică”, iar 10 fiind „într-o măsură foarte mare”? și „Pe o scară de la 1 la 10, în ce măsură considerați că opțiunea de politică va îndeplini criteriul în 10 ani, 1 fiind „într-o măsură foarte mică”, iar 10 fiind „într-o măsură foarte mare”?”. Au fost furnizate explicații suplimentare cu privire la conținutul exact al fiecărui criteriu, în maniera prezentată în sub-secțiunile anterioare.

Urmând procedura detaliată mai sus, fiecare dintre grupurile de părți interesate a realizat evaluarea proprie conform înțelegerii „comune” a subiectului discutat. Ulterior au fost atribuite ponderi egale rezultatelor evaluării realizate de către fiecare grup de părți interesate.

3.2.2.3. Atribuirea de ponderi criteriilor

Așa cum a fost menționat anterior, după evaluarea situației curente și a fiecărei opțiuni de politică după 10 ani, participanții la fiecare sesiune de consultare au fost rugați să aleagă cinci din cele șapte criterii de evaluare pe care aceștia le consideră ca fiind cele mai relevante pentru exercițiul de evaluare. Ponderile de importanță au fost astfel derivate de către fiecare grup de părți interesate pentru fiecare criteriu în parte, conform numărului total de participanți din cadrul fiecărui grup de evaluare. Acest lucru înseamnă că numărul total de voturi colectate de către fiecare criteriu a fost împărțit la numărul total de voturi (cinci înmulțit cu numărul de participanți din cadrul respectivului grup de lucru).

Ponderea finală a fiecărui criteriu a fost ulterior calculată sub forma unei medii aritmetice a celor trei grupuri de părți interesate.

Tabelul 11. Modelul matricei de performanță

Criterii	Evaluare	Scoruri conform criteriilor ⁷² (1 până la 10)			Ponderile criteriilor ⁷³ (%)	Rezultatele ponderate				
		Prezent	Următorii 10 ani			Prezent	Următorii 10 ani			
			O1	O2			O3	O1	O2	O3
0	1	2	3	4	5	6 = 1x5	7 = 2x5	8 = 3x5	9 = 4x5	
Eficacitate										
Fezabilitate politică										
Fezabilitate administrativă										
Atragerea și păstrarea personalului adecvat										
O mai bună administrare										
Costuri inițiale										
Costuri operaționale										
TOTAL	-	-	-	-	100	Σ_P^{74}	Σ_{O1}^{75}	Σ_{O2}^{76}	Σ_{O3}^{77}	

⁷² Media aritmetică a rezultatelor evaluării obținute de către grupurile de părți interesate: ANFP, alte autorități din cadrul administrației publice centrale și societatea civilă

⁷³ Media aritmetică a ponderilor atribuite criteriilor de către grupurile de părți interesate: ANFP, alte autorități din cadrul administrației publice centrale și societatea civilă

⁷⁴ Suma tuturor criteriilor evaluării situației actuale

⁷⁵ Suma tuturor criteriilor evaluării Opțiunii 1

⁷⁶ Suma tuturor criteriilor evaluării Opțiunii 2

⁷⁷ Suma tuturor criteriilor evaluării Opțiunii 3

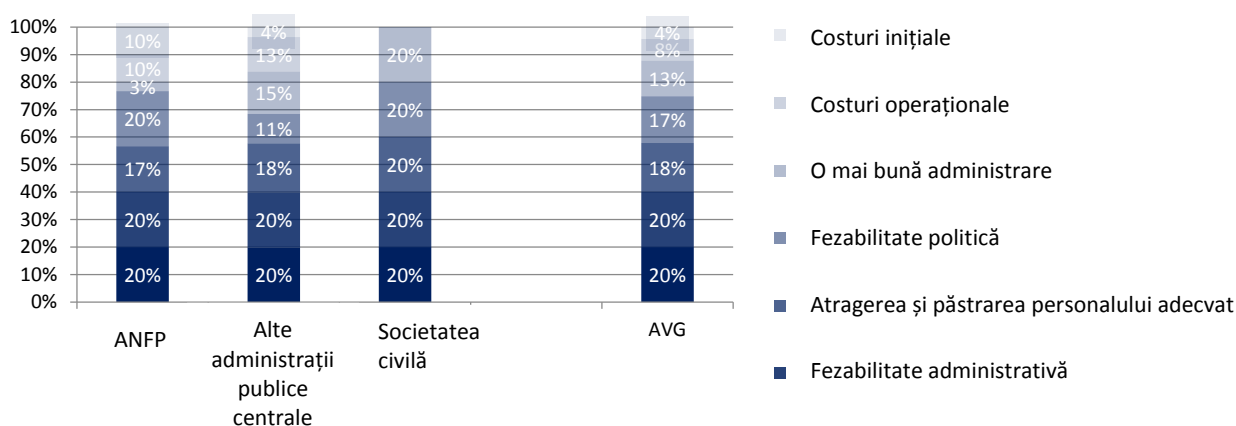
3.3 Principalele rezultate ale evaluării situației curente și opțiunilor de politică comparativ cu setul complet de criterii

3.3.1. Principalele rezultate ale evaluării importanței criteriilor

Reprezentanții părților interesate ce au participat în cadrul exercițiului de evaluare au considerat că, în medie, eficacitatea și fezabilitatea administrativă au fost printre cele mai importante criteriile ce trebuie să fie îndeplinite de către cadrul de politică, cu ponderi egale de 20%.

Capacitatea sistemului sau opțiunii de politică de a atrage și păstra personalul adecvat și de a fi perceput ca fiind acceptabil din punct de vedere politic, cu o pondere de 18% și respectiv 17%.

Figura 12. Ponderile criteriilor conform evaluării realizate de către părțile interesate (grafic sub formă de coloană însumând 100%)



Spre deosebire de celelalte categorii de părți interesate, reprezentanții societății civile au considerat că toate criteriile ar trebui să aibă ponderi egale în evaluarea situației curente, iar opțiunile de politică, cu excepția notabilă a costurilor inițiale și operaționale ce sunt considerate ca fiind mai puțin relevante din cauza faptului că dacă este asigurată fezabilitatea administrativă și politică - și importanța acestora este evidențiată în evaluarea părților interesate - resursele bugetare necesare pentru implementare vor fi puse la dispoziție indiferent de magnitudinea costurilor. O explicație ceva mai obiectivă a acestei abordări, ce a fost de asemenea menționată pe durata consultărilor, a fost aceea că magnitudinea asociată costurilor inițiale și operaționale este dificil de evaluat datorită complexității opțiunilor de politică și lipsei detaliilor cantitative necesare. Acest lucru explică ponderile mici asociate în medie de către părțile interesate criteriilor de costuri inițiale și operaționale ale opțiunii de politică.

Pentru o prezentare diferită a rezultatelor evaluării ponderilor asociate criteriilor (diagrame circulare), vă rugăm să consultați Anexa 1.

3.3.2. Situația actuală a funcției publice din România: cum ar evolua situația în lipsa unei acțiuni din partea guvernului (scenariu de referință)?

Cadrul politic actual privind sistemul de ocupare în funcția publică este relevant pentru analiza multicriterială a potențialelor opțiuni de politică, în măsura în care toate opțiunile de politică au fost evaluate comparativ cu situația actuală, utilizându-se același set de criterii. Având în vedere natura problemei identificate, factorii determinanți ai acesteia și efectele conexe, analiza opțiunilor de politică, inclusiv cadrul de politică actual se axează pe procedurile de ocupare în funcția publică la nivelul administrației publice centrale. Totuși, lipsa managementului strategic al resurselor umane, sistemul de salarizare disfuncțional și formarea continuă ineficientă în domeniul MRU sunt dimensiuni importante ale problemei identificate.

Având în vedere problema identificată a ocupării în funcția publică la nivelul administrației publice centrale, atenția acordată unei opțiuni de politică ce vizează lipsa intervenției în ocuparea în funcții publice poate părea surprinzătoare. Totuși, motivele pentru investigarea minuțioasă a unei astfel de opțiuni sunt numeroase.

În primul rând, problema cu care se confruntă funcția publică la momentul actual se poate înrăutăți în viitor, poate rămâne la fel de dificilă sau se poate îmbunătăți fără a se întreprinde una dintre intervențiile de politică din cadrul exercițiului EIR. Rezultatul din urmă poate fi generat de către alte inițiative de politică pe care factorii de decizie trebuie să le implementeze, precum Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020, ce a fost adoptată, dar care nu a fost integral pusă în aplicare. Multe dintre aspectele evidențiate în cadrul secțiunii dedicate definirii problemei sunt abordate luându-se în considerare strategia menționată. Totuși, parțial din cauza naturii, conținutului documentului strategic îi lipsește nivelul necesar de detaliu pentru a evalua cu acuratețe impactul pe care îi poate genera. În plus, impactul prevederilor strategice depind în general de capacitatea de implementare a factorilor de decizie. Drept urmare, un nivel ridicat de incertitudine afectează dezvoltarea ulterioară a situației actuale. Cu cât orizontul de timp este mai îndepărtat, cu atât este mai mare nivelul de incertitudine asociat.

În al doilea rând, având în vedere opțiunea de politică „non-acțiune” și investigarea corespunzătoare a acesteia din punct de vedere al potențialului impact, aceasta poate asigura scenariul de referință necesar pentru a realiza o comparație și priorizare a celorlalte opțiuni de politică identificate.

Conform motivelor mai sus enumerate, opțiunii de politică „non-acțiune” îi este atribuită importanța convenită și tratament egal din punct de vedere al procedurii de evaluare.

Din cauza faptului că nici o modificare sistemică nu poate fi implementată instant sau pe termen scurt, pentru fiecare opțiune de politică publică luată în considerare s-a alocat un cadru de timp de 10 ani pentru evaluarea impactului.

3.3.2.1. Managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice centrale

ANFP este o instituție publică subordonată MDRAP, care joacă rolul de organism de reglementare și asigură coordonarea metodologică, tutela administrativă, monitorizarea, controlul și formarea în domeniul funcției publice.

Printre autoritățile, instituțiile publice sau comitetele implicate în managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice centrale se numără: MDRAP, CPM, MFP, MMPSFPV, CNCISCAP.

Departamentele de resurse umane din cadrul instituțiilor administrației publice centrale sunt de asemenea actori importanți în managementul resurselor umane. Așa cum a fost evidențiat în analiza cauzelor și efectelor problemei centrale a sistemului de ocupare în funcția publică, departamentele de resurse umane au doar o capacitate limitată de a implementa MRU, în special deoarece acestora le lipsește formarea specializată și orientarea către managementul personalului, concentrându-se aproape exclusiv pe procedurile administrative și legale din domeniul funcției publice.

La nivel individual, funcționarii publici au teoretic dreptul de a-și gestiona propriile cariere, îmbunătățindu-și competențele cu ajutorul învățării continue și activității de formare, și identificând și concurând pentru cele mai bune poziții în cadrul funcției publice.

Conform *Legii privind Statutul funcționarilor publici*,⁷⁸ sistemul funcției publice din România este unul de carieră, cu trei clase și patru grade profesionale. Procedurile pentru promovarea la nivel intern pe grade profesionale mai înalte și poziții de conducere sunt teoretic implementate. În practică, recrutarea pe funcțiile publice este realizată în mare măsură la locul de muncă, nu în cadrul unui sistem de carieră (și anume prin intermediul recrutării interne sau promovării).

3.3.2.2. Procedurile de ocupare în funcția publică

Legea privind statutul funcționarilor publici prevede următoarele posibilități de ocupare în funcția publică: 1) recrutare; 2) promovare; 3) mobilitate, ce include transfer, delegare, numire/detașare, numire temporară într-o poziție de conducere și numirea temporară în funcția de înalt funcționar public; 4) redistribuirea din corpul de rezervă. Legea sau legislația secundară privind adoptarea metodei de ocupare nu prevăd nici o ordine de importanță.

În practică, recrutarea pentru funcțiile publice este realizată în mare măsură la locul de muncă, nu în cadrul unui sistem de carieră (și anume, prin intermediul recrutării interne sau promovării). Totuși, sunt implementate proceduri pentru promovarea la nivel intern în grade profesionale superioare și poziții de conducere.

În plus, personalul contractual din cadrul administrației publice poate deveni parte a funcției publice dacă instituțiile decid să transforme pozițiile contractuale existente în funcții publice, pe baza fișelor de post - dacă acestea includ tipuri de activități de „prerogative ale puterii publice” (menționate în descrierea funcționarilor publici și categoriilor de personal). Deși Legea nr. 188/2009 definește scopul funcției publice, în practică nu există o delimitare clară și consecventă între fișele de post ale pozițiilor contractuale și cele ale funcției publice.

Conform reglementărilor în vigoare, există o serie de pași procedurali în domeniul recrutării pentru toate tipurile de funcții publice și promovarea în funcții de conducere, precum: 1) anunțul/notificarea concursului; 2) constituirea comisiei de concurs; 3) depunerea dosarelor profesionale; 4) selecția administrativă a dosarelor candidaților; 5) acolo unde este cazul, test specific privind utilizarea tehnologiei informatice și cunoștințele privind limbile străine (pe baza condițiilor generale și specifice); 6) test scris; 7) interviu realizat de către comisia de concurs.

Așa cum este prevăzut de către lege, atât recrutarea cât și promovarea într-un grad sau într-o clasă superioară sau într-o poziție de conducere, selecția la locul de muncă a candidaților au la bază îndeplinirea condițiilor generale și specifice, cât și a condițiilor privind concursul. Candidații sunt evaluați de către o comisie de concurs compusă din trei membrii pentru pozițiile operaționale, și cinci membrii pentru pozițiile de conducere.

Într-un sistem de carieră, procedurile de promovare ar trebui să fie similare cu cele aplicabile recrutării. După ce candidatul este promovat, fișa postului aplicabilă a acestuia ar trebui să fie completată cu atribuțiile și responsabilitățile corespunzătoare unui grad profesional superior. Totuși, în practică, odată ce funcționarul public îndeplinește condițiile aferente promovării (vechimea minimă, deține calificativul „bine” sau „foarte bine” pentru activitatea profesională și nu au fost aplicate sancțiuni administrative împotriva acestuia în ultimii doi ani), iar prevederile bugetare permit acest lucru, poziția funcționarului public este transformată într-una cu un grad profesional imediat superior. Natura competitivă a procedurii de promovare este drept urmare redusă la o simplă formalitate. În plus, nu există un cadru de competențe pentru o diferențiere semnificativă între

⁷⁸ Legea nr. 188/1999, republicată de două ori, cu modificările și completările ulterioare

diferite tipuri de niveluri profesionale în cadrul instituțiilor publice și, cel mai important, în cadrul administrației publice centrale.

Pentru numirea în funcția de înalt funcționar public, procedura de selecție include ca precondiții alternative ce trebuie să fie îndeplinite de către candidați, aspecte precum promovarea programului de formare specializat pentru ocuparea unei funcții de înalt funcționar public sau un mandat întreg de parlamentar.

Mobilitatea în funcția publică (transfer, delegare și numire temporară) este mai puțin utilizată decât promovarea și recrutarea, ca și modalitate de ocupare a funcțiilor publice.

În cazul numirii temporare în funcții de conducere sau înalt funcționar public, candidații sunt selectați fără concurs. Această formă de ocupare este frecvent utilizată (în perioada 2011 și 2015 numărul de poziții pentru care angajatorii publici au apelat la această formă de mobilitate a variat între 4.751 și 3.050).

Redistribuirea din corpul de rezervă este utilizată foarte puțin ca modalitate de ocupare (numărul maxim de redistribuiri în perioada 2011-2015 a fost de 413 în 2011).

3.3.2.3. Formare inițială și continuă în domeniul MRU

De la restructurarea Institutului Național de Administrație și includerea acestuia în cadrul ANFP sub forma unui departament, ANFP a asigurat formarea inițială și continuă în domeniul funcției publice în general, și, într-o măsură mai mică în domeniul MRU. Totodată ANFP a avut roluri de coordonare strategică în domeniu. Alte instituții publice elaborează și implementează în momentul de față programe de formare adaptate la nevoile acestora.

3.3.3. Impactul preconizat al situației actuale în decursul următorilor 10 ani

În contextul actual, lipsa clarității și instabilitatea cadrului de reglementare al funcției publice în ceea ce privește managementul resurselor umane la nivelul administrației publice și remunerarea personalului ce lucrează în cadrul administrației publice au efecte negative semnificative asupra calității guvernantei cât și asupra economiei și societății românești.

Indicatorii privind guvernanta utilizați de către Banca Mondială (Worldwide Governance Indicators) și de către alte instituții financiare sau de clasificare, includ controlul corupției, statul de drept, eficiența guvernului, stabilitatea politică și calitatea reglementărilor. Drept urmare, înrăutățirea indicatorilor privind controlul corupției și calitatea reglementărilor ca urmare a imposibilității administrației publice de a atrage și păstra personal adecvat va avea efecte negative asupra economiei naționale și asupra poziției acesteia în raport cu partenerii internaționali.

Lipsa personalului strategic la nivelul administrației publice și a unui sistem național de evidență electronică a datelor privind ocuparea, conduc la managementul ad-hoc al resurselor umane la nivelul administrației publice, reorganizarea instituțională realizată în grabă, măsurile de reformă ce nu respectă normele fundamentale ale statului (a se vede ordonanțele de urgență ce au condus la reorganizările ce au fost declarate neconstituționale). Lipsa unei abordări coerente și responsabile a managementului resurselor umane la nivelul administrației publice a condus la situația actuală în care, după mai bine de 25 de ani de reformă a administrației publice, a fost constatat faptul că administrația publică nu deține în anumite sectoare personalul cu competențele corespunzătoare (nivelul adecvat), pentru a implementa programele de reformă, pentru serviciile publice, în vederea promovării României la nivel internațional.

Deși cadrul de reglementare promovează principiile unui concursului deschis, meritele profesionale și competiția, egalitățile de șansă, practica utilizată pentru a ocupa funcțiile publice nivel de conducere (de ex.: prin numiri temporare) conduce la o percepție în principal depreciativă în ceea ce privește sistemul de ocupare din cadrul administrației publice și managementul resurselor umane. Am ilustrat aceste aspecte în secțiunile de mai sus, referitoare la cauzele și efectele problemei.

Opțiunea de non-acțiune (și anume menținerea stării de fapt) va conduce la perpetuarea oricăror disfuncționalități semnalate cu privire la instabilitatea reglementărilor, instituțiilor, pozițiilor de conducere și dominației abordărilor ad-hoc, fără responsabilitatea părților interesate, pentru a soluționa temporar anumite aspecte din domeniul managementului resurselor umane la nivelul administrației publice. Trebuie subliniat faptul că opțiunea de non-acțiune poate sufoca inițiativele de îmbunătățire a managementului resurselor umane, deoarece în practică este necesar să existe un efect de „pârghie” sub forma reglementărilor și finanțării pentru a implementa propunerile necesare în vederea îmbunătățirii procesului de ocupare. În același timp, trebuie să fie redefinită relația dintre elementele sistemului de ocupare actual (recrutare, promovare, mobilitate) în raport cu sistemul de formare continuă, care nu este operațional în momentul de față.⁷⁹

3.3.4. Analiza multicriterială a situației actuale

Așa cum a fost descris în subsecțiunea metodologică privind analiza multicriterială, grupurile de părți interesate din cadrul ANFP, din cadrul altor instituții ale administrației publice centrale și reprezentanții societății civile au fost rugați să evalueze situația actuală comparativ cu setul comun de criterii ce a inclus: eficacitate, fezabilitate politică; fezabilitate administrativă; atragerea și păstrarea personalului adecvat; o mai bună administrare, costuri inițiale și costuri operaționale. Rezultatele evaluării sunt prezentate pe scurt mai jos.

Tabelul 13. Evaluarea situației curente de către grupul „ANFP”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	4,42	20%	0,88
Fezabilitate politică	3,73	20%	0,75
Fezabilitate administrativă	5,00	20%	1,00
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	3,67	17%	0,61
O mai bună administrare	5,33	3%	0,18
Costuri inițiale	5,67	10%	0,57
Costuri operaționale	6,89	10%	0,69
TOTAL		100%	4,67

Tabelul 14. Evaluarea situației curente de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,33	20%	1,07
Fezabilitate politică	4,67	11%	0,51
Fezabilitate administrativă	7,67	20%	1,53
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	5,00	18%	0,91
O mai bună administrare	4,00	15%	0,58
Costuri inițiale	7,33	4%	0,27
Costuri operaționale	6,67	13%	0,85
TOTAL		100%	5,72

⁷⁹ Ordonanța 23/2016 privind constituirea Institutului Național de Administrație a fost publicată în Monitorul Oficial în data de 29.08.2016.

Tabelul 15. Evaluarea situației curente de către grupul „Societatea civilă”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,00	20%	1,00
Fezabilitate politică	6,33	20%	1,27
Fezabilitate administrativă	5,00	20%	1,00
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	5,67	20%	1,13
O mai bună administrare	3,33	20%	0,67
Costuri inițiale	4,33	0%	0,00
Costuri operaționale	8,33	0%	0,00
TOTAL		100%	5,07

Tabelul 16. Evaluare generală a situației curente de către grupurile de părți interesate

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	4,92	20%	0,98
Fezabilitate politică	4,91	17%	0,83
Fezabilitate administrativă	5,89	20%	1,18
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,78	18%	0,87
O mai bună administrare	4,22	13%	0,53
Costuri inițiale	5,78	5%	0,26
Costuri operaționale	7,30	8%	0,55
TOTAL		100%	5,22

3.3.5. Descrierea Opțiunii 1: „Reforma incrementală a sistemului de ocupare la nivel administrației publice centrale”

Opțiunea 1 vizează îmbunătățirea practicilor și diferitelor măsuri pe care implementarea Strategiei pentru dezvoltarea funcției publice 2016-2020 (SDFP) le poate determina.

În cazul sistemului de ocupare al funcției publice, în afară de investigarea evoluției aspectelor descrise în analiza problemei, a cauzelor și efectelor acestora, această opțiune poate necesita luarea în considerare a impactului implementării strategiilor relevante deja adoptate și al celor care urmează să fie implementate de către actorii relevanți. Astfel de inițiative strategice sunt impuse de către Comisia Europeană sub forma unei condiționalități ex-ante pentru implementarea programelor operaționale finanțate cu fonduri UE în perioada 2014-2020.

Drept urmare, în ceea ce privește funcția publică, Opțiunea 1 trebuie să ia în considerare adoptarea și implementarea *Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020*,⁸⁰ modificarea *Legii privind Statutul funcționarilor publici*,⁸¹ cât și implementarea *Strategiei pentru Dezvoltarea Funcției Publice (SDFP) 2016 - 2020*. Cea din urmă se axează pe cinci subiecte, identificate ca având legătură cu MRU la nivelul administrației publice din România: (1) MRU strategic pentru administrația publică inclusiv cadrul instituțional; (2) recrutare, evaluarea performanței și promovare; (3) salariu și motivare; (4) formare inițială și continuă; (5) etică și integritate.

3.3.5.1. Cadrul strategic al sistemului de ocupare în funcția publică

Cadrul legal actual trebuie să fie modificat și completat ca urmare a implementării *Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP)* și a *Strategiei pentru Dezvoltarea Funcției*

⁸⁰ Aprobata prin Hotărârea de Guvern nr. 909 / 2014

⁸¹ Legea nr. 188/1999, republicată de două ori, cu modificările și completările ulterioare

Publice 2016-2020 (SDFP). Prevederile principale ale documentelor strategice menționate în ceea ce privește managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice centrale, procedurile de ocupare în funcția publică și formarea continuă în managementul resurselor umane sunt prezentate pe scurt mai jos. Pe măsura implementării, există incertitudine cu privire la rezultatele finale.

Managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice centrale

Conform prevederilor SDFP, principalele instituții existente vor rămâne responsabile pentru MRU la nivelul administrației publice centrale. Va fi creată o structură de guvernare suplimentară de tip „consiliu”. Consiliul va avea un rol consultativ în managementul strategic al resurselor umane.

ANFP își va păstra atribuțiile prevăzute de către cadrul legislativ actual privind MRU în domeniul funcției publice, și anume reglementarea, coordonarea metodologică, tutela administrativă, monitorizare și control, dar nu pentru întreaga administrație publică centrală. Atribuțiile suplimentare vor include evaluarea restructurării instituționale și coordonarea metodologică a planificării strategice, implementarea și evaluarea resurselor umane, în special în domeniul recrutării.

Categoriile de funcții publice vor fi redefinite,⁸² conform următoarelor principii: o definiție mai clară a funcțiilor ce implică exercitarea prerogativele de putere publică la nivelul administrației publice și o diferențiere între funcțiile publice ce reprezintă nivelul politic și cele care aparțin nivelului administrativ.⁸³

Funcțiile de „*management executiv*” și „*management operațional*” vor fi diferențiate și vor fi introduse abordări diferite de recrutare pentru acestea (a se vedea detaliile mai jos). Funcțiile de „*management executiv*” vor include pozițiile de conducere la nivelul de director general și director, cu cel puțin 25 de subordonați. Funcționarii publici ce au nivelul de management executiv vor avea în coordonare activități complexe. Funcțiile de „*management operațional*” vor include pozițiile de conducere la nivelul șefului de departament sau șefului de birou, având maxim 24 de subordonați. Dacă este implementată, această acțiune va contribui la politizarea suplimentară a unei administrații publice deja foarte politizate.

Cadrele de competențe relevante vor fi implementate pentru procesele de recrutare, promovare și formare.

Procedurile de ocupare în funcția publică

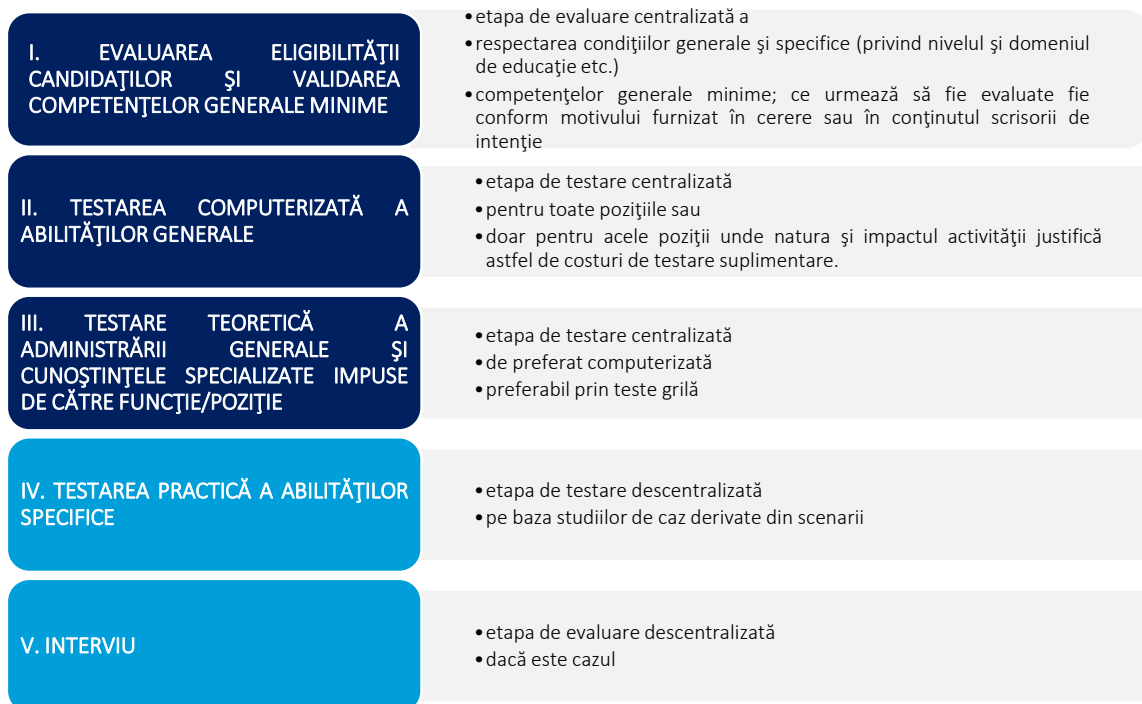
Conform prevederilor SDFP, în anul 2018 va fi implementată o procedură nouă de selecție sub forma unui proiect pilot, pentru anumite categorii de poziții operaționale și poziții de management operațional (ce vor fi identificate până în decembrie 2016).

Procedura include trei etape de selecție „centralizate” și computerizate ce poartă denumirea de „concursuri naționale” și una sau două etape de selecție „la locul de muncă”, la nivelul instituției publice (etapele „descentralizate”).

⁸² De ex.: Legea nr. 188/2009 privind Statutul funcționarilor publici

⁸³ De ex.: funcția de prefect și sub-prefect - în momentul de față poziția de înalt funcționar public - vor deveni funcții de demnitari publici; poziția de inspector guvernamental va fi desființată; iar poziția de secretar general al prefecturii va fi reînființată ca poziție de înalt funcționar public.

Figura 13. Procedura de selecție a candidaților conform Strategiei pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020



Procedura aferentă concursului de recrutare este ilustrată în figura de mai sus. Strategia menționează faptul că, pentru funcțiile publice vor fi dezvoltate „modele de recrutare” specifice, care „vor fi integrate în sistemul de recrutare (prin intermediul modificărilor legislative, completate prin metodologii și instrumente de lucru menite să faciliteze implementarea acestor reforme).”

Strategia include de asemenea măsurile specifice necesare pentru îmbunătățirea transparenței și calității concursurilor: 1) îmbunătățirea publicității aferente concursului (prin includerea competențelor necesare și a fișei postului în anunț); 2) îmbunătățirea capacității instituțiilor de realiza testare și interviuri descentralizate; 3) asigurarea infrastructurii necesare pentru tranziția treptată la testarea TIC; 4) formarea personalului implicat în procesele de recrutare și promovare, în special formarea membrilor comisiilor de concurs și comisiilor pentru soluționarea contestațiilor.

În plus față de modelul concursului de recrutare prezentat în figura de mai sus, procedura de recrutare pentru pozițiile de „management executiv” (director general/director) vizează o etapă finală (echivalentul unei etape de „interviu” ceva mai generale), în cadrul căreia primii trei candidați sunt incluși pe lista scurtă de pe care managerul instituției va selecta persoana care „se dovedește a avea abordarea cea mai apropiată de conținutul mandatului demnitarului”. Pentru aceste tipuri de poziții este prevăzut că selecția poate fi realizată atât din interiorul cât și din afara funcției publice, pe baza următoarelor criterii: 1) experiența relevantă în management; 2) educația și experiența profesională; 3) finalizarea unui curs specializat organizat de către ANFP sau de către Institutul Național de Administrație, având o durată de unul până la doi ani.⁸⁴ În mod evident procedura de recrutare nu garantează principiul de merit sau dreptul constituțional de acces egal la recrutare în funcția publică, deoarece permite politizarea ulterioară prin reducerea nivelului ierarhic până la nivelul la care actorii politici pot influența sau decide cu privire la aspecte legate de recrutarea la nivelul administrației publice.

⁸⁴ O instituție publică similară cu cea existentă anterior specializată în domeniul programelor de formare la nivelul funcției publice.

Strategia asigură totodată limitarea cazurilor de numire temporară pe o poziție de conducere sau de înalt funcționar public și evidențierea criteriilor și procedurilor obligatorii ale acestui tip de ocupare. Mobilitatea voluntară este asigurată pentru pozițiile operaționale iar mobilitatea obligatorie pentru toate pozițiile este definită ca fiind „sensibile” conform legii și pentru înalții funcționari publici.

Formarea resurselor umane

Institutul Național de Administrație (INA), care va realiza programe de formare specializate, va fi reînființat, conform prevederilor SDFP. Același document strategic prevede ca departamentele de resurse umane din cadrul ministerelor să beneficieze de programe de formare specializate, atât în domeniul MRU în general, și în mod specific pentru implementarea noului sistem de ocupare. În acest context, Guvernul a adoptat OG nr. 23/ 24.08.2016 privind înființarea INA, și se preconizează faptul că aceasta va intra în vigoare în principiu la începutul anului 2017.

3.3.6. Impactul preconizat al Opțiunii 1 în decursul următorilor 10 ani

Disfuncționalitățile din domeniul MRU, selecția candidaților, promovarea, mobilitatea și formarea funcționarilor publici din cadrul administrației publice centrale vor continua să existe sau cel mai probabil se vor înrăutăți în lipsa unei intervenții politice. SDFP actuală fie nu abordează multe din cauzele situației actuale ale ocupării în administrația publică centrală sau prevederile acesteia nu au claritatea adecvată, iar impactul pozitiv rezultat în urma implementării nu poate fi anticipat.

Impactul intervențiilor politice este drept urmare caracterizat de către un nivel ridicat de incertitudine, atât din punct de vedere al dimensiunii cât și al scopului real. Incertitudinea suplimentară rezultă din calitatea procesului de implementare, ce poate fi întârziat sau poate avea rezultate neașteptate.

Situația actuală a ocupării la nivelul administrației publice centrale, unde majoritatea candidaților (selecți) participă în cadrul concursurilor la locul de muncă și care provin în principal din surse externe funcției publice nu se așteaptă să se schimbe în mod semnificativ în următorii 10 ani, în cazul în care nu există prevederi clare și robuste ale unui sistem de carieră. Deoarece multe dintre cauzele problemei identificate persistă, problema în sine și efectele identificate nu se vor îmbunătăți cel mai probabil în următorii zece ani.

Procedura de recrutare propusă pentru pozițiile de „*management executiv*” poate conduce de fapt la un nivel mai mare de politizare a administrației publice, în detrimentul respectării principiului meritocratic în cadrul administrației publice. Un criteriu de recrutare pentru funcționarii publici cu privire la „conținutul cel mai apropiat al mandatului demnitarului” nu garantează principiul de merit, ce este necesar pentru o administrație publică neutră din punct de vedere politic și eficientă la nivel executiv.

SDFP nu conține propuneri cu privire la desfășurarea procesului de recrutare în cadrul administrației publice centrale pe durata etapei de tranziție, atunci când noua procedură va fi pilotată doar pentru câteva categorii selectate de funcții publice. Nu este clar ce procedură de recrutare va fi aplicată în cazul funcțiilor publice neselectate.

Elaborare de „modele de recrutare” specifice pentru anumite categorii de funcții publice, în vederea implementării noului model de ocupare (fie prin intermediul „concursului național” sau prin recrutare specifică pe poziție), va crește și mai mult nivelul de fragmentare al conducerii funcției publice la nivelul administrației publice.

SDFP prevede doar anumite atribuții în domeniul MRU pentru ANFP, iar atribuțiile de formare vor aparține instituției de formare ce urmează să fie constituită (INA). Nu este clar ce roluri vor avea celelalte instituții implicate în managementul strategic al resurselor umane și cum vor fi sincronizate

aceste roluri (de ex.: în ceea ce privește managementul strategic al resurselor umane, definirea rolurilor profesionale în cadrul unui sistem de carieră în cadrul funcției publice, formarea personalului care lucrează în departamentele de resurse umane).

Costurile preconizate ale opțiunii 1 includ atât costuri operaționale cât și costuri inițiale. Costurile inițiale reflectă efortul financiar pentru tranziția la noul sistem de recrutare, cât și costurile necesare pentru dezvoltarea platformei TI ce este utilizată în momentul de față de către ANFP pentru înregistrarea și managementul funcțiilor publice, funcționarilor publice și o parte dintre etapele de concursului de ocupare; costurile pentru formarea personalului ce lucrează în cadrul departamentelor de resurse umane și a membrilor comisiilor de concurs; costurile aferente dezvoltării ghidurilor necesare în domeniul managementului resurselor umane în general. Costurile operaționale reflectă caracterul repetitiv al procedurii de ocupare (descrisă vag în SDFP) de-a lungul perioadei de zece ani, costurile pentru menținerea sistemului TI menționat operațional, cele aferente personalului din departamentele de resurse umane și membrii comisiilor de concurs.

Etapele concursului descris în SDFP vor conduce cel mai probabil la creșterea costurilor aferente ocupării în funcția publică, fără a garanta îmbunătățiri semnificative ale procesului de recrutare și rezultatului (și anume, pentru a atrage candidații ce au abilitățile corespunzătoare pentru nevoile administrației publice centrale și pentru a selecta funcționarii publici pe baza criteriilor meritocratice.

3.3.7. Analiza multicriterială a Opțiunii 1

Așa cum a fost descris în subsecțiunea metodologică privind analiza multicriterială, grupurile de părți interesate din cadrul ANFP, din cadrul altor instituții ale administrației publice centrale și reprezentanții societății civile au fost rugați să evalueze Opțiunea de politică 1 comparativ cu setul comun de criterii ce a inclus: eficacitate, fezabilitate politică; fezabilitate administrativă; atragerea și păstrarea personalului adecvat; o mai bună administrare, costuri inițiale și costuri operaționale. Rezultatele evaluării sunt prezentate pe scurt mai jos.

Tabelul 17. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „ANFP”

	Scor	Pondere criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,33	20%	1,07
Fezabilitate politică	3,60	20%	0,72
Fezabilitate administrativă	3,00	20%	0,60
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,67	17%	0,78
O mai bună administrare	4,33	3%	0,14
Costuri inițiale	6,67	10%	0,67
Costuri operaționale	6,55	10%	0,66
TOTAL		100%	4,63

Tabelul 18. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

	Scor	Pondere criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,00	20%	1,00
Fezabilitate politică	6,00	11%	0,65
Fezabilitate administrativă	2,67	20%	0,53
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,00	18%	0,73
O mai bună administrare	3,00	15%	0,44
Costuri inițiale	6,00	4%	0,22
Costuri operaționale	6,00	13%	0,76
TOTAL		100%	4,33

Tabelul 19. Evaluarea Opțiunii 1 de către grupul „Societatea civilă”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,75	20%	1,15
Fezabilitate politică	5,33	20%	1,07
Fezabilitate administrativă	3,00	20%	0,60
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,00	20%	0,80
O mai bună administrare	4,50	20%	0,90
Costuri inițiale	6,00	0%	0,00
Costuri operaționale	7,17	0%	0,00
TOTAL		100%	4,52

Tabelul 20. Evaluare generală a Opțiunii 1 de către grupurile de părți interesate

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,36	20%	1,07
Fezabilitate politică	4,98	17%	1,00
Fezabilitate administrativă	2,89	20%	0,58
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,22	18%	0,84
O mai bună administrare	3,94	13%	0,79
Costuri inițiale	6,22	5%	0,00
Costuri operaționale	6,57	8%	0,00
TOTAL		100%	4,28

3.3.8. Descrierea Opțiunii 2: Consolidarea unui sistem de carieră la nivelul administrației publice centrale

Această opțiune de politică publică vizează consolidarea sistemului de carieră pentru ocupare la nivelul administrației publice centrale, pe bază de merite, performanță și competențe. Acesta va necesita cu siguranță, ca și consecință finală, modificarea cadrului legal actual pentru a consolida sistemul de carieră în cadrul administrației publice centrale, având în vedere faptul că majoritatea măsurilor trebuie să fie aplicate prin intermediul intervențiilor legale. În afară de existența unui sistem de recrutare al funcției publice reformat, opțiunea de politică ar trebui să fie completată prin măsuri de politică suplimentare referitoare la managementul strategic al resurselor umane.

Majoritatea măsurilor depășesc reformarea schemei de recrutare. Totuși, acestea sunt necesare pentru a asigura faptul că opțiunea de politică atinge obiectivele.

3.3.8.1. Managementul strategic al resurselor umane

Un element critic pentru soluționarea deficiențelor curente în domeniul managementului strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice centrale este reprezentat de existența unei definiții mai clare a funcției publice, a unei arhitecturi instituționale adecvate, a unei mai bune planificări a resurselor umane și o implementare consecventă a programelor de formare inițială și continuă în domeniul MRU. Scopul este acela de a asigura faptul că administrația publică centrală are capacitatea de a atrage și păstra personalul adecvat care să contribuie la buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea performanței României în calitate de jucător activ la nivel european și internațional.

Definirea sistemului funcției publice

Anumite corpuri de funcționari publici sau categorii profesionale trebuie să fie definite la nivelul administrației publice centrale. Definițiile aferente corpurilor profesionale ar putea avea la bază

atribuțiile existente în fișele de post actuale. Astfel de organisme profesionale ar putea fi compuse din persoane care întreprind același tip de activitatea profesională, de ex., statisticieni, „*administratori generali*”, etc. Un număr limitat de corpuri cu statut special, precum judiciar, armată, poliție și corpuri similare, diplomați trebuie să rămâne în continuare în vigoare.

În plus, sistemul funcției publice ar trebui să fi împărțit în grade profesionale, în funcție de vechime, abilitățile specifice și nivelul de responsabilitate necesar pentru fiecare nivel în parte. Gradele sistemului vor include atât nivelul operațional cât și de conducere ale funcției publice. Nivelul operațional ar trebui să includă nivelul de debutant și trei niveluri suplimentare, în timp ce nivelul de conducere ar trebui să includă patru niveluri suplimentare, șef serviciu, șef departament, director și director general. Pașii profesionali suplimentari trebuie să fie adăugați la fiecare grad profesional pentru a permite și evidenția vechimea din ce în ce mai mare (în fiecare an) și progresul în cadrul carierei în funcția publică, în special în ceea ce privește nivelurile de conducere pentru care perspectivele de promovare vor fi definite în mod obiectiv.

Un cadru integrat de competențe, diferențiate pe niveluri profesionale, trebuie să fie implementat și luat în considerare în cadrul proceselor de recrutare, promovare și formare aplicabile la nivelul funcției publice. Funcțiile publice actuale trebuie să fie definite în mod adecvat conform noului sistem.

Tabelul 21. Noile niveluri și noii pași profesionali din cadrul funcției publice conform Opțiunii 2

Pași profesionali		Niveluri profesionale			
		Pasul 1	Pasul 2	Pasul 3	Pasul 4
Debutant	operațional/ execuție				
Nivel profesional 1	operațional/ execuție				
Nivel profesional 2	operațional/ execuție				
Nivel profesional 3	operațional/ execuție				
Șef Birou	management/ executiv				
Șef Departament	management/ executiv				
Director	management/ executiv				
Director General	management/ executiv				

Similar cu alte țări europene, sistemul de salarizare al funcției publice trebuie să fie transparent, ajustat la nivelurile de competențe și responsabilități, cât și la performanță. Salariul trebuie să includă o bază fixă, structurată pe nivelurile și pașii profesionali corespunzători fiecărui nivel, o parte variabilă, pe baza performanței profesionale, într-un anumit interval de salarizare corespunzător fiecărui pas profesional, ce va fi corelat cu rezultatele anuale ale evaluării performanței profesionale a funcționarului public.

Arhitectura instituțională

Fragmentarea actuală a sistemului funcției publice și drept urmare planificarea strategică deficitară a resurselor umane din cadrul administrației publice centrale nu pot fi soluționate în lipsa unei abordări instituționale coerente.

Rolurile de reglementare, monitorizare și control întreprinse în momentul de față de către ANFP, în calitate de autoritate publică a administrației publice centrale, în domeniul funcției publice ar trebui să fie întărite, iar responsabilitățile acestora ar trebuie să fie extinse pentru a include managementul strategic al tuturor resurselor umane din cadrul administrației publice centrale, inclusiv angajații cu contract de muncă, cu excepția notabilă a corpurilor cu statut special. Totuși, informațiile minime referitoare la managementul strategic al resurselor umane din cadrul corpurilor cu statut special ar trebui să fie raportate la ANFP pentru a oferi o imagine mai cuprinzătoare a funcției publice din cadrul administrației publice centrale.

Alte instituții și autorități publice din cadrul administrației publice centrale precum MFP, MMPSFPV, vor continua să fie implicate în managementul strategic al resurselor umane din cadrul administrației publice centrale, conform responsabilităților specifice, precum dezvoltarea codurilor de conduită specifice, standarde speciale și programe de formare inițială, fără interferența inutilă în cadrul obiectivelor de politică privind managementul strategic al administrației publice centrale. Autoritățile ce administrează corpuri cu statute speciale pot avea responsabilități ceva mai cuprinzătoare în ceea ce privește managementul strategic al resurselor umane din cadrul unor astfel de corpuri, însă trebuie să respecte cerințele minime de raportare către ANFP.

Platforma IT curentă pentru menținerea evidențelor privind ocuparea la nivelul administrației publice centrale, operată de către ANFP, ar trebui să fie dezvoltată pentru a satisface nevoia de a avea un management strategic al resurselor umane mai bun și mai extins la nivelul administrației publice centrale.

Planificarea resurselor umane la nivelul administrației publice

ANFP va fi autoritatea responsabilă pentru planificarea generală pe termen scurt și mediu a resurselor umane din cadrul administrației publice centrale, conform obiectivelor de dezvoltare pe termen lung ale țării. Ministerele de resort și alte instituții și autorități publice centrale vor fi implicate în mod activ în planificarea generală, conform nevoilor sectoriale specifice ale acestora și obiectivelor de politică. Celelalte instituții și autorități publice centrale din domeniul managementului corpurilor cu statut special își vor menține rolul de planificare. Planurile sectoriale vor fi elaborate la nivelul administrației publice centrale. Planificarea personalului ar trebui să fie orientată către eliminarea deficiențelor cauzate de către îmbătrânirea corpului de funcționari publici și de către piramida inversată a gradelor profesionale, adresând în același timp nevoia de personal adecvat în domeniile cu deficit de personal.

O provocare actuală pentru MRU este aceea de reechilibrare a piramidei gradelor profesionale și drept urmare eficientizarea sistemului de salarizare al funcției publice în următorii 10 ani. În ceea ce privește obiectivele de planificare a resurselor umane, acest lucru necesită în primul rând identificarea nevoilor de ocupare la nivelul administrației publice centrale în ceea ce privește competențele și designul adecvat al structurii de grade profesionale ale funcției publice. În al doilea rând, luându-se în considerare nevoile de competențe, anumite praguri pot fi constituite în ceea ce privește ponderea fiecărui grad profesional în numărul total de funcții publice. Tabelul de mai jos furnizează exemple cu privire la praguri.

Tabelul 22. Ponderea maximă ipotetică pentru fiecare grad din cadrul funcției publice, conform Opțiunii 2

Grade profesionale funcția publică	Categorie grad	Ponderea maximă ipotetică în numărul total de poziții ⁸⁵
Debutant	operațional/ execuție	21%
Grad profesional 1	operațional/ execuție	20%
Grad profesional 2	operațional/ execuție	20%
Grad profesional 3	operațional/ execuție	20%
Subtotal	operațional/ execuție	81%
Șef Birou	conducere/ executiv	5%
Șef Departament	conducere/ executiv	7%
Director	conducere/ executiv	5%
Director General	conducere/ executiv	2%
Subtotal	conducere/ executiv	19%
TOTAL		100%

Având în vedere situația actuală a funcției publice, posibila avansare către obiectiv ar implica ocuparea mai întâi a funcțiilor publice de debutant vacante, în cazul în care astfel de poziții sunt necesare, și de a transforma treptat funcțiile publice nivel 2-3, care devin vacante în urma pensionării funcționarilor publici, în poziții de debutant sau funcții publice nivel 1.

De exemplu, procesul de planificare a resurselor umane poate avea următorul flux: O instituție publică raportează faptul că are o poziție de „inspector fiscal, grad profesional 2” vacantă și propune ocuparea acesteia prin intermediul recrutării interne. Organismul de inspectori fiscali este administrat de către Ministerul Finanțelor Publice. Instituția publică unde se regăsește poziția vacantă, notifică ministerul, care la rândul său notifică ANFP, instituția responsabilă pentru managementul strategic al funcției publice la nivel central, care include respectiva poziție în planificarea concursului național de recrutare internă. Ca și alternativă, instituția responsabilă pentru managementul strategic al funcției publice la nivel central propune ca instituția unde se află funcția vacantă „grad profesional 2” să o transforme

⁸⁵ Procentele din tabel reprezintă doar un exemplu derivat din situația actuală a administrației publice franceze, utilizându-se următoarele ipoteze:

- 1) Aproximativ o a cincea parte din funcțiile publice ar putea fi poziții de conducere. Pragul legal actual aferent pozițiilor de management din cadrul administrației publice române este de 12% în total, în timp ce în Franța numărul de poziții de conducere corespunzătoare reprezintă aproximativ o treime din funcțiile publice (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_France)
- 2) Distribuția de mai jos a pozițiilor de execuție ar putea fi luată în considerare pentru o direcție generală:

2 birouri	5	5	-
3 departamente	7	7	7
2 direcții	18	15	-
1 direcție generală	34	-	-

O direcție generală ar putea include în medie 34 de poziții de execuție împărțite în 2 direcții (18 și 15 poziții de execuție) și un departament (7 poziții de execuție). O direcție poate include de asemenea 2 birouri (cu 5 poziții de execuție) și 1 departament (cu 7 poziții de execuție). Cealaltă direcție poate include de asemenea 2 birouri (cu 7 poziții de execuție) și 1 departament (cu 5 poziții de execuție).

- 3) Fiecare dintre cele 4 grade profesionale aferente pozițiilor de execuție ar putea reprezenta o a cincea parte din numărul total de poziții din cadrul direcției generale (atât pentru nivelul de execuție cât și pentru cel executiv). Gradele profesionale 1 și 2 ar putea asigura faptul că jumătate dintre pozițiile de execuție au un nivel mediu de competențe, iar restul pozițiilor vor fi împărțite între pozițiile de debutant.

Procentele reale pot fi stabilite în urma unei analize mai detaliate a nevoilor administrației publice, conform mandatelor instituțiilor (și autorităților) publice, iar categoriilor de RU sunt clarificate și cadrul de competențe al administrației publice este definit.

într-o poziție de „debutant”, pentru a contribui la obiectivul strategic general al funcției publice, de reconfigurare a gradelor profesionale (inversarea piramidei de grade profesionale).

3.3.8.2. Un nou proces de ocupare pentru funcțiile publice

Opțiunea 2 propune un proces de ocupare nou, ce este detaliat mai jos. Ca și regulă generală, conform acestui nou proces de ocupare propus, orice persoană ce îndeplinește anumite criterii de eligibilitate și promovează o procedură deschisă, centralizată, competitivă și bazată pe merite va putea să acceseze funcția publică în calitate de funcționar public debutant. În urma accesului și confirmării, funcționarii publici vor avea oportunitatea să progreseze în cadrul funcției publice meritocratice și competitive bazată pe carieră, organizată în organisme profesionale. Dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarului public și avansarea în carieră vor fi sprijinite de către un proces de formare inițială și continuă adecvat și consecvent organizat de către administrația publică.

Recrutarea inițială

Recrutarea inițială prin intermediul concursului național va fi deschisă persoanelor cu un anumit nivel de educație și/sau pregătire (respectiv nivel mediu de educație și studii superioare), în urma cărui candidații sunt selectați pentru a deveni membri ai organismelor profesionale specifice ale funcției publice și pentru a ocupa poziția de debutant în cadrul instituțiilor pentru care au optat, în urma unei proceduri pe bază de merite ce este descrisă mai jos. Candidații selectați vor beneficia de programe de formare inițiale și specializate conform nevoilor corporilor profesionale corespunzătoare.

Concursul național va consta într-o testare centralizată și computerizată a competențelor candidaților și a cunoștințelor generale în domeniul administrației publice (de ex.: cadrul legal general în domeniul administrației publice).⁸⁶ Concursul național va fi organizat pentru toate pozițiile de debutant vacante la nivelul administrației publice centrale, în conformitate cu planurile de recrutare centralizate de către ANFP.

Concursul național pentru pozițiile de debutant va include următorii pași: anunț concurs; depunere aplicație de către candidați; evaluarea inițială a eligibilității candidaților; testarea centralizată a candidaților; clasificarea candidaților; numirea funcționarilor publici debutanți; o perioadă de probă; testul pentru numire; numirea permanentă în cadrul funcției publice.

Anunțul referitor la concursul național, conținând toate elementele relevante și formularele aplicabile, va fi publicat pe pagina de internet a ANFP, în Monitorul Oficial, cât și în orice alte materiale publicitare (ziare naționale, pagina guvernamentală ce conține locurile de muncă din cadrul administrației publice, alte pagini de internet specializate sau de recrutare bine-cunoscute), cu câteva luni înainte de data testării.

Candidații interesați vor avea posibilitatea să își depună formulare și documentele necesare în format electronic, prin intermediul platformei TI îmbunătățite administrate de către ANFP. Atunci când înregistrează cererea, candidații vor avea capacitatea să selecteze corpurile profesionale, cât și autoritățile și instituțiile publice unde ar dori să lucreze, în ordinea preferințelor.

Etapa de testare poate include următoarele tipuri de teste:

- Teste on-line pentru evaluarea competențelor de argumentare/analitice, inclusiv abilitățile lingvistice, numerice, abstracte și de evaluare a situației;

⁸⁶ Acesta ar include legea privind drepturile constituționale, administrative și umane.

- Teste on-line pentru evaluarea cunoștințelor generale cu privire la modul de funcționare al administrației publice (de ex.: constituție și legislația de bază cu referitoare la administrația publică);
- Teste care să includă studii de caz scrise:
- Interviu.

În urma concursului național, se va constitui o „rezervă de candidați”, și anume, lista candidaților care au obținut cel puțin scorul minim, în ordine descrescătoare, în limita pozițiilor prevăzute în planul de recrutare și anunțul privind funcția publică. Candidații calificați vor furniza documentele privind eligibilitatea sub forma prevăzută de către legislație. Locul candidatului ce nu furnizează documentele privind eligibilitatea în formatul prevăzut de către lege va fi ocupat de către următorul candidat din clasament.

Candidații calificați vor fi numiți în calitate de funcționari publici în corpurile specifice în cadrul instituțiilor publice, pe baza scorului obținut la concursul național și pe baza opțiunilor acestora, în limita numărului de poziții disponibile la nivelul instituțiilor publice.

Funcționarii publici debutanți vor trece printr-o perioadă de probă și de inducție de un an. Formarea inițială va lua în considerare dezvoltarea competențelor necesare pentru activitățile din cadrul administrației publice, cât și dezvoltarea și consolidarea unei culturi administrative care se axează pe principii, precum competențe, orientarea către cetățean, respectarea Constituției, legilor și drepturilor umane, etc.

La finalul perioadei de probă debutanții vor fi evaluați sau testați pentru a se stabili dacă nivelul acestora de cunoștințe este adecvat pentru funcția publică. Debutanții care vor promova testul vor fi numiți în funcția publică grad operațional 1 (a se vedea tabelul cu privire gradele profesionale).

Debutanții care nu promovează testul pentru numire sunt eliberați din funcțiile de nivel debutant pe care le-au deținut pe durata perioadei de probă. Pozițiile vacante astfel create pot fi incluse în planurile de recrutare corespunzătoare, la nivelul instituției publice și la nivel central, și vor face obiectul unui proces nou de recrutare.

Următoarele opțiuni logistice pot fi luat în considerare pentru implementarea testării naționale on-line a debutanților: (i) parteneriate cu universitățile relevante care să permită organizarea concursului la sediul acestora; (ii) parteneriat cu Ministerul Afacerilor Interne care să permită organizarea concursului în centrele unde sunt susținute testările pentru obținerea permisului auto, categoria B; (iii) parteneriat cu INA pentru a permite organizarea testării la sediul acestuia; (iv) testare on-line securizată (protejată prin parolă) a candidaților în locația aleasă de către aceștia.

Promovarea funcționarilor publici

Promovarea funcționarilor publici într-un grad profesional superior, într-o poziție operațională și într-o poziție de conducere / executivă (promovare verticală) va fi organizată sub forma unui concurs național, intern de recrutare deschis tuturor funcționarilor publici eligibili. Promovarea orizontală a funcționarilor publici (în cadrul aceluiași grad profesional) va fi condiționată de o vechime mai mare și de performanța profesională anterioară.

Ocuparea funcțiilor publice de conducere și de înalt funcționar public

Promovarea sau recrutarea internă va fi organizată pentru a ocupa funcțiile publice de conducere. O a doua sursă de ocupare a unor astfel de poziții este mobilitatea internă.⁸⁷ Procedurile de recrutare externă pentru pozițiile de conducere din afara funcției publice vor fi organizate doar în cazuri excepționale, justificate de către nevoile strategice sau de către lipsa funcționarilor publici care să îndeplinească criteriile de eligibilitate aferente promovării sau concursurilor de recrutare internă și atunci când mobilitatea nu este o opțiune viabilă.

Pentru a limita impactul negativ pe care îl poate avea utilizarea excesivă a numirilor temporare în anumite funcții publice de conducere sau de înalt funcționar public asupra predictibilității procesului decizional din cadrul administrației publice centrale, recrutării și dezvoltării carierei în cadrul funcției publice, această metodă de recrutare va fi guvernată de către principiul excepționalității și va face obiectul criteriilor clare și stricte de numire temporară.

Recrutarea pentru profesii deja existente pe piața muncii și alte programe speciale de recrutare.

Programele speciale de ocupare vor fi create pentru experții/profesiile deja existente pe piața muncii (arhitecți, ingineri, doctori) prin intermediul recrutării laterale (externe).

În același timp vor fi implementate programe de recrutare de tip „promovare rapidă” (Fast Stream) (de ex.: schema pentru tinerii profesioniști (Young Professionals Scheme), ce promovează competiția și meritocrația.

Recrutarea funcționarilor publici din corpul de rezervă

Această categorie include funcționarii publici ale căror poziții în cadrul instituțiilor au fost desființate prin intermediul restructurării instituționale. Astfel de funcționari publici vor avea dreptul să beneficieze de consiliere în carieră, formare continuă și mobilitate în cadrul funcției publice. În același timp, aceștia vor beneficia de plata unui ajutor financiar limitat, pentru o perioadă determinată de timp (de ex.: 3 luni), ce va fi suportat de către instituția financiară unde au lucrat aceștia, în cazul în care nu și-au găsit un loc de muncă.

ANFP va fi instituția responsabilă pentru administrarea bazei de date cu funcționarii publici ce fac parte din corpul de rezervă. Funcționarii publici din corpul de rezervă vor putea aplica pentru pozițiile vacante deschise procedurilor de recrutare internă și trebuie să participe la astfel de concursuri de recrutare internă pentru a-și menține calitatea de funcționar public din corpul de rezervă, pentru o perioadă limitată de timp (de ex.: 3 ani). Planificarea corespunzătoare a restructurării instituționale, consilierii în carieră și mobilității la nivelul funcției publice, în cadrul căruia va fi implicată ANFP, poate contribui la reducerea perspectivelor funcționarilor publici de a face parte din corpul de rezervă al funcției publice.

3.3.8.3. Formarea în domeniul MRU și implementarea sistemului de ocupare

În vederea implementării Opțiunii 2, ANFP va asigura coordonarea metodologică, planificarea strategică, punerea în aplicare și evaluarea politicilor de RU, în special în domeniul recrutării și formării.

⁸⁷ Mobilitatea internă poate fi sub forma transferului, detașării sau numirii temporare.

Conform prevederilor OG nr. 23/24.05.2016 privind reînființarea Institutului Național de Administrație, „mandatul INA vizează implementarea deciziilor strategice ale guvernului în domeniul îmbunătățirii eficienței administrației publice, prin intermediul profesionalizării personalului din cadrul administrației publice centrale și locale.” În acest context, departamentele de resurse umane din cadrul ministerelor și membrii comisiilor de concurs vor beneficia de programe de formare specializate, cu condiția ca INA să fie complet operațional.

3.3.9. Impactul preconizat al Opțiunii 2 în decursul următorilor 10 ani

Sistemul de carieră are la bază o abordare riguroasă în ceea ce privește ocuparea funcțiilor publice, include corpurile de funcționari publici profesioniști și promovează ocuparea meritocratică la nivelul funcțiilor publice, prin intermediul recrutării inițiale, formării inițiale și recrutării interne (promovare). Sistemul de carieră, alături de sistemul de remunerare omogen pe bază de grade profesionale, conferă flexibilitate MRU prin accesul mai facil la transferuri și repartizări.

În același timp, sistemul de carieră al funcției publice reduce influența arbitrară a politicienilor în ceea ce privește recrutarea, deoarece aceasta este realizată prin intermediul unui concurs național, ce are la bază principiile de meritocrație și competiție.

Având în vedere piramida gradelor profesionale dezbătută în secțiunea dedicată efectelor problemei, este preconizat faptul că implementarea sistemului de carieră competitiv, va conduce în termen de 10 ani la reconfigurarea structurii gradelor profesionale, care la rândul lor vor fi mai rentabile pentru administrația publică centrală.

Sistemul de carieră descris va fi mai atrăgător pentru absolvenții de învățământ superior care doresc să își dezvolte o carieră în administrația publică, deoarece sistemul va asigura egalități de șansă reale în ceea ce privește cariera și perspective de salarizare, stabilitate, protecție împotriva influenței politice și statutului social.

Transparența procedurilor de ocupare în sistemul de carieră va fi asigurată de către publicarea anunțurilor aferente concursurilor naționale și altor tipuri de concursuri, cât de către publicarea procedurilor de concurs și a tuturor prevederilor legale aplicabile. Recrutarea va fi controlată de către experți, nu de către politicieni. Transparența mai mare a procedurilor și formarea corespunzătoare a membrilor comisiei de concurs și a personalului din cadrul departamentelor de resurse umane vor asigura respectarea procedurilor de ocupare în cadrul funcției publice. Acestea vor preveni de asemenea politizarea procesului de recrutare și vor promova încrederea în sistemul de ocupare în funcția publică, și vor îmbunătăți de asemenea reputația administrației publice.

Costurile estimate ale Opțiunii 2 includ atât costurile operaționale cât și costurile inițiale. Costurile inițiale evidențiază efortul financiar pentru tranziția la noul sistem de recrutare precum cele necesare pentru dezvoltarea platformei TI ce va fi utilizată de către ANFP pentru înregistrarea și managementul funcțiilor publice, carierelor funcționarilor publici și etapele concursului de recrutare, o platformă TI pe care ANFP oricum trebuie să o dezvolte; costurile pentru dezvoltarea testelor on-line pentru concursul național; costurile de formare a personalului ce lucrează în cadrul departamentelor de resurse umane și membrii comisiilor de concurs selectate; costurile aferente dezvoltării ghidurilor necesare în domeniul managementului resurselor umane în general și cele referitoare la procedura de selecție a candidaților.

Costurile operaționale evidențiază acțiunile necesare pentru implementarea procedurii de ocupare în timp, precum costurile pentru a menține operațional sistemul TI, costurile aferente formării

personalului din cadrul departamentelor de resurse umane și a membrilor comisiei de concurs, și costurile formării inițiale pe durata perioadei de probă pentru funcționarii publici debutanți recrutați.

3.3.10. Analiza multicriterială a Opțiunii 2.

Așa cum a fost descris în subsecțiunea metodologică privind analiza multicriterială, grupurile de părți interesate din cadrul ANFP, din cadrul altor instituții ale administrației publice centrale și reprezentanții societății civile au fost rugați să evalueze Opțiunea de politică 2 comparativ cu setul comun de criterii ce a inclus: eficacitate, fezabilitate politică; fezabilitate administrativă; atragerea și păstrarea personalului adecvat; o mai bună administrare, costuri inițiale și costuri operaționale. Rezultatele evaluării sunt prezentate pe scurt mai jos.

Tabelul 23. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „ANFP”

	Scor	Pondere criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	8,44	20%	1,69
Fezabilitate politică	7,23	20%	1,45
Fezabilitate administrativă	8,33	20%	1,67
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	8,00	17%	1,33
O mai bună administrare	7,33	3%	0,24
Costuri inițiale	6,00	10%	0,60
Costuri operaționale	6,67	10%	0,67
TOTAL		100%	7,65

Tabelul 24. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

	Scor	Pondere criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	8,00	20%	1,60
Fezabilitate politică	7,67	11%	0,84
Fezabilitate administrativă	7,33	20%	1,47
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	8,00	18%	1,45
O mai bună administrare	7,00	15%	1,02
Costuri inițiale	6,00	4%	0,22
Costuri operaționale	6,00	13%	0,76
TOTAL		100%	7,36

Tabelul 25. Evaluarea Opțiunii 2 de către grupul „Societatea civilă”

	Scor	Pondere criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	6,60	20%	1,32
Fezabilitate politică	2,67	20%	0,53
Fezabilitate administrativă	4,67	20%	0,93
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	6,33	20%	1,27
O mai bună administrare	4,50	20%	0,90
Costuri inițiale	5,67	0%	0,00
Costuri operaționale	7,50	0%	0,00
TOTAL		100%	4,95

Tabelul 26. Evaluare generală a Opțiunii 2 de către grupurile de părți interesate

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	7,68	20%	1,54
Fezabilitate politică	5,86	17%	1,17
Fezabilitate administrativă	6,78	20%	1,36
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	7,44	18%	1,49
O mai bună administrare	6,28	13%	1,26
Costuri inițiale	5,89	5%	0,00
Costuri operaționale	6,72	8%	0,00
TOTAL		100%	6,81

3.3.11. Descrierea Opțiunii 3: „Îmbunătățirea practicilor MRU existente la nivelul administrației publice centrale”

Opțiunea 3, în calitate de acțiune a guvernului intră în categoria unei mai bune puneri în aplicare și implementări a cadrului legal aplicabil, și nu necesită modificarea *Legii privind statutul funcționarilor publici*.⁸⁸ Totuși, pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a acesteia, legislația secundară ar putea necesita anumite modificări.

Opțiunea 3 pornește de la premisa că în următorii ani nu vor fi introduse modificări substanțiale în cadrul administrației publice centrale. Drept urmare, Opțiunea se axează exclusiv pentru potențiala îmbunătățire a punerii în aplicare a practicilor în domeniul funcției publice. Opțiunea 3 este utilă pentru a reflecta asupra lucrurilor ce pot fi îmbunătățite în ceea ce privește ocuparea în domeniul funcției publice, în cazul în care măsurile propuse de către SDFP nu sunt integral implementate. În mod alternativ, măsurile incluse în cadrul acestei opțiuni pot fi luate în considerare pentru a completa abordarea SDFP.

Drept urmare, Opțiunea 3 se axează pe îmbunătățirea punerii în aplicare a cadrului legal actual privind managementul resurselor umane la nivelul administrației publice, și drept urmare, pe procesul de ocupare a funcțiilor publice, prin crearea și aplicarea instrumentelor manageriale, de formare și coordonare.

3.3.11.1. Managementul strategic al resurselor umane în cadrul Opțiunii 3

În ceea ce privește managementul strategic al resurselor umane la nivelul administrației publice, opțiunea propusă menține structura curentă și rolul părților interesate, conform prevederilor cadrului legal în vigoare. Drept urmare, pentru a asigura coerența și eficiența măsurilor propuse în cadrul prezentei opțiuni de politică publică, rolul ANFP în ceea ce privește managementul resurselor umane la nivelul funcției publice va fi menținut și consolidat.

Măsurile propuse în cadrul acestei opțiuni includ *consolidarea capacității departamentelor de resurse umane* în raport cu procesul de recrutare și MRU la nivelul instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale. Acțiunea este orientată către profesionalizarea și limitarea implicării politicianilor sau conducerii în rezultatele recrutării, evaluarea concedierilor, iar aceasta poate fi realizată prin:

- Promovarea rolului departamentelor de resurse umane în ceea ce privește managementul resurselor umane la nivelul organizațiilor din cadrul administrației publice centrale, sub

⁸⁸ Legea nr. 188/1999, republicată de două ori, cu modificările și completările ulterioare

forma unor broșuri cu informații, sesiunilor de creștere a nivelului de conștientizare, publicațiilor pe portalul ANFP;

- Asigurarea formării corespunzătoare a managerilor instituțiilor publice centrale și a experților în domeniul resurselor umane în ceea ce privește procesul de ocupare (criterii, metode, instrumente, proceduri, transparentă), cât și în ceea ce privește evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici, inclusiv a aspectelor ce țin de definirea indicatorilor de performanță;
- Elaborarea indicatorilor unitari la nivelul administrației publice centrale, pentru a măsura performanța personalului ce lucrează în cadrul departamentelor de resurse umane;
- Separarea la nivelul departamentelor de resurse umane, a experților în domeniul resurselor umane cu competențe de sarcini tranzacționale, administrative de experții ce pot fi implicați în activitățile de analiză, de natură conceptuală, strategică, precum analiza postului/activității, analiza competențelor necesare, plan de formare și perfecționare. O asemenea delimitare poate avea anumite avantaje, precum: adaptarea programelor de formare adresate experților în domeniul resurselor umane, specializarea personalului din domeniul resurselor umane, drept urmare eficientizând managementul resurselor umane.

Un alt aspect are de-a face cu *îmbunătățirea utilizării instrumentelor deja existente* în domeniul MRU, în ceea ce privește:

- Elaborarea planului anual de ocupare în sectorul public în raport cu bugetul instituției publice, pentru a evita situațiile în care planul de ocupare nu este respectat deoarece au fost alocate fonduri insuficiente.
- Alinierea planului de ocupare cu obiectivele și nevoile instituției, pentru a îmbunătăți relevanța planului de ocupare și șansele acestuia de a fi respectat, cât și pentru a-l face mai flexibil în funcție de nevoile de personal identificate de către organizație de-a lungul anului.
- Extinderea comunicării dintre ANFP și alte instituții publice centrale în ceea ce privește managementul resurselor umane, prin utilizarea portalului pentru managementul funcțiilor publice și a semnăturii electronice.
- Standardizarea fișelor de post la nivelul administrației publice centrale, pentru a facilita tranziția către o abordare ce se bazează în principal pe profesionalizarea funcției publice, dezvoltarea carierei, transparentă și achitabilitate în raport cu recrutarea, promovarea și procedurile de evaluare a performanței profesionale. Un exemplu de bune practici în acest sens este maniera în care pozițiile specializate sunt ocupate la nivelul Ministerului Afacerilor Interne, unde fișele de post sunt corelate cu gradele profesionale și nivelul de competențe profesionale necesare.
- Creșterea nivelului de conștientizare în ceea ce privește efectele negative ce pot apărea din cauza numirilor temporare în anumite funcții publice de conducere și de înalt funcționar public. Acestea ar trebui să completeze limitările legale mai clare ce permit numirile temporare.

Pentru toate aceste măsuri și acțiuni propuse de către Opțiunea 3 în vederea îmbunătățirii procesului de recrutare conform cadrului legislativ actual, ANFP va juca rolul de facilitator în ceea ce privește constituirea anumitor rețele și platforme de comunicare, unde specialiștii în domeniul resurselor umane ce lucrează în cadrul instituțiilor publice din România vor avea oportunitatea să elaboreze și să

disemineze ghidurile, bunele practici și vor avea capacitatea să beneficieze de schimbul relevant de experiență.

3.3.11.2. Procesul de ocupare în funcția publică conform Opțiunii 3.

Pentru a crește nivelul de transparență și atractivitatea procesului de recrutare, cât și pentru a respecta dreptul constituțional al cetățenilor de a avea acces la funcțiile publice, anunțul cu privire la organizarea concursurilor de recrutare va fi standardizat de către ANFP pentru a include informațiile necesare precum fișa postului (principalele atribuții), nivelul necesar de cunoștințe și abilități, salariul și perspectivele de promovare.

În plus, se asigură un nivel mai mare de publicitate în ceea ce privește concursurile, prin utilizarea mijloacelor de informare în masă suplimentare față de cele prevăzute de către legislația în vigoare, în plus față de portalul guvernului ce include informațiile cu privire la posturile vacante în cadrul administrației publice (<http://posturi.gov.ro/>). Un portal similar ar putea fi creat pentru posturile disponibile pentru mobilitatea funcționarilor publici, pentru a facilita și sprijini principiul de mobilitate în cadrul administrației publice centrale.

Opțiunea 3 include îmbunătățirea calității procesului și a concursurilor de promovare în ceea ce privește conținutul testelor și procedura de interviu aplicată pentru a testa cunoștințele și abilitățile candidaților. În plus, concursurile de recrutare și promovare vor fi îmbunătățite prin utilizare testelor asistate de calculator.

3.3.11.3. Formarea personalului în domeniul MRU

Pentru a profesionaliza și eficientiza procesul de recrutare, personalul implicat (membrii comisiilor de concurs - inclusiv responsabilul de procedură) și personalul din departamentele de resurse umane va fi format în mod regulat.

Deși nu există o cerință legală obligatorie, prezenta Opțiune 3 vizează implementarea programelor de formare inițială (introductivă) după recrutarea funcționarilor publici, nu doar pentru pozițiile de debutant, ci și pentru pozițiile de nivel operațional și de management la nivelul funcției publice dacă este cazul/la cerere, în special în cazul recrutării externe.

Drept urmare, va fi elaborată o programă de formare pentru noii funcționari publici angajați în cadrul sistemului administrației publice. Aceasta ar trebui să includă un modul de formare obligatorie dedicat noilor angajați, inclusiv, de exemplu, aspectele practice referitoare la integrarea acestuia la nivelul instituției și adaptarea rolului instituțional și a obiectivelor, cât și aspecte ceva mai generale referitoare la activitatea administrației publice.

3.3.12. Impactul anticipat al Opțiunii 3

În cazul în care instrumentele manageriale prezentate mai sus sunt aplicate într-o manieră unitară, rolul ANFP în domeniul monitorizării și controlului procesului de recrutare este consolidat, iar competențele generale și specifice ale candidaților sunt testate într-o manieră riguroasă și profesională, opțiunea de politică propusă va contribui la atingerea obiectivului general de îmbunătățire a capacității administrației publice centrale de a implementa buna guvernare, în conformitate cu atribuțiile specifice ale acesteia.

În ceea ce privește obiectivul de a atrage și păstra personalul adecvat, atractivitatea sistemului funcției publice se va îmbunătăți datorită faptului că cetățenii vor avea încredere în obiectivitatea,

echitabilitatea și transparența procesului de recrutare. Un proces de recrutare corect poate conduce în cele din urmă la depolitizarea funcției publice.

Consolidarea capacității departamentului de resurse umane este esențială pentru a adresa cauzele identificate ale problemei în domeniul resurselor umane. Drept urmare, departamentele de resurse umane, având autonomie decizională, își pot îmbunătăți capacitatea de a avea un impact pozitiv asupra procesului de recrutare prin limitarea influenței politice în cadrul procesului.

Fezabilitatea sistemului de ocupare ar putea fi asigurată prin planificarea adecvată a ocupării resurselor umane în cadrul funcțiilor publice, conform constrângerilor bugetare, cât și prin îmbunătățirea transparenței și monitorizării procesului de ocupare la nivelul funcției publice.

Dreptul constituțional al cetățenilor de a avea acces la funcțiile publice este asigurat prin promovarea anunțului concursului pe o scară mai mare și prin utilizarea mai extinsă a informațiilor și tehnologiilor de comunicare în cadrul procesului de recrutare.

Opțiunea 3 ar putea îmbunătăți transparența și accesul la sistemul de ocupare în cadrul funcției publice, cât și calitatea testelor utilizate în cadrul procesului de recrutare, însă nu poate adresa problema principală în ceea ce privește lipsa unui sistem de carieră meritocratic real, lipsa cadrelor de competențe în domeniul recrutării și formării, și nu poate garanta reducerea numărului de numiri temporare pe pozițiile de conducere și de înalt funcționar public.

Tipurile de costuri necesare pentru operaționalizarea acestei opțiuni sunt cele referitoare la utilizarea platformei TI existente, însă îmbunătățite pentru managementul RU și recrutarea on-line; costuri referitoare la formarea personalului departamentelor de resurse umane și a membrilor comisiilor de recrutare; campanii de creștere a nivelului de conștientizare cu privire la rolul departamentului de resurse umane, inclusiv pentru dezvoltarea ghidurilor și metodologiilor

3.3.13. Analiza multicriterială a Opțiunii 3.

Așa cum a fost descris în subsecțiunea metodologică privind analiza multicriterială, grupurile de părți interesate din cadrul ANFP, din cadrul altor instituții ale administrației publice centrale și reprezentanții societății civile au fost rugați să evalueze Opțiunea de politică 3 comparativ cu setul comun de criterii ce a inclus: eficacitate, fezabilitate politică; fezabilitate administrativă; atragerea și păstrarea personalului adecvat; o mai bună administrare, costuri inițiale și costuri operaționale. Rezultatele evaluării sunt prezentate pe scurt mai jos.

Tabelul 27. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „ANFP”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	5,67	20%	1,13
Fezabilitate politică	2,00	20%	0,40
Fezabilitate administrativă	4,33	20%	0,87
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	4,33	17%	0,72
O mai bună administrare	5,33	3%	0,18
Costuri inițiale	7,00	10%	0,70
Costuri operaționale	8,00	10%	0,80
TOTAL		100%	4,80

Tabelul 28. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	6,50	20%	1,30
Fezabilitate politică	6,00	11%	0,65
Fezabilitate administrativă	7,00	20%	1,40
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	5,67	18%	1,03
O mai bună administrare	4,67	15%	0,68
Costuri inițiale	6,00	4%	0,22
Costuri operaționale	5,67	13%	0,72
TOTAL		100%	6,00

Tabelul 29. Evaluarea Opțiunii 3 de către grupul „Societatea civilă”

	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	6,00	20%	1,20
Fezabilitate politică	5,00	20%	1,00
Fezabilitate administrativă	5,67	20%	1,13
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	5,67	20%	1,13
O mai bună administrare	4,50	20%	0,90
Costuri inițiale	5,33	0%	0,00
Costuri operaționale	7,83	0%	0,00
TOTAL		100%	5,37

Tabelul 30. Evaluare generală a Opțiunii 3 de către grupurile de părți interesate

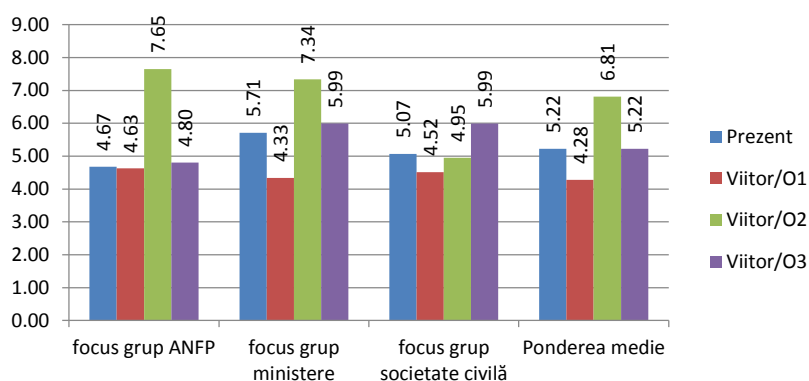
	Scor	Ponderea criteriului	Scor WAVG
Eficacitate	6,06	20%	1,21
Fezabilitate politică	4,33	17%	0,87
Fezabilitate administrativă	5,67	20%	1,13
Atragerea și păstrarea personalului adecvat	5,22	18%	1,04
O mai bună administrare	4,83	13%	0,97
Costuri inițiale	6,11	5%	0,00
Costuri operaționale	7,17	8%	0,00
TOTAL		100%	5,22

Secțiunea 4. Analiză comparativă a situației actuale și a opțiunilor de politică. Selectarea opțiunii

Obținând o medie de 6,81 puncte în urma analizei multicriteriale, opțiunea 2 este considerată ca fiind cea mai bună dintre opțiunile de politică propuse și comparativ cu situația actuală. Opțiunea 2 este cea preferată de către aproape toate grupurile de părți interesate, excepție făcând grupul societății civile. Conform evaluării părților interesate, este preconizat faptul opțiunea 3 va menține performanța cadrului aplicabil ocupării în cadrul funcției publice la nivelul administrației publice centrale. Rezultatul este explicat prin scoruri similare atribuite în cadrul evaluării situației actuale și a opțiunii 3, de către reprezentanții ANFP cât și de către reprezentanții administrației publice.

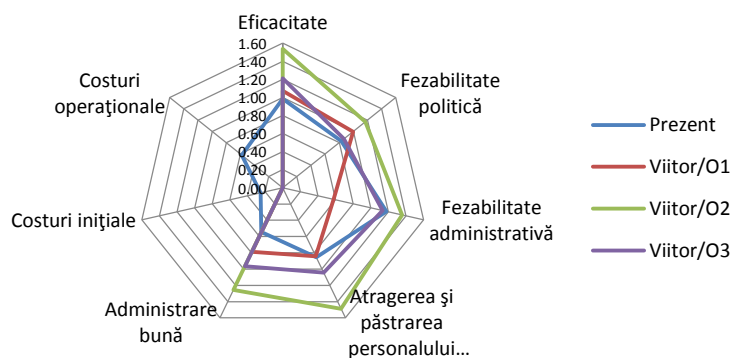
O posibilă explicație pentru acest lucru rezultă din faptul că este preconizat că instrumentele flexibile („soft instruments”) asigurate de către opțiunea 3 vor menține mai degrabă decât vor îmbunătăți situația actuală.

Figura 14. Punctajul general atribuit situației actuale și opțiunilor de politică



În ceea ce privește performanța situației actuale și a opțiunilor de politică în raport cu criteriile de evaluare, opțiunea 2 are rezultate mai bune decât situația curentă și opțiunile de politică alternative în ceea ce privește majoritatea criteriilor, în special în ceea ce privește eficacitatea, fezabilitatea administrativă și politică, și capacitatea de a atrage și păstra personalul adecvat și de a genera rezultate administrative mai bune.

Figura 15. Punctajul general atribuit situației actuale și opțiunilor de politică, în funcție de criterii



Pe scurt, prin evaluarea celor trei opțiuni, una în raport cu cealaltă, și comparativ cu capacitatea estimată a acestora de a avea un impact pozitiv asupra profesionalizării și depolitizării funcției publice, opțiunea 2 pare să fie una care să aibă capacitatea de a produce mai multe rezultate pozitive ca urmare a acțiunii guvernului. Opțiunea 2 este cea care chiar poate face diferența în ceea ce privește rezultatele propuse pentru a avea o administrație publică de stat cu o capacitate mai mare de a favoriza dezvoltarea economică, guvernanta publică bună și de a îmbunătăți poziția țării la nivel internațional, și în special la nivelul Uniunii Europene.

Totuși, Opțiunea 2 este mai dificilă, deoarece aceasta trebuie să depășească atitudinile delăsătoare și inerte nu doar în ceea ce privește activitate politică din România, ci și în ceea ce privește comportamentul administrativ. Totodată, această opțiune este cea dificil de implementat în cadrul scenariului politic actual, deoarece sprijinul politic din partea întregului spectru politic pare să fie necesar pentru ca reformele cuprinzătoare prevăzute de către Opțiunea 2 să aibă succes.

În plus, Opțiunea 2 vizează relansarea dezbaterii publice cu privire la funcția publică, prin reintroducerea celei din urmă pe agenda politică. Acest lucru trebuie să fie evitat în principiu, pentru a preveni politizarea opțiunilor privind modelele de funcții publice și rolul funcției publice în calitate de instrument utilizat pentru verificarea și echilibrarea activității politice. Această dezbatere în România, în maniera prevăzută mai sus, nu a fost niciodată finalizată, iar funcția publică a rămas un avantaj politic pentru câștigătorii alegerilor. Acesta este un motiv important pentru care această abordare ar fi binevenită, deoarece acest moment poate da naștere unei noi debateri politice cu privire la ce tip de funcție publică este necesară pentru a fi în interesul cetățenilor români și pentru a redresa situația actuală dificilă cu care se confruntă statul român, în maniera descrisă mai sus în secțiunea acestui raport privind identificarea problemei.

Pentru a depăși dificultățile inerente alegerii și implementării Opțiunii 2 la momentul actual, se poate opta pentru implementarea progresivă, începând cu punerea în aplicare a Opțiunii 3 sau Opțiunii 1, și anume prin îmbunătățire, în măsură posibilă în momentul de față, pregătind astfel acceptarea fermă a Opțiunii 2 de către noul guvern.

Secțiunea 5. Raport consultarea publică (art. 7 din Legea 52/2003)

Prezentul raport este un livrabil al exercițiului EIR, elaborat conform cerințelor proiectului „Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a elabora analize de impact” finanțat prin POCA 2014-2020, implementat de către Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Primului Ministru și Grupul Banca Mondială, în colaborare cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP). Scopul proiectului este acela de a dezvolta capacitatea ANFP de a elabora analize de impact pentru a fundamenta reglementările și strategiile/politicile referitoare la managementul resurselor umane în domeniul funcției publice/administrației publice. Drept urmare raportul a fost elaborat înainte de procesul de consultare publică impus de către prevederile legii privind transparența proceselor decizionale la nivelul administrației publice.⁸⁹ Totuși, acest exercițiu EIR nu a fost întreprins exclusiv de către autori, ci a fost realizat cu implicarea activă a părților interesate relevante, ale căror contribuții valoroase - ce trebuie să fie recunoscute în mod corespunzător - au fost luate în considerare și incluse în analiză.

Părțile interesate ce au fost implicate în exercițiu, în special în procedura de evaluare, au inclus reprezentanți ai ANFP (alte persoane decât cele implicate în elaborare, în calitate de membri ai grupului de lucru); ai departamentelor de resurse umane din cadrul ministerelor de resort și din cadrul altor autorități guvernamentale și instituții publice, inclusiv CMP, SGG, MDRAP, MFP, MFE, MMFPSPV; MAE; și ai sindicatelor, universităților, structurilor asociative din cadrul administrației publice și alte organizații non-guvernamentale interesate de managementul public al resurselor umane din cadrul administrației publice, CNS Cartel ALFA, Federația Națională a Sindicatelor din Administrație, Alianța Națională a Sindicatelor a Bugetarilor - SED LEX, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Centrul de Excelență Academică, Asociația Municipiilor.

Activitatea de elaborare a Raportului EIR a inclus două întâlniri cu părțile interesate.

- Prima a avut loc în data de 29 martie 2016, la sediul Băncii Mondiale din București, și a vizat colectarea răspunsurilor din partea reprezentanților părților interesate (de la nivelul administrației centrale) la următoarele întrebări: „A fost problema definită în mod corect?”; „Ce rol ar trebui să joace guvernul pentru a soluționa problema?”; „Care sunt soluțiile posibile (opțiuni de politică) pentru problema identificată?” Proiectul de document elaborat de către ANFP și înaintat spre consultare a fost transmis pe mail participanților pentru a observații sistematice și propuneri de modificări.

Participanții în cadrul procesului de consultarea publică și-au exprimat reticenta în ceea ce privește „formularea mult prea generală a problemei”. Totuși, în cadrul dialogului a fost clarificat faptul că principala problemă are de-a face cu capacitatea redusă a administrației publice de a-și îndeplini misiunea, și anume de a asigura buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea rolului României la nivel European. Aceeași capacitate limitată se manifestă în atragerea și păstrarea personalului adecvat, care să contribuie la activitatea de administrare publică. Definirea problemei este reflectată în acest raport ca fiind „capacitatea redusă a administrației publice centrale de a atrage și păstra personalul adecvat care să contribuie la buna guvernare, dezvoltarea economică și îmbunătățirea performanței României în calitate de jucător activ la nivel european și internațional”.

⁸⁹ Legea nr. 52 / 2003 privind transparența decizională în administrația publică, (republicată), cu modificările și completările ulterioare, art. 7

Participanții la procesul de consultarea au furnizat detalii suplimentare, ce au fost ulterior incluse în fundamentarea analizei. În plus, participanții au validat direcțiile analizei sistemului de recrutare din cadrul administrației publice. Participanții au discutat de asemenea exemple de bune practici din statele europene (Germania, Regatul Unit și Ungaria) cu privire la definiția funcționarului public, Comisia Funcției Publice etc., și au propus realizarea unui inventar cu cele mai bune practici în domeniul recrutării la nivelul administrației publice din România. Ulterior, grupul de lucru a realizat o analiză comparativă la nivelul UE, iar concluziile acesteia au contribuit la elaborarea opțiunilor de politică, în maniera prezentată în detaliu în secțiunea anterioară.

- Cel de-al doilea proces de consultare a inclus trei grupuri tematice și a avut loc în perioada 10 - 16 iunie 2016, la sediul ANFP și al Băncii Mondiale din București, și în cadrul căruia au participat părțile interesate identificate procesul de definire a problemei, și anume personalul ANFP (alte persoane decât membrii grupului de lucru, în perioada 10 - 13 iunie 2016, la sediul ANFP); personalul din departamentele de resurse umane din cadrul ministerelor și personalul implicat în elaborarea reglementărilor sau documentelor strategice privind managementul resurselor umane în domeniul funcției publice; și reprezentanții sindicatelor, universităților, structurilor asociative ale administrației publice sau ai altor organizații non-guvernamentale interesate de managementul resurselor umane la nivelul administrației publice (15-16 iunie 2016 la sediul Băncii Mondiale).

Obiectivul grupurilor tematice a fost acela de a evalua, conform metodologiei de evaluare propuse pentru analiza multicriterială, opțiunile de politică identificate în raport cu situația actuală utilizând un set comun de criterii de evaluare. Cele șase criterii de evaluare sunt:

1. Eficacitate;
2. Fezabilitatea politică sau acceptare;
3. Fezabilitate administrativă sau acceptare;
4. Atragerea și păstrarea personalului adecvat prin intermediul stimulentele corespunzătoare;
5. O mai bună administrare prin intermediul promovării ideilor referitoare la buna administrare prevăzute de către tratatele europene;
6. Costuri inițiale (personal, cheltuielile materiale și de capital); și.
7. Costuri operaționale (personal, cheltuielile materiale și de capital).

În cadrul procesului au fost de asemenea colectate recomandări suplimentare cu privire la conținutul opțiunilor de politică propuse.

Opțiunea de politică 2, consolidarea unui sistem de carieră la nivelul administrației publice centrale, a avut cele mai bune rezultate comparativ cu toate opțiunile propuse, atunci când aceasta a fost evaluată conform aceluiași set de criterii și este, drept urmare, opțiunea preferată. Metodologia de evaluare detaliată și rezultatele corespunzătoare sunt incluse în secțiunea anterioară.

Secțiunea 6. Măsuri post adoptare (doar pentru opțiunea preferată)

6.1. Măsuri de implementare

Punctul de plecare pentru implementarea Opțiunii de politică 2 este situația descrisă în Secțiunea 1. Implementarea implică revizuirea cadrului legal actual, în vederea introducerii modificărilor necesare pentru a consolida un sistem de carieră la nivelul administrației publice centrale. Opțiunea 2 va necesita modificarea corespunzătoare a următorilor reglementări și proiecte de lege;

- Legea ce modifică Legea nr. 188/2009⁹⁰, ce urmează să fie adoptată
- Hotărârea de Guvern ce modifică HG 611 / 2008⁹¹, ce urmează să fie adoptată
- Alte reglementări sectoriale în vigoare, modificate după adoptarea proiectului de lege ce modifică Legea nr. 188/2009,
- Hotărârea de Guvern ce modifică Hotărârea de Guvern nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, ce urmează să fie adoptată.

Finanțarea aferentă implementării Opțiunii de politică 2 va fi alocată de la bugetul de stat, inclusiv fonduri UE. Acest aspect necesită sprijin și angajament politic susținut, deoarece resursele trebuie să fie alocate în mod clar pentru reformele majore din cadrul sistemului de ocupare, iar mecanismele de finanțare trebuie să fie promovate în timp.

Planul de implementare a Opțiunii 2 ar trebui să includă etapele enumerate în tabelul de mai jos.

Tabelul 30. Planul de implementare a Opțiunii 2

A acțiune politică	Etape de implementare
1. Managementul strategic al resurselor umane	
1.1. Conceptul detaliat sau documentul de politică, pe baza acestui Raport EIR, pentru a promova o dezbateră publică/politică largă cu privire la „noua funcție publică”. Proiectul textului lege este și ar trebui să fie un exercițiu tehnic. Elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea Legii nr. 188/2009 și drept urmare elaborarea Hotărârii de Guvern 611/2008.	1.1.1. Definiții: 1.1.1.1. Funcția publică, inclusiv tipurile de activitățile specifice
	1.1.2. Cadrul instituțional: Analiza cadrului instituțional pentru managementul resurselor umane la nivelul administrației publice și clarificarea responsabilităților MDRAP, ANFP, MFP, etc.
	1.1.3. Cadrul de competențe 1.1.3.1. Analiza competențelor de bază necesare la nivelul administrației centrale pe baza analizelor realizate la nivel instituțional și/sau prin studiul detaliat al părților interesate (autorități și instituții publice), ONG-uri, universități, sindicate, etc.) 1.1.3.2. Dezvoltarea cadrelor de competențe pe baza analizei, detalierii proceselor de implementare, inclusiv formare, recrutare, promovare
	1.1.4. Definierea corpurilor profesionale:

⁹⁰ Legea privind Statutul funcționarilor publici, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare.

⁹¹ Aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierelor funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare

Acțiune politică	Etapa de implementare
	<p>1.1.4.1. Analiza constituirii corpurilor profesionale la nivelul administrației publice (conform atribuțiilor și drepturilor)</p> <p>1.1.4.2. Analiza privind statutele speciale (și stabilirea limitelor proliferării inutile a acestora)</p> <p>1.1.4.3. Elaborarea propunerilor pentru corpurile profesionale</p> <p>1.1.5. Cariera funcționarilor publici</p> <p>1.1.6. Elaborarea unei propuneri cu privire la structura procesului de recrutare</p> <p>1.1.7. Elaborarea unei propuneri cu privire la structura gradelor profesionale, corelată cu competențele, responsabilitatea, nivelurile salariale și procesul de promovare</p> <p>1.1.8. Elaborarea propunerii pentru planificarea forței de muncă la nivelul administrației publice</p> <p>1.1.9. Procesul de consultare publică cu privire la aspectele mai sus menționate</p> <p>1.1.10. Elaborarea unei Legi pentru a introduce modificările aduse Legii nr. 188/2009 privind cadrele de competențe, corpurile profesionale, cariera funcționarilor publici.</p> <p>1.1.11. Elaborarea proiectului de Hotărâre de Guvern 611/2008 pentru modificare HG</p>
1.2. Consolidarea capacității departamentelor de resurse umane	<p>1.2.1. Consolidarea responsabilităților MRU</p> <p>1.2.2. Formare specializată</p>
1.3. Sistem TI pentru menținerea evidențelor personalului din administrația publică	<p>1.3.1. Revizuirea cadrului de reglementare pentru crearea unui sistem TI dedicat menținerii evidențelor privind personalul</p> <p>1.3.2. Dezvoltarea sistemului informațional</p>
1.4. Cadru de reglementare pentru colectarea datelor necesare managementului resurselor umane	1.4.1. Revizuirea cadrului de reglementare astfel încât datele colectate de la instituțiile publice și procesul de colectare să fie relevante managementului strategic al resurselor umane
1.5. Implementarea cadrului de competențe dezvoltat în funcțiile publice	1.5.1. Integrarea competențelor în fișele de post
2. Restructurarea procesului de ocuparea la nivelul funcției publice	
2.1. Pregătirea concursurilor național pentru recrutarea pe nivelul debutant și pentru promovarea în cadrul funcției publice	2.1.1. Dezvoltarea unui sistem TI pentru concursurile naționale
	2.1.2. Elaborarea testelor pentru concursurile naționale
	2.1.3. Campanie de informare cu privire la concursurile naționale
	2.1.4. Încheierea de parteneriate pentru implementarea concursurilor naționale, dacă este cazul
	2.1.5. Selectarea membrilor comisiei(iilor) naționale de concurs
	2.1.6. Formarea personalului din domeniul resurselor umane în vederea implementării concursurilor naționale (membri ai comisiei

Acțiune politică	Etapa de implementare
	de concurs, personalul din departamentele de resurse umane)
2.2. Concurs național de recrutare pentru nivelul debutant	2.2.1. Anunțul privind concursul de recrutare 2.2.2. Numirea unei comisii de concurs 2.2.3. Depunerea dosarelor în format electronic 2.2.4. Selecția preliminară a candidaților eligibili 2.2.5. Testarea candidaților 2.2.6. Anunțul referitor la candidații selectați/ constituirea unei rezerve de candidați selectați 2.2.7. Distribuirea candidaților selectați conform scorului și opțiunilor
2.3. Concursul național pentru promovarea în cadrul funcției publice (la nivelul corporilor profesionale)	2.3.1. Anunțul privind concursul de promovare 2.3.2. Numirea unei comisii de concurs 2.3.3. Depunerea dosarelor în format electronic 2.3.4. Selecția preliminară a candidaților eligibili 2.3.5. Testarea candidaților 2.3.6. Anunțul referitor la candidații selectați pentru promovare 2.3.7. Numirea candidaților selectați în grade profesionale superioare, conform punctajului obținut și opțiunilor pentru instituțiile publice
3. Formare continuă dedicată funcționarilor publici pentru a sprijini implementarea noului sistem de ocupare	
3.1. Programe de perfecționare	3.1.1. Formarea personalului implicat în implementarea noului sistem de ocupare (membrii comisiilor de concurs, personalul din cadrul departamentelor de resurse umane)

6.2. Activități de monitorizare și evaluare

Pornind de la criteriile conform cărora au fost evaluate opțiunile de politică, următorul cadru monitorizare și evaluare (M&E) și următoarele sub-seturi de indicatori au fost elaborate pentru a măsura performanța opțiunii de politică de-a lungul perioadei de implementare:

- Cadru M&E pentru eficacitate;
- Cadru M&E pentru fezabilitatea politică;
- Cadru M&E pentru fezabilitatea administrativă;
- Cadru M&E pentru buna guvernare;
- Cadru M&E pentru costurile inițiale (de tranziție) ale politicii publice;
- Cadru M&E pentru costurile operaționale ale politicii publice.

Cadru M&E este detaliat în tabelele de mai jos. Pentru fiecare criteriu utilizat în evaluarea opțiunilor, un set de indicatori non-exhaustiv este sugerat la finalul tabelor pentru a contribui la evaluarea implementării opțiunii preferate. Indicatorii suplimentari ce sunt utilizați în momentul de față de către Guvernul României pot completa lista.⁹²

⁹² De exemplu, indicatorii prevăzuți în documentele cheie, precum Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, Strategia Națională Anticorupție 2016-2020, Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020, etc.

Tabelul 31. Monitorizarea eficacității opțiunii de politică

Gradul de deschidere al sistemului	Conținutul anunțului concursului de recrutare este cuprinzător și include toate informațiile necesare.
	Nivelul de diseminare a anunțului privind concursul de recrutare
	Candidații pot accesa gratuit și cu ușurință sistemul de justiție pentru a-și apăra drepturile de ocupare, libertățile și interesele legitime, prin proceduri administrative sau judiciar-administrative, sub rezerva controlului judiciar realizat de către o instanță competentă, conform legii
	O definiție clară a regimului de incompatibilități și de conflicte de interes pentru membrii comisiei de concurs.
	Respectarea regimului de incompatibilități și de conflicte de interes de către membrii comisiei de concurs.
	Formarea membrilor comisiei de concurs
	Membrii comisiei de concurs sunt experți nu politicieni
	Voturile în cadrul comisiilor de concurs pe baza meritelor fiecărui candidat sunt secrete, iar președintele comisiei nu are votul final: în cazul egalității trebuie repetat procesul de vot.
	Corectarea testelor scrise este o activitate anonimă Testele analitice și cele privind cunoștințele au o pondere mai mare în scorul final decât toate celelalte teste împreună (și anume: interviu, verificarea amănunțită a CV-ului, testul psihologic etc.) Testele psihologice sunt utilizate, decât pentru a elimina anumiți candidați din funcțiile sensibile (de ex.: polițist, manager etc.) Testul privind cunoștințele nu se referă doar la legislație, ci include de asemenea subiecte legate de management, geopolitică și guvernanță publică, inclusiv etică și valori în cadrul funcției publice
Competitivitatea și depolitizarea sistemului	Respectare regulii „ <i>candidatul cu cel mai mare scor alege funcția/ poziția</i> ”.
	Natura non-discreționară a selecției candidaților: toate deciziile referitoare la candidați vor fi motivate și fundamentate în mod exhaustiv. Afirmările ambigue sunt interzise
Predictibilitatea sistemului	Nu este permisă influența sau implicarea politicianului în selecția candidaților
	Definirea clară a procedurilor referitoare la sistemului de recrutare în cadrul funcției publice
	Aplicarea uniformă a procedurilor privind recrutarea în funcția publică
	Prestabilirea testelor în ceea ce privește formatul, caracteristicile și criteriile de evaluare, însă nu în ceea ce privește conținutul
	Natura publică a testelor în ceea ce privește formatul, caracteristicile și criteriile de evaluare, însă nu și în ceea ce privește conținutul

Exemplu de indicatori:

- Numărul de cursuri adresate membrilor comisiei de concurs (anual)
- Numărul de cursuri de formare adresate personalului din cadrul departamentelor de resurse umane (anual)
- Numărul de persoane formate anual, în funcție de categoriile de poziții și categoriile de formare
- Numărul de concursuri naționale de recrutare adresate funcționarilor publici/ an
- Numărul de concursuri naționale de promovare/ an
- Fluctuația anuală a funcționarilor publici ce ocupă poziții de execuție la nivelul administrației centrale;
- Fluctuația de funcționari publici ce ocupă poziții de conducere (anual și în termen de șase luni de la schimbarea guvernului)

Tabelul 32. Monitorizarea fezabilității politice

Fezabilitate politică	Manifestarea electorală a partidelor politice conține referințe cu privire la administrația publică, profesionalismul funcției publice, eficiența administrativă și elemente similare.
	Documente programatice guvernamentale conțin elemente precum reforma administrativă, modernizarea sau europeanizarea.
	Analizele discursurilor Primului Ministru ce fac referire la aspectul de reformă administrativă
	Analize ale dezbaterilor parlamentare privind modernizarea sau reforma administrativă
	Recomandările internaționale, în special de la Comisia Europeană, Banca Mondială, FMI sau OCDE îndeamnă Guvernul Român să ia măsurile necesare pentru reforma administrativă sau a funcției publice
	Declarațiile în presă ale politicienilor locali, reprezentanților guvernelor străine și ale distinșilor vizitatori străini încurajează instituțiile din România să ia măsurile necesare pentru reforma în domeniul funcționării sectorului public (administrația publică, funcția publică, anti-corupție, elaborarea de politici, etc.)

Exemple de indicatori:

- Numărul de partide ce adresează referințele la reforma administrației publice
- Referințe la îmbunătățirile realizate de către România în ceea ce privește eforturile acestora de a realiza reforma la nivelul administrației publice centrale, publicate de către organizațiile internaționale
- Referințe la recomandările pentru România în ceea ce privește realizarea reformelor la nivelul administrației publice centrale, publicate de către organizațiile internaționale
- Evaluările cantitative și calitative realizate de către organizațiile internaționale cu privire la angajamentul clasei politice din România în reforma administrației publice centrale.

Tabelul 33. Monitorizarea fezabilității administrative

Respectarea termenelor de implementare ale politicii publice	Este estimat faptul că rezistența la schimbare va conduce la întâzieri în implementarea reformelor propuse și la nerespectarea termenelor.
Definirea clară a regimului de incompatibilități la nivelul administrației publice	A se vedea tabelul „Monitorizarea eficacității” de mai sus
Respectarea regimului de incompatibilități și conflicte de interes la nivelul administrației publice	A se vedea tabelul „Monitorizarea eficacității” de mai sus

Exemple de indicatori:

- Întârzierile (luni) în implementarea reformei administrației publice centrale
- Perioada (zile, luni) necesară pentru implementarea schimbărilor legale în vederea introducerii sistemului de carieră
- Numărul de incompatibilități înregistrate/an
- Numărul de conflicte de interese înregistrate/an
- Evaluarea calitativă a incompatibilităților și conflictelor de interes înregistrate

Tabelul 34. Monitorizarea atractivității administrației publice

Existența stimulentei în cadrul sistemului funcției publice	Carieră în cadrul funcției publice
	Oportunități reale pentru formare și dezvoltare, prestigiu etc.
	Salariu motivant
	Prestigiu profesional și respect social
Transparența oportunităților furnizate de către sistemul funcției publice	A se vedea tabelul „Monitorizarea eficacității” de mai sus
Autonomia profesională a funcției publice	Protejarea funcționarilor publici care refuză să respecte ordinele ilicite sau lipsite de etică
	Protejarea informatorilor

Exemple de indicatori:

- Cadru de competențe dezvoltat și implementat în cadrul procesului de recrutare, formare și promovare
- Corpurile profesionale definite și implementate
- Informații ușor accesibile în ceea ce privește pozițiile disponibile și salariul minim, mediu și maxim în cadrul administrației publice centrale
- Numărul instituțiilor în cadrul cărora salarizarea are la bază performanța
- Numărul de plângeri înregistrate cu privire la ordine licite și lipsite de etică
- Procentul populației ce are încredere în administrația publică

Tabelul 35. Monitorizarea bunei guvernante

Numărul de incidente de integritate în cadrul sistemului administrației publice	Numărul mic de incidente, probabilitatea mai mare ca administrația publică să aibă capacitatea de a asigura buna administrare
Indicatorii ce măsoară nivelul de încredere în administrația publică	Eurobarometer
	Așa cum a fost conceput și măsurat de către alte studii specifice
Indicatorii privind calitatea guvernantei	Indicatorii Globali privind Guvernanța (Worldwide Governance Indicators - Banca Mondială)
	Indicatori/date privind Calitatea Institutului Guvernamental al Universității din Goteborg
Indicatorii privind valorile sociale	World Values Survey
Weberianitate (Evans și Rauch)	Cu cât o birocrație este mai Weberiană cu atât are o capacitate mai mare de a promova creșterea economică și buna guvernanta ⁹³

Exemple de indicatori:

- Scorul României în Indicele de percepție a Corupției al Transparency International
- Percepția cetățenilor în ceea ce privește integritatea și încrederea în guvern (studii)
- Eurobarometer
- Indicatorii Globali privind Guvernanța (Worldwide Governance Indicators)

⁹³ A se vedea Peter Evans and James E. Rauch (1999): *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, in *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1999), pp. 748-765. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2657374>

Tabelul 36. Monitorizarea costurilor inițiale (de tranziție) ale politicii publice

Costurile inițiale (de tranziție) ale politicii publice	ANFP	Cheltuielile de personal	Costurile cu salariul personalului suplimentar solicitat de către ANFP pentru a dezvolta sistemul TI.
			Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru implementarea opțiunii de politică (altul decât cel pentru dezvoltarea platformei TI)
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
			Costurile pentru implementarea strategiei de comunicare cu privire la tranziția către un sistem MRU nou
		Cheltuielile de capital (investiții)	Costurile de achiziție aferente dezvoltării platformei TI existente, dacă este cazul (componenta de hardware și software)
	Alte instituții ale administrației publice centrale	Cheltuielile de personal	Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru implementarea opțiunii de politică (altul decât cel pentru dezvoltarea platformei TI)
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
		Cheltuielile de capital (investiții)	Costurile de achiziție pentru ajustarea caracteristicilor sistemului TI existent la cerințele platformei nou îmbunătățite operate de către ANFP, dacă este cazul (componente de hardware și software)

Exemple de indicatori:

- Măsurarea costului/an

Tabelul 37. Monitorizarea costurilor operaționale ale politicii publice

Costurile operaționale ale politicii publice	ANFP	Cheltuielile de personal	Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru monitorizarea, revizuirea, actualizarea sistemului TI.
			Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar pentru operarea sistemului RU conceput de către opțiunea de politică
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
	Cheltuielile de capital (investiții)	Costurile de achiziție pentru revizuirea și actualizarea platformei TI existente, dacă este cazul (componente de hardware și software)	
	Alte instituții ale administrației publice centrale	Cheltuielile de personal	Costurile cu salariul personalului suplimentar necesar suplimentar necesar pentru conformitatea politicii
			Costurile cu formarea personalului necesar pentru tranziția politicii
		Cheltuielile materiale (bunuri și servicii)	Costurile cu bunurile și serviciile (inclusiv chiriile) necesare pentru implementarea opțiunii de politică
Cheltuielile de capital (investiții)		Costurile de achiziție pentru ajustarea caracteristicilor sistemului TI existent la cerințele platformei nou îmbunătățite operate de către ANFP, dacă este cazul (componente de hardware și software)	

Exemple de indicatori:

- Măsurarea costului/an

Canale pentru colectarea de date

- Rapoartele anuale privind managementul funcției publice și a funcționarilor publici (ANFP)
- Rapoarte de monitorizare semestriale și anuale (ANFP, CPM);

Actorii implicați

- Toate ministerele de resort;
- Instituțiile co-responsabile pentru coordonarea politicii publice: CPM, SGG, MDRAP, ANFP.

Perioada de monitorizare

- Indicatorii vor fi monitorizați semestrial sau anual în perioada 2017-2026. Rapoartele de monitorizare vor fi elaborate în mod corespunzător, iar orice ajustări de politică vor fi realizate pentru a asigura faptul că inițiativele guvernamentale sunt respectate.

Principalele obiective ale monitorizării

- Monitorizarea programului de implementare;
- Evidențe ale componentelor rezultate (outputs);
- Identificarea și soluționarea problemelor legate de implementare.

Principalele obiective ale evaluării

- Evaluarea impacturilor;
- Asigurarea transparenței componentelor introduse (inputs);
- Evaluarea componentelor rezultate (outputs);
- Identificarea eșecurilor în implementare;
- Estimarea componentelor rezultate (outputs).

Planificarea monitorizării și evaluării opțiunii de politică.

Următoarea planificare orientativă a monitorizării și evaluării politicii este propusă pentru întreaga perioadă de implementare.

Tabelul 38. Monitorizarea și evaluarea planificării

Semestrele de implementare	A1S1	A1S2	...	A5S1	A5S2	...	A10S1	A10S2
Raport trimestrial privind monitorizarea implementării								
Raport anual privind monitorizare implementării								
Raport interimar de evaluare a impactului								
Raport final de evaluare a impactului								

Secțiunea 7. Referințe

1. *Acordul de parteneriat dintre România și Uniunea Europeană 2014-2020* (2013), disponibil la: http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord_de_Parteneriat_2014-2020_RO.pdf
2. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2013), *Analiza actelor normative care cuprind dispoziții referitoare la statutele speciale aplicabile funcționarilor publici*, București, disponibilă la: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/Studiu%20statute%20speciale.pdf>
3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015a), *Analiză privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestiunea personalului contractual din administrația publică*, București, disponibilă la: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/4ANALIZA%20rol%20management%20resurse%20umane%20administratie%20RO.pdf>
4. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015b), *Analiză privind cadre de competență pe domenii strategice și specifice identificate*, București, disponibilă la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/1Analiza%20privind%20cadre%20de%20competente_mai%202015.pdf
5. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015c), *Analiză privind evaluarea implementării programelor YPS (Proiectul Tinerilor Profesioniști) și BSGR (Bursa Specială "Guvernul României") și bune practici identificate*, București, disponibilă la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/3_NEW%20final%20analiza%20yyps%20si%20bsgr%202015.pdf
6. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015d), *Analiză privind înființarea unei entități cu atribuții în domeniul formării profesionale a personalului din administrația publică*, București, disponibilă la: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/2Analiza%20privind%20infiintarea%20unei%20entitati%20pt%20formare.pdf>
7. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015e), *Analiză privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare*, București, disponibilă la: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/5Analiza%20privind%20situa%C5%A3ia%20curent%C4%83%20a%20sistemelor%20de%20recrutare%20%C5%9Fi%20de%20evaluare%20a%20personalului.pdf>
8. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2016), *Raportul privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici pe anul 2016*, București, disponibil la: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2016/Rapoarte/Raport%20management%202015.pdf>
9. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2013), *Raport privind concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice și propuneri de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 transmise de instituții publice*, București, disponibil la: [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2014/Materiale%20utile/Rapoarte/RAPORT%20FINAL%20CHESTIONAR%20LEGEA%20188%20\(cu%20anexe\).doc](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2014/Materiale%20utile/Rapoarte/RAPORT%20FINAL%20CHESTIONAR%20LEGEA%20188%20(cu%20anexe).doc)

10. *Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România încorporată în Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014
11. Banca Mondială (2013), *Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică*, București
12. Cardona, F. (2004), „Civil Service, Democracy and Economic Development”, in: *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 7, Vilnius, pp. 16-22, disponibil la: https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/
13. Cardona, F. (2009), *Attractiveness of the Public Service, a Matter of Good Public Governance*, SIGMA/OECD, Paris, disponibil la: <http://www.sigmaweb.org/publications/44110902.pdf>
14. Cardona, Francisco (2015), “What Civil Service for Democratic Government and Economic Development?” în: *Revista de Administração e Emprego Público*, No. 2, Lisabona, p. 112
15. Cardona, F. and Eriksen, S. (2015), *Professionalism and integrity within the civil service*, Center for Integrity in the Defense Sector, Oslo, disponibil la: <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionalism-and-integrity-skjerm.pdf>
16. Recomandarea finală COM (2016) 343 pentru o RECOMANDARE A CONSILIULUI privind programele de reformă națională ale României pentru anul 2016 și punerea în aplicare a opiniei Consiliului privind programul de convergență al României pentru anul 2016, Bruxelles, 18.05.2016, para (18).
17. Comisia Europeană (2006), *Mecanismul de Cooperare și Verificare a Progresului în România pentru a aborda anumite referințe specifice în domeniul reformei judiciare și lupta împotriva corupției*, Bruxelles, disponibil la: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf
18. Comisia Europeană (2013) *EU Quality Framework for anticipation of change and restructuring*, Brussels, disponibil la: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en&moreDocuments=yes> (18 aprilie 2016)
19. Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare (2014), *Analiză socio-economică realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare*, noiembrie, disponibil la: <http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Analiza.pdf> (18 aprilie 2016)
20. Deloitte (2013), *Raportul privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane*, Material elaborat de Deloitte în colaborare cu Asociația Profesională a Specialiștilor în Administrația Publică pentru și cu suportul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în cadrul proiectului „Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice” Cod SMIS 35032, București
21. Doran, G. T. (1981), „There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives” în: *Management Review*. AMA FORUM. 70 (11): 35-36.

22. European Commission (2016), *Country Report Romania 2016 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalance*, SWD(2016) 91 final, Commission Staff Working Document, Brussels, p. 11 – disponibil la: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_romania_en.pdf
23. European Public Administration Network (EUPAN) (2015) *Reforms in selection / recruitment of human resources*, (Thematic Paper), Brussels, disponibil la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/Thematic_Papers_Series_after_comments_4.pdf
24. *Eurobarometer 79.1/2013*
25. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) (2015), *Public Integrity and Trust in Europe*, Berlin, disponibil la: <http://www.againstcorruption.eu/publications/public-integrity-and-trust-in-europe/>
26. <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe>
27. Eurostat-Statistics Explained (2015), *People at risk of poverty or social exclusion*, Brussels, disponibil la: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion
28. Evans, P. and Rauch, J. (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", in: *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1999), pp. 748-765, available at: <http://www.jstor.org/stable/2657374>
29. Guvernul României (2014) *Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014, București
30. Institutul Național de Statistică (INS) (2016), Comunicat de presă privind statisticile despre ocupare și șomaj în anul 2015, București, disponibil la: http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/somaj_2015r.pdf (18 aprilie 2016).
31. IRES (2016), *România – Societate cu încredere limitată*, București, disponibil la: <http://www.ires.com.ro/articol/311/romania---societate-cu-incredere-limitata>
32. Keeney, R. L. (1992). *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision making*, Harvard University Press, Cambridge, MA
33. Perry, James L. and Wise, Lois R. (1990), "The Motivational Bases of Public Service" in: *Public Administration Review*, Vol. 50 (3), pp. 367-363.
34. The Netherlands Institute for Social Research (2015), *Public sector achievement in 36 countries*, The Hague, disponibil la:
35. https://www.scp.nl/english/Publications/Publications_by_year/Publications_2015/Public_sector_achievement_in_36_countries
36. Transparency International Romania (2016), „Indicele de percepție a corupției” <https://www.transparency.org.ro/>

37. Banca Mondială (2011), *Reforma Administrației Publice: o imagine generală a problemelor transversale*, Washington
38. Banca Mondială (2015), *Ghid EIR. Raport elaborat în cadrul Acordului Servicii de Consultanță cu privire la Consolidarea Cadrului Evaluării Impactului Reglementărilor în România*, București

Anexa 1. Ponderile atribuite criteriilor conform evaluării realizate de către părțile interesate

Figura 16. Ponderarea criteriilor pentru toate grupurile

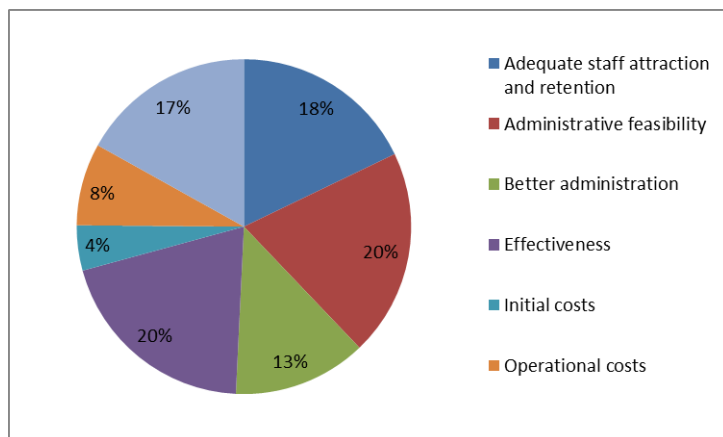


Figura 17. Ponderarea criteriilor pentru grupul „ANFP”

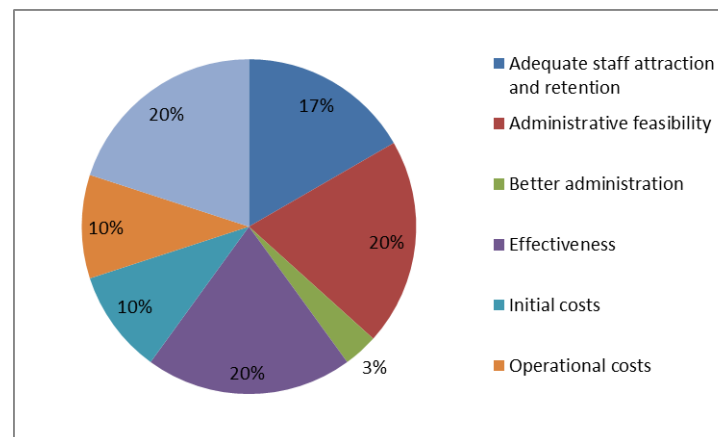


Figura 18. Ponderarea criteriilor pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

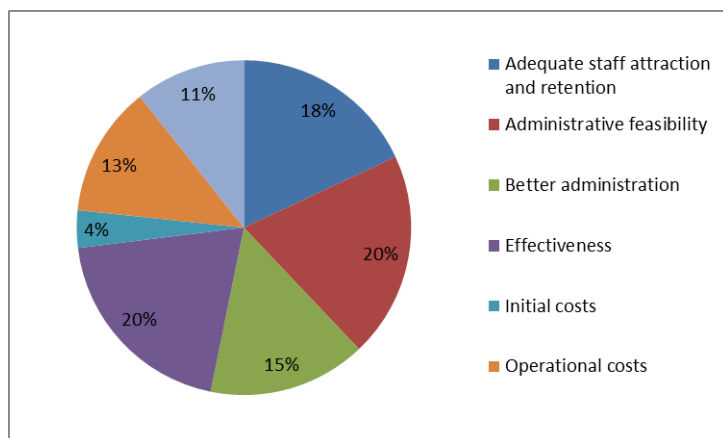
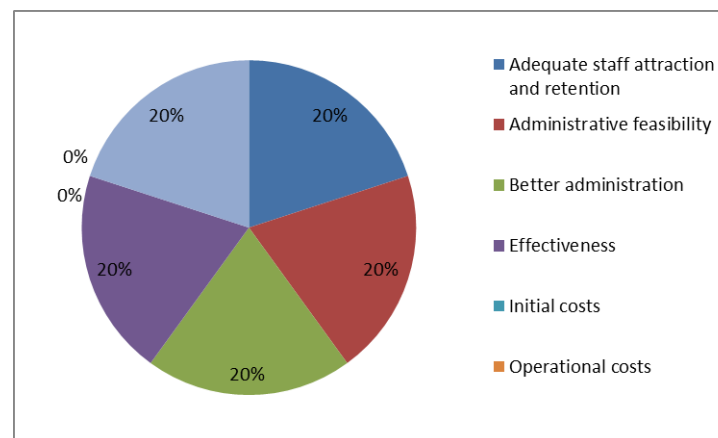


Figura 19. Ponderarea criteriilor pentru grupul „societatea civilă”



Anexa 2. Evaluarea opțiunilor de politică comparativ cu situația actuală, conform criteriilor de evaluare

OPȚIUNEA 1

Figura 20. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru toate grupurile

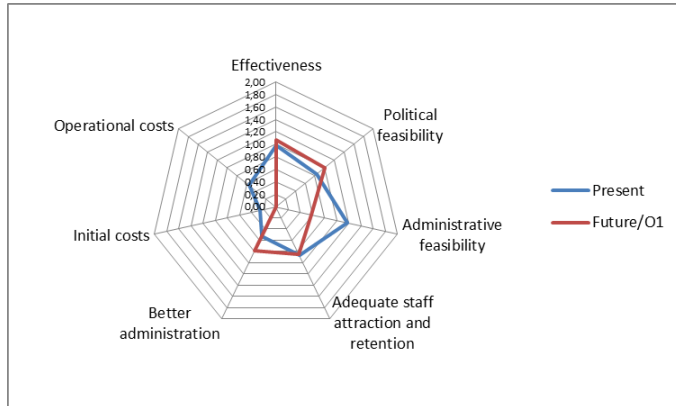
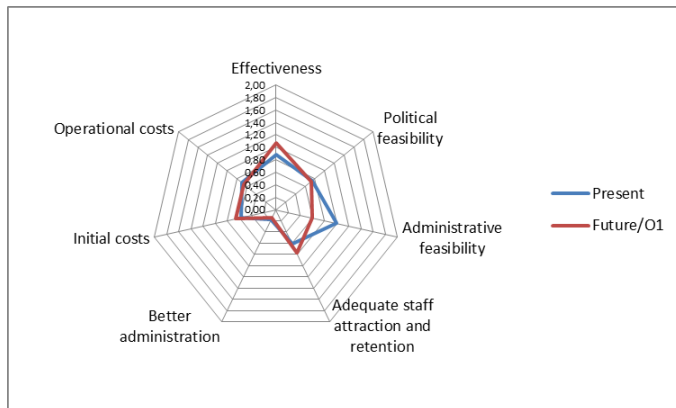


Figura 23. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru grupul „ANFP”



OPȚIUNEA 2

Figura 21. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru toate grupurile

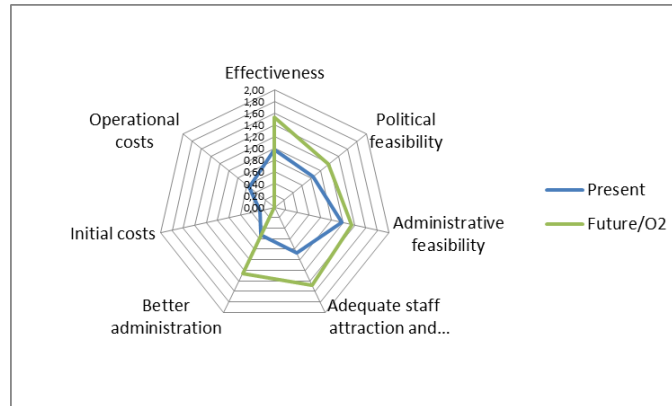
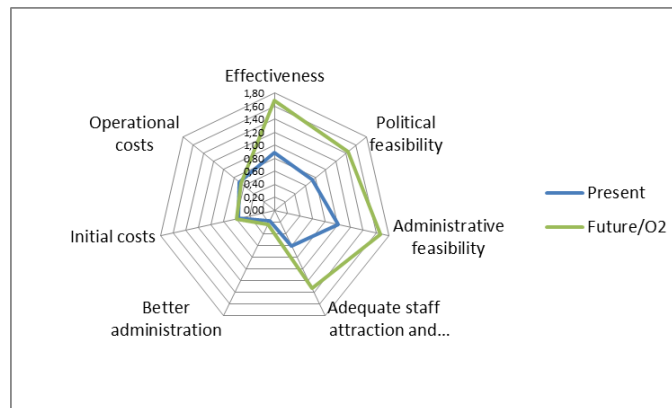


Figura 24. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru grupul „ANFP”



OPȚIUNEA 3

Figura 22. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru toate grupurile

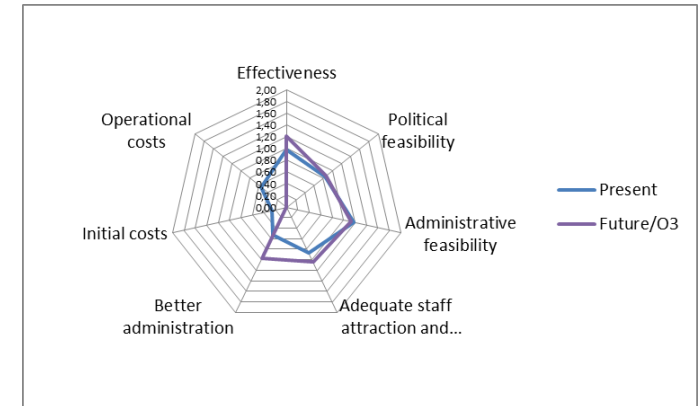
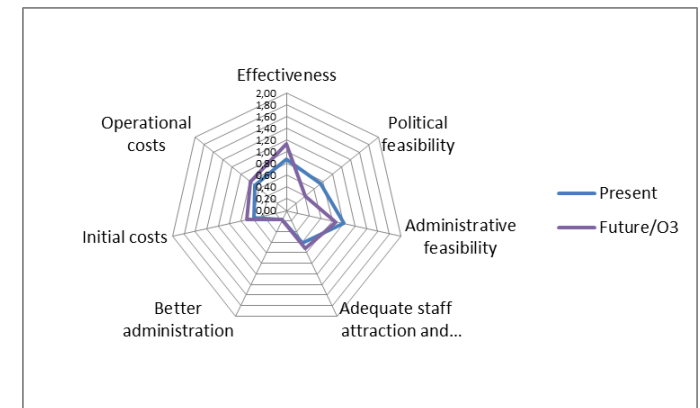
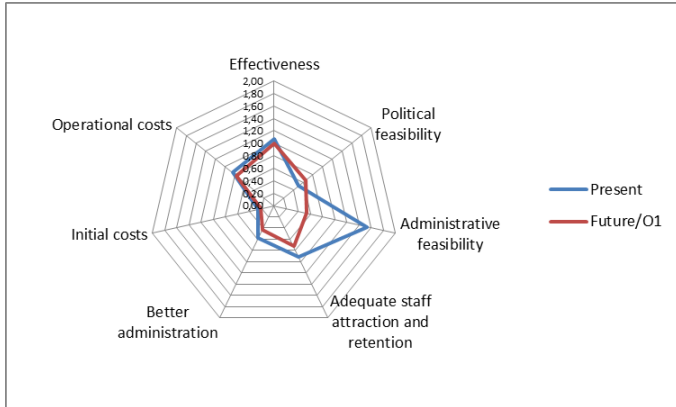


Figura 25. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru grupul „ANFP”



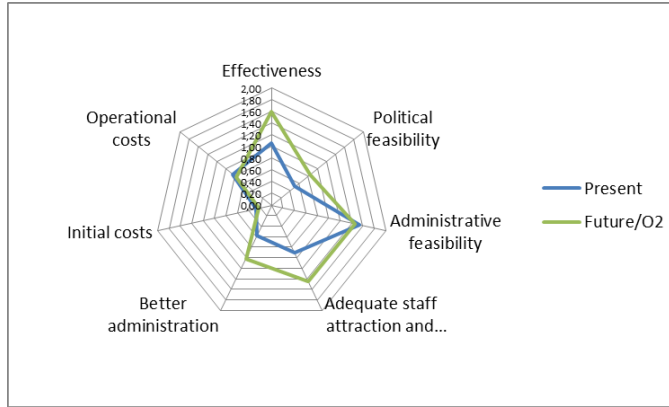
OPȚIUNEA 1

Figura 26. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”



OPȚIUNEA 2

Figura 27. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”



OPȚIUNEA 3

Figura 28. Punctajul ponderat pentru grupul „Alte instituții din cadrul administrației publice centrale”

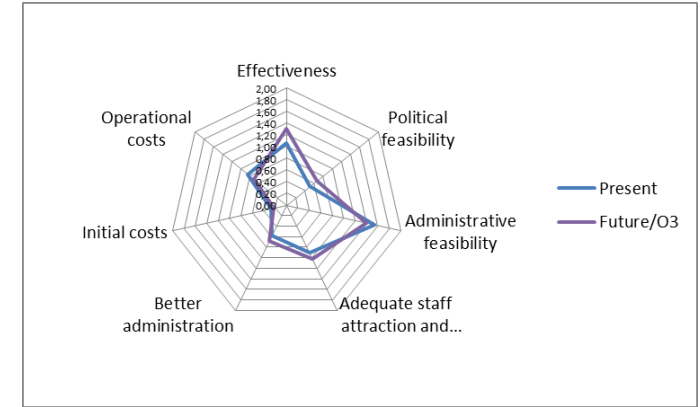


Figura 29. Punctajul ponderat al Opțiunii 1 pentru grupul „Societatea civilă”

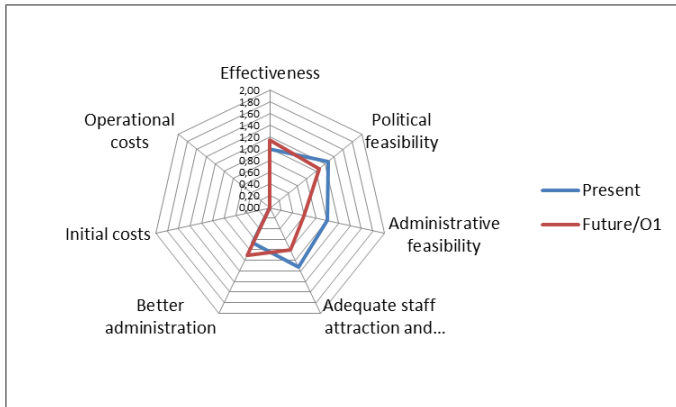


Figura 30. Punctajul ponderat al Opțiunii 2 pentru grupul „Societatea civilă”

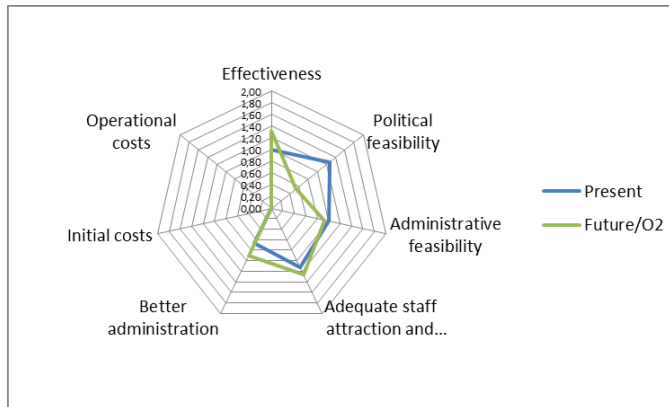
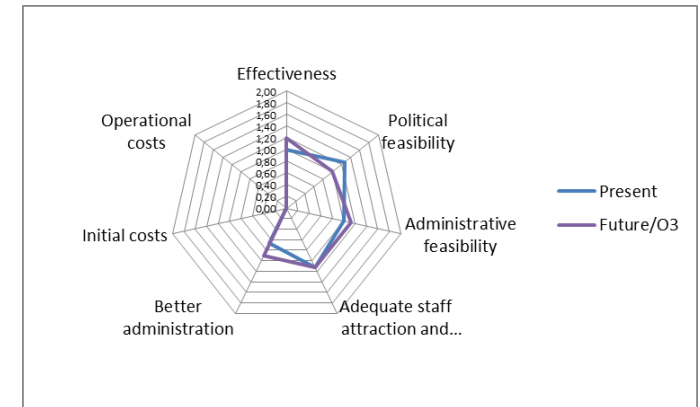


Figura 31. Punctajul ponderat al Opțiunii 3 pentru grupul „Societatea civilă”



Competența face diferența!/Competence makes a difference!

Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European
Project selected under the Administrative Capacity Operational Program, co-financed by European Union from the European Social Fund