



AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

RAPORT PRIVIND MANAGEMENTUL FUNCȚIILOR PUBLICE
ȘI AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI
PENTRU ANUL 2019



BUCUREȘTI 2020

Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)

Bulevardul Mircea Vodă nr. 44, tronsonul III, intrarea C, sectorul 3,

cod poștal 030669, București, România

Telefon: 0374 112 725 (Cabinet Președinte)

e-mail: comunicare@anfp.gov.ro

Raport privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici pentru anul 2019

Coordonatori: Ciprian Ciucu, Paul Moldovan

Elaborare capitole: Milena Stancu, Victor Bădoiu, Petronela Iacob, Maria Cristina Panțîru

Notă: Informațiile din acest raport pot fi citate cu indicarea sursei, inclusiv instituția și titlul raportului.

Cuprins

Acronime/Abrevieri	3
Lista figurilor	4
1. Introducere	6
2. Managementul resurselor umane în administrația publică – cadru general.....	7
Definirea personalului din administrația publică și evidența ocupării	7
Cadrul instituțional pentru managementul resurselor umane din administrația publică.....	14
3. Reforma în domeniul funcției publice și implementarea <i>Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020</i>	17
Cadrul normativ revizuit și rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.....	17
Reforma sistemului de recrutare prin introducerea unui cadru de competențe și a concursului național	21
Monitorizarea respectării normelor de conduită în administrația publică	23
4. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, prin sistemul informatic gestionat de ANFP	27
Structura funcțiilor publice	27
Ocuparea funcțiilor publice	40
Dinamica în cadrul corpului funcționarilor publici.....	51
5. Monitorizarea implementării legislației, control și contencios administrativ	57
6. Concluzii și recomandări	60
Referințe	61
Anexa 1 Reglementări în domeniul funcției publice	62

Acronime/Abrevieri

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
CNCISCAP	Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020
EUPAN	European Public Administration Network
HG	Hotărâre a Guvernului
MDRAP/MLPDA	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice/ Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
OCDE/OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OUG	Ordonanță de urgență a Guvernului
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
SCAP	Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020
SDFP	Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SNA	Strategia Națională Anticorupție 2016-2020
UAT	Unitate administrativ teritorială

Lista figurilor

Figura 1 Total angajați în sectorul bugetar (2019).....	7
Figura 2 Defalcare orientativă a familiilor ocupaționale pentru personalul din sectorul public	8
Figura 3 Numărul instituțiilor publice din România, după distribuția geografică – nivel județean	11
Figura 4 Reprezentare grafică a categoriilor de personal din administrația publică	12
Figura 5 Evidența personalului din sectorul public - baze de date existente	12
Figura 6 Harta instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică	14
Figura 7 Stadiul actual al implementării măsurii vizând înființarea unui organism colectiv de specialiști în resurse umane (SCAP)	18
Figura 8 Modificări introduse de Codul administrativ cu privire la managementul resurselor umane în administrația publică	19
Figura 9 Stadiul actual privind revizuirea cadrului normativ, conform SCAP	20
Figura 10 Stadiul actual al implementării măsurilor vizând consolidarea rolului ANFP	20
Figura 11 Analiza stadiului actual al implementării măsurii vizând implementarea unui Sistem național de evidență a ocupării în administrația publică (SCAP)	21
Figura 12 Stadiul actual al revizuirii sistemului de recrutare și selecție în administrația publică, pe bază de competențe și merit (SCAP)	22
Figura 13 Stadiul actual al elaborării și implementării cadrelor de competențe în administrația publică (SCAP) ..	23
Figura 14 Stadiul actual al promovării eticii și integrității în administrația publică – cadru normativ revizuit, activități privind managementul riscurilor (SCAP)	23
Figura 15 Numărul și tipul sancțiunilor dispuse de persoana care are competența legală de aplicare, conform raportărilor primite pentru anul 2019	24
Figura 16 Evoluția numărului total de funcții publice (2009-2019)	28
Figura 17 Evoluția numărului total de funcții publice ocupate*	28
Figura 18 Evoluția gradului de ocupare a funcțiilor publice (2009-2019).....	29
Figura 19 Avizele/notificările privind structura funcțiilor publice în anul 2019	29
Figura 20 Evoluția numărului de avize în perioada 2009-2019	30
Figura 21 Evoluția numărului de avize și notificări, pe categorii de beneficiari instituționali (2009-2019)	30
Figura 22 Situația avizelor/ adreselor de răspuns la solicitările de reorganizare	31
Figura 23 Ponderea funcțiilor publice ocupate	32
Figura 24 Repartizarea funcțiilor publice.....	32
Figura 25 Repartizarea funcțiilor publice la nivelul consiliilor județene, orașelor și municipiilor (2019).....	32
Figura 26 Numărul de funcții (totale și ocupate) existente la nivelul consiliilor județene și al primăriilor (2019) ..	33
Figura 27 Rata de ocupare a funcțiilor publice în administrația publică locală (2019).....	33
Figura 28 Distribuția funcțiilor publice la nivel local (2019)	33
Figura 29 Funcții publice de execuție, de conducere și din categoria înalților funcționari publici.....	34
Figura 30 Gradul de ocupare a funcțiilor publice, după nivelul atribuțiilor (2019)	34
Figura 31 Situația posturilor, pe categorii de înalți funcționari publici (2019)	35
Figura 32 Situația posturilor asociate categoriei înalți funcționari publici (2019).....	35
Figura 33 Evoluția ponderii funcționarilor publici, pe sexe (2009-2019).....	36
Figura 34 Distribuția pe sexe a funcționarilor publici în 2019 (nr., %).....	36
Figura 35 Distribuția pe sexe a funcțiilor publice de conducere (nr., %).....	36
Figura 36 Distribuție pe gen în profil instituțional-administrativ și ierarhic (% , 2019).....	37
Figura 37 Piramida vârstelor funcționarilor publici (2019)	38
Figura 38 Evoluția vârstei medii a funcționarilor publici (2009-2019).....	38
Figura 39 Evoluția vârstei medii, pe sexe, în perioada 2009-2019	39
Figura 40 Distribuția numărului de funcții publice supuse procedurii de recrutare/ promovare pe tipuri de organizatori (competențe de organizare) - %, nr. de funcții publice.....	40
Figura 41 Evoluția funcțiilor publice scoase la concurs în perioada 2009-2019	41
Figura 42 Situația concursurilor organizate de ANFP pentru ocuparea funcțiilor de conducere (nr., %).....	42
Figura 43 Situația concursurilor organizate de instituții/ autorități publice pentru ocuparea funcțiilor de conducere (nr., %)	42

Figura 44 Dinamica recrutării și a promovării în funcțiile publice de conducere (nr. funcții ocupate prin concurs, 2009-2019)	43
Figura 45 Dinamica recrutării și a promovării în funcțiile publice de conducere (% - funcții ocupate prin concurs, 2009-2019)	43
Figura 46 Analiza corelației dintre evoluțiile funcțiilor publice de conducere supuse recrutării, respectiv promovării, în perioada 2009-2019	44
Figura 47 Situația exercitării cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau corespunzătoare categoriei de înalt funcționar public (nr, % - 2019)	44
Figura 48 Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări*	45
Figura 49 Evoluția numărului de funcții corespunzătoare categoriei înalți funcționari publici, pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor vacante și temporar vacante	46
Figura 50 Evoluția numărului de funcții (directori și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante	46
Figura 51 Evoluția numărului de funcții (secretari U.A.T.) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante	47
Figura 52 Evoluția numărului de funcții (șefi serviciu și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante	48
Figura 53 Evoluția numărului de funcții (șefi birou și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante	49
Figura 54 Ocupare prin recrutare în funcții de execuție (2019 - ANFP și alți organizatori, nr., %)	50
Figura 55 Evoluția numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare (2009-2019)	50
Figura 56 Balanța între numiri în funcția publică (referențial = 100%) versus suspendări și încetări ale raportului de serviciu (nr, % - 2019)	51
Figura 57 Distribuția pe clase a funcțiilor publice de execuție (nr., % - 2019)	52
Figura 58 Distribuția funcțiilor publice de execuție pe clase și nivele administrativ-teritoriale (structuri centrale și teritoriale, structuri locale) – 2019	52
Figura 59 Distribuția pe grad a funcționarilor publici, în valori nominale (2019)	53
Figura 60 Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial (nr. - 2019)	54
Figura 61 Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial (% - 2019)	54
Figura 62 Analiză comparativă a funcțiilor ocupate și vacante, pe grade profesionale (nr, % - 2019)	55
Figura 63 Evoluția principalilor indicatori aferenți managementului funcției publice	56
Figura 64 Principalele aspecte menționate în petițiile adresate ANFP în domeniul funcției publice în anul 2019 ..	57
Figura 65 Evoluția numărului petițiilor primite de ANFP privind domeniul funcției publice (2015-2019)	57
Figura 66 Dificultăți semnalate prin petiții către ANFP privind aplicarea reglementărilor din domeniul funcției publice în anul 2019	58
Figura 67 Numărul activităților de control efectuate de ANFP (2015-2019)	59
Figura 68 Numărul dosarelor de contencios administrativ gestionate de ANFP (2015-2019)	59

1. Introducere

Raportul privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici este elaborat anual de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) cu scopul de a sprijini decizii și politici publice bazate pe date și analize privind managementul resurselor umane în domeniul funcției publice¹.

Acest raport reflectă situația managementului funcțiilor publice pentru anul 2019 și vine într-un moment în care ne apropiem de finalul unei serii de reforme prevăzute de *Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*, susținute cu fonduri prin Programul Operațional Capacitate Administrativă.

Raportul include date, analize și recomandări referitoare la următoarele aspecte privind managementul resurselor umane în domeniul funcției publice:

- Situația funcțiilor publice și a cadrului instituțional actual privind resursele umane din administrația publică;
- Reforma în domeniul funcției publice și implementarea *Strategiei pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020*, cu aspecte privind cadrul normativ și instituțional actual, rolul ANFP, reforma sistemului de recrutare prin introducerea unui cadru de competențe, monitorizarea respectării normelor de conduită în administrația publică;
- Managementul funcțiilor publice gestionate de ANFP și date statistice privind funcționarii publici (evidența ocupării, recrutare, promovare, clasificări în funcție de gen, studii, nivel ierarhic etc.);
- Monitorizarea implementării legislației, control și contencios administrativ.

Raportul include date din următoarele categorii de surse:

- Sistemul informatic gestionat de ANFP privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici;
- Date furnizate de compartimentele ANFP privind activitățile desfășurate în cursul anului 2019;
- Date din rapoarte ANFP;
- Statistici și analize elaborate în cadrul următoarelor proiecte în care a fost sau este implicată ANFP: *Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică*, cod SIPOCA 136, *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație*, cod SIPOCA 63, *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;
- Date raportate de autorități și instituții publice privind respectarea normelor de conduită, prin aplicația informatică specifică gestionată de ANFP.

¹ Elaborarea acestui raport este o obligație legală pentru ANFP, prevăzută în *Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*.

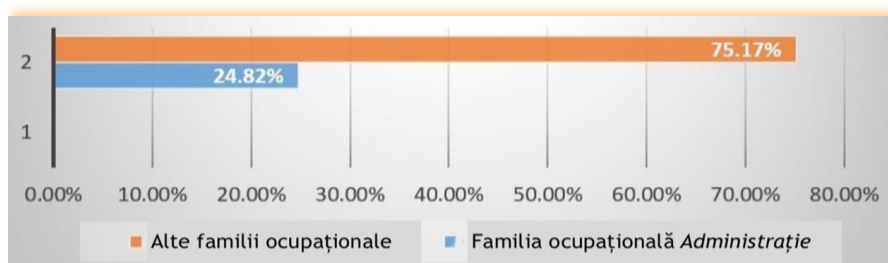
2. Managementul resurselor umane în administrația publică – cadru general

Definirea personalului din administrația publică și evidența ocupării

Distincția dintre administrația publică și sectorul bugetar se face în principal în *Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, care definește personalul din administrația publică (atât funcționari publici, cât și personal contractual) ca pe o familie ocupațională din cadrul sectorului bugetar, distinctă de învățământ, sănătate și asistență socială, cultură, diplomație, apărare, ordine publică și siguranță națională, și justiție.

Conform analizei din *Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România*, elaborat în cadrul proiectului SIPOCA 136, numărul angajaților din sectorul public (1.217.928 angajați conform datelor furnizate de Ministerul Finanțelor Publice²), reprezintă aproximativ 13,79% din numărul total de salariați la nivel național și este mai mic decât media Uniunii Europene pentru personalul din sectorul public, respectiv de 23,5%. Același studiu arată că familia ocupațională „Administrație” cuprinde 209 tipuri de posturi, dintre care 20 sunt pentru funcții publice generale, 43 sunt funcții publice specifice, iar 146 sunt tipuri de posturi contractuale. Codul administrativ³ reglementează cariera funcționarilor publici și face referiri și la personalul contractual din familia ocupațională „Administrație”. Figura de mai jos oferă o imagine de ansamblu privind repartizarea angajaților din sectorul bugetar pe categorii.

Figura 1 Total angajați în sectorul bugetar (2019)



(Sursa *Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România*, elaborat în cadrul proiectului SIPOCA 136, pag. 36)

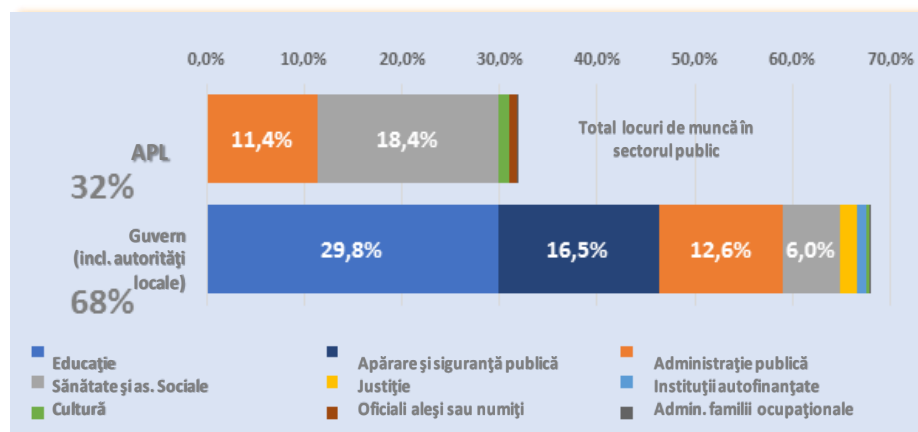
Conform *Studiului privind cerințele de date și procedurile de acces* nu există o cartografiere directă la nivelul celor nouă familii ocupaționale majore menționate în *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, nu există o clasificare disponibilă pe funcții de conducere/funcții de execuție, nici după categoriile servicii/administrativ/asistență sau după statut (demnitari, personal contractual, funcționari publici, funcționari cu statut special). Chiar dacă MMPS furnizează date privind defalcarea după familiile ocupaționale (date colectate în 2018 de MMPS prin formularul anual L153), anumite sectoare (cum ar fi securitatea și apărarea) sunt subreprezentate prin raportare la datele MFP și există neclarități în ceea ce privește familia ocupațională a instituției și cea a personalului. Datele colectate acoperă un procent estimat de 85% dintre instituții și oferă astfel o

² *Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România*, pag. 35.

³ Adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

imagine orientativă a structurii sectorului public.⁴ Figura de mai jos redă o imagine de ansamblu a repartizării familiilor ocupaționale.

Figura 2 Defalcare orientativă a familiilor ocupaționale pentru personalul din sectorul public



(Sursa: Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România pag. 36)

Resursele umane din administrația publică pot fi clasificate în următoarele categorii:

1. **Persoane numite sau alese în funcții de demnitate publică și funcții asimilate acestora** (inclusiv aleșii locali), reprezentând nivelul politic cu rol decizional în ceea ce privește obiectivele și direcțiile strategice de guvernare.
2. **Persoane numite în funcții publice** (de execuție, de conducere și din categoria înalților funcționari publici) în urma unor proceduri de recrutare și selecție, pentru implementarea programului de guvernare și a obiectivelor instituțiilor publice. *Funcțiile publice generale* (precum consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, director etc.⁵) există în majoritatea instituțiilor publice și reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale. *Funcțiile publice specifice* reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, în vederea realizării competențelor lor specifice sau care necesită competențe și responsabilități specifice. Acestea sunt definite de regulă în cadrul anumitor instituții, precum Curtea de Conturi, Departamentul pentru Lupta Antifraudă, Agenția Națională de Integritate etc. Unele funcții sunt specifice nu datorită caracteristicilor instituționale, ci datorită specificului programelor de formare absolvite și atribuțiilor aferente funcției, ca în cazul managerilor publici⁶. *Funcționarii publici cu statute speciale* pot îndeplini activități în cadrul structurilor de specialitate ale Parlamentului României, ale Administrației Prezidențiale, serviciilor diplomatice și consulare, instituțiilor din sistemul de ordine publică și securitate națională, structurilor vamale sau altor servicii publice stabilite prin lege. De exemplu, au statute speciale funcționarul public parlamentar, personalul vamal, polițiștii. Exemple de reglementări prin care sunt definite funcții publice specifice și cu statute speciale sunt în *Anexa 1*.
3. **Persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice.** Această categorie de angajați este numită informal „personal contractual” și cuprinde o categorie largă de „bugetari”, precum cei angajați în domenii ca: învățământ, sănătate, cultură etc., inclusiv

⁴ Studiul privind cerințele de date și procedurile de acces, pag. 15-16.

⁵ Anexa nr. 5 a OUG nr. 57/2019.

⁶ Conform OUG nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public.

cei care au un contract de management în cadrul unor instituții/autorități publice de la nivel central, teritorial și local.

Funcțiile publice au în comun faptul că se referă la activități care implică exercitarea „prerogativelor de putere publică,” precum⁷:

- elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice;
- elaborarea propunerilor de politici publice și strategii, a programelor, studiilor, analizelor și statisticilor necesare fundamentării și implementării politicilor publice, precum și a actelor necesare executării legilor;
- autorizarea, inspecția, controlul și auditul public;
- gestionarea resurselor umane și a fondurilor publice;
- reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate.

Definiția funcției publice în România corespunde cu definirea acestui domeniu în țările Uniunii Europene și membre OECD. De exemplu, conform studiului *Public Administration after „new public management”* (2010:25-27), personalul din administrația publică include persoane care desfășoară activități privind: dezvoltarea politicilor publice, implementarea politicilor publice, activități de reglementare și control, managementul resurselor umane, gestionarea infrastructurii de comunicare și tehnologia informației, gestiune financiară, achiziții, audit⁸.

Deseori apare confuzia între noțiunile de funcționari publici și personalul contractual din administrația publică. Funcționarul public este persoana numită, printr-un act administrativ, într-o funcție publică și ia decizii și/sau desfășoară activități cu caracter tehnic pentru a asigura continuitatea funcționării în interes public general a autorităților și instituțiilor publice. Funcția publică implică un anumit regim de putere publică, respectiv prerogative și constrângeri pentru exercitarea atribuțiilor autorităților și instituțiilor publice, în interes public.

Personalul contractual din administrația publică desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere etc. sau poate fi personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului, magistrației, personalul asimilat acestora și categorii de personal auxiliar din cadrul instanțelor, cadrele didactice și alte categorii de personal din unitățile și instituțiile de învățământ; persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică, personalul din unitățile sanitare, cel al regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, precum și al societăților din sectorul public, personalul militar, membrii Corpului diplomatic și consular al României și personalul contractual încadrat pe funcții specifice ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe.

⁷ Activități cu caracter general, detalii în OUG nr. 57/2019, art. 370.

⁸ Studiul *Public Administration after „new public management”* (2010:25-27) citat în *Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestiunea personalului contractual din administrația publică.*(ANFP 2015).

Evidența personalului din administrația publică din România se face la nivel instituțional, precum și la nivel central, astfel:

Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), aflată în subordinea Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, are atribuții privind:

- evidența funcțiilor publice generale și specifice;
- elaborarea politicilor și strategiilor privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici;
- monitorizarea și controlul modului de aplicare a legislației privind funcția publică;
- asistența de specialitate pentru compartimentele de resurse umane din cadrul instituțiilor publice referitor la aplicarea legislației privind funcția publică;
- stabilirea domeniilor prioritare de formare pentru funcționarii publici;
- întocmirea raportului anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă ministerului de resort⁹.

Pentru funcțiile publice cu statute speciale managementul strategic al resurselor umane se stabilește la nivelul ministerelor corespunzătoare: Ministerul Afacerilor Interne gestionează polițiștii, Ministerul Afacerilor Externe gestionează personalul diplomatic și consular etc.

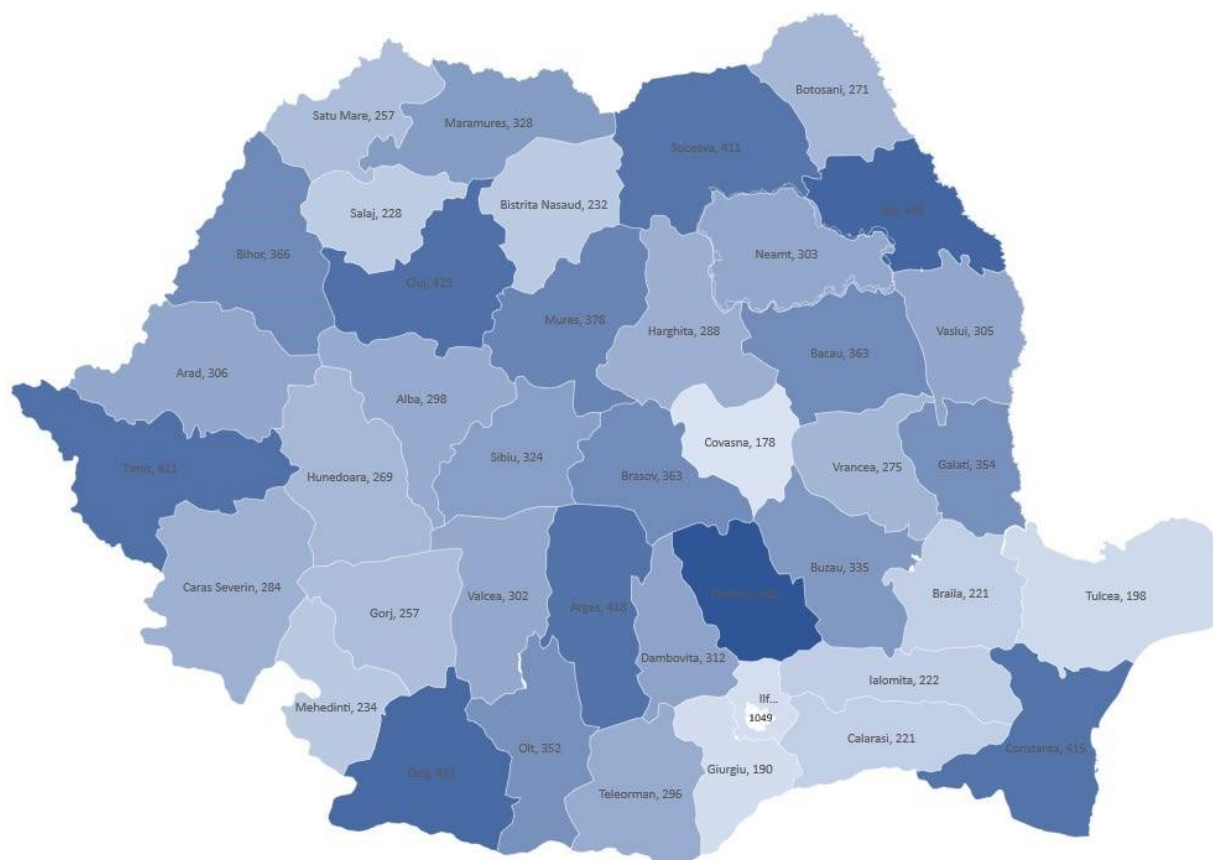
Personalul contractual din sectorul public este înregistrat în *Registrul General de Evidență a Salariaților* (REVISAL/REGES) administrat de Inspekția Muncii, instituție în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale. REVISAL a fost conceput pentru a servi Inspekției Muncii în activitatea sa de control și nu permite extragerea de date statistice care să ajute la managementul strategic al resurselor umane din administrația publică sau din întregul sector bugetar.

Conform estimărilor *Studiului privind cerințele de date și procedurile de acces*, **numărul total al instituțiilor publice din România era de 13.798 la nivelul lunii februarie 2019**. Acestea sunt distribuite geografic în 42 de județe, așa cum arată figura de mai jos: București are 1049 instituții; numărul indicat în fiecare unitate administrativ-teritorială include ministerele și structurile teritoriale ale acestora în județe, precum și organismele centrale neministeriale – agențiile, serviciile de stat și administrația de stat/unități subnaționale la nivel local (de la structuri de nivel județean la orășenesc/comunal)¹⁰.

⁹ Lista atribuțiilor este prevăzută la art. 401 din OUG nr. 57/2019.

¹⁰ *Studiul privind cerințele de date și procedurile de acces*, pag. 13.

Figura 3 Numărul instituțiilor publice din România, după distribuția geografică – nivel județean

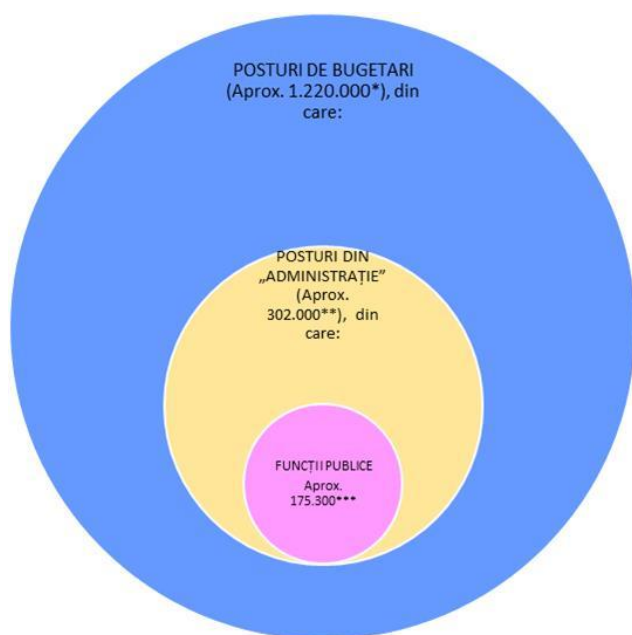


(Sursă: adaptare după datele ANAF, figură preluată din Livrabilul 2.1 *Studiu privind cerințele de date și procedurile de acces*, pag. 13)

Dintre cele 13.798 de instituții publice, personalul aferent familiei ocupaționale „Administrație” aparține unui număr de aproximativ 5.000 de instituții (dintre care aproximativ 950 fiind centrale și deconcentrate). Dintre acestea, 4.246 se regăsesc și în baza de date a ANFP¹¹ (dintre care centrale și deconcentrate – aproximativ 750).

¹¹ Restul până la 4.343 de instituții din baza de date a ANFP aparține familiei ocupaționale „Justiție” și reprezintă funcții publice din structurile suport ale parchetelor și instanțelor judecătorești.

Figura 4 Reprezentare grafică a categoriilor de personal din administrația publică



* , ** Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România - pag. 35-36

*** ANFP

(Sursa: ANFP)

Din coroborarea datelor de mai sus, rezultă că aproximativ 25% din totalul posturilor finanțate din fonduri publice se regăsesc în categoria „Administrație”, în aproximativ 36% din instituțiile publice. Funcțiile publice reprezintă 14% din posturile bugetare, dar se regăsesc în aproximativ 24% din instituțiile publice.

Conform aceluiași studiu,¹² datele privind resursele umane din sectorul public sunt cuprinse în baze de date de la următoarele instituții: Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Inspekția Muncii, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Ministerul Educației și Cercetării, etc. În plus, Institutul Național de Statistică (INS) colectează date privind ocuparea în sectorul public. În studiul menționat se precizează că aceste baze de date sunt afectate de nivelul de raportare, întâzieri în raportare sau de calitatea datelor.

Figura 5 Evidența personalului din sectorul public - baze de date existente

Sistem/ Instituție	Obiect (categoria de personal)	Metoda de colectare a datelor	Frecvență	Datele sunt utilizate pentru
Baza de date și portalul ANFP	Funcții publice generale și specifice și funcționari publici	Self-service în portalul ANFP, date raportate de către reprezentantul desemnat pentru resursele umane, pentru fiecare instituție	În timp real pentru structură Lunar pentru salarii, în funcție de raportări	Inventarul și managementul funcționarilor publici

¹² *Idem*, pag. 16-17.

REVISAL/ REGES - Inspekția Muncii	Personal contractual	Departamentele de resurse umane de la nivelul instituțiilor operează în aplicația <i>desktop</i> sau exportă din propriile sisteme dedicate resurselor umane; Încărcarea fișierului în portal.	În timp real pentru modificări ale contractelor	Monitorizare și susținerea verificărilor în teren a aplicării legislației muncii la nivelul instituțiilor
Formularul L153	Tot personalul public (cu excepția personalului din categoria Apărare și Ordine publică)	Completare PDF inteligent (sau export din propriul sistem); încărcare în portalul ANAF	Anual	Monitorizarea aplicării Legii nr.153/2017
Soluții la nivel de minister (ex.: Edusal pentru învățământul preuniversitar)	Sistemul de învățământ primar și secundar (cadre didactice și personal auxiliar)	Operare directă în portalul central și aplicație <i>desktop</i>	În timp real	Managementul resurselor umane Calcul salarial Declarații (inclusiv în Revisal/REGES)
Control finanțe buget (FOREXEBUG)	Numărul cumulat de angajați pentru categoriile bugetare (parte din informații financiare mai complexe)	Încărcare PDF inteligent în portalul MFP	Lunar	Planificare și monitorizare bugetară (inclusiv agregări salarizare și personal)
D112 - ANAF	Toate categoriile de personal	Încărcare PDF inteligent în portalul MFP	Lunar	Declarații fiscale și contribuții sociale.

(Sursa: adaptat după figura din *Studiul privind cerințele de date și procedurile de acces*, la pag. 26-27)

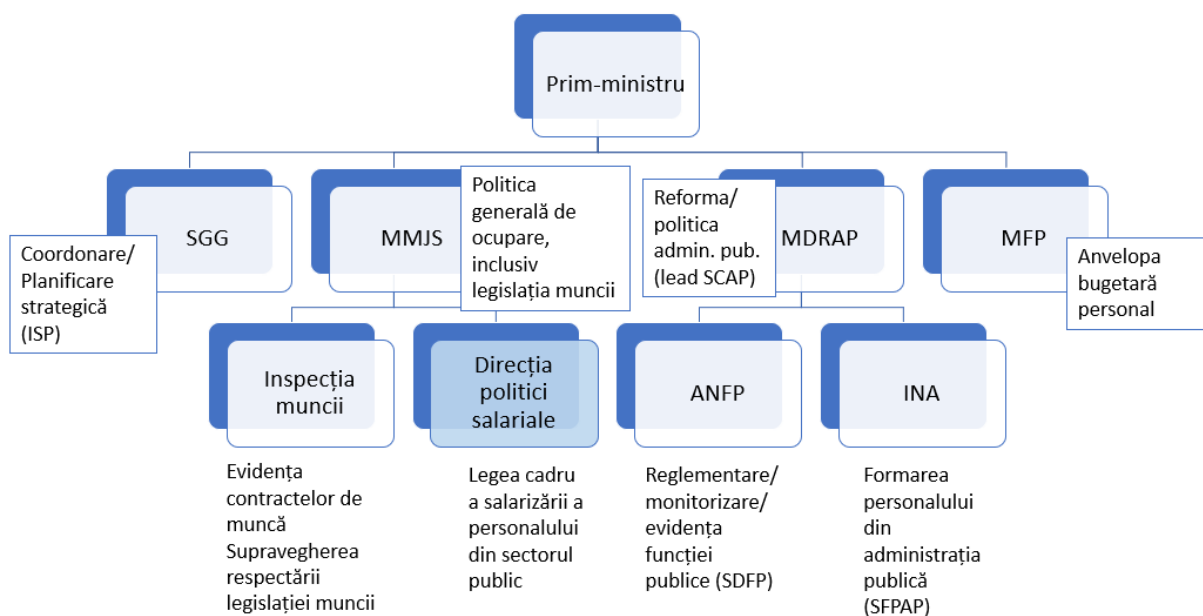
Evidența personalului din administrația publică este esențială pentru politicile de personal și pentru un management eficient în administrația publică. În acest sens, o condiție de bază este existența unei evidențe clare privind ocuparea personalului, pentru întreaga administrație publică.

În acest moment România nu dispune de un sistem unic de evidență a personalului din administrația publică și din sectorul bugetar în ansamblu, care să permită raportări de situații în timp real. Pentru a atinge acest obiectiv, *Strategia pentru consolidarea administrației publice și Codul administrativ* prevăd crearea unui sistem electronic național de evidență a ocupării în sectorul public.

Cadrul instituțional pentru managementul resurselor umane din administrația publică

Figura de mai jos oferă o imagine de ansamblu a cadrului instituțional, pentru managementul resurselor umane din administrația publică.

Figura 6 Harta instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică



(Sursa: Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane pag. 51)

Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA) (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în anul 2019) este autoritatea publică centrală responsabilă cu elaborarea politicilor și strategiilor publice pentru administrația publică prin *Direcția Generală Administrație Publică*.

Agencia Națională a Funcționarilor Publici, subordonată MLPDA, este mandatată, conform Codului administrativ, cu „crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial” și „crearea unei evidențe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice”. Agenția este responsabilă de elaborarea politicilor și strategiilor pentru funcția publică, elaborarea, și monitorizarea aplicării legislației în domeniu, stabilirea domeniilor prioritare de formare pentru funcționarii publici, managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici. ANFP poate promova pe agenda guvernamentală proiecte legislative și politici vizând funcția publică doar prin intermediul MLPDA.

Institutul Național de Administrație (INA), subordonat și el MLPDA, îndeplinește atribuții privind formarea specializată și perfecționarea profesională pentru personalul din administrația publică. Mandatul actual al INA mai include și elaborarea sau actualizarea standardelor ocupaționale pentru funcțiile din domeniul administrației publice.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS) este responsabil de:

(1) politica generală de ocupare a forței de muncă, ce include și Codul Muncii, **care reglementează** pe lângă angajarea în sectorul privat și **angajarea pe poziții contractuale în sectorul public;**

(2) elaborarea și monitorizarea *Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*. MMPS monitorizează anual implementarea legii salarizării cu privire la diferitele componente salariale plătite personalului bugetar, în timp ce Ministerul Finanțelor Publice (MFP) trebuie să realizeze o monitorizare trimestrială a cheltuielilor salariale totale pe sectoare și pe ordonatorii principali de credite. Inspekția Muncii, subordonată MMPS, păstrează evidența personalului contractual atât din sectorul privat, cât și din sectorul public prin baza de date REVISAL/REGES. Principalul său rol este acela de a controla respectarea prevederilor din Codul Muncii și a reglementărilor privind sănătatea și securitatea la locul de muncă. Baza de date pe care o gestionează conține informații despre contractele individuale de muncă ale instituțiilor publice și nu face o distincție între personalul din sectorul privat și cel din sectorul public sau cel din administrația publică (decât după codul instituției).

SGG are un mandat indirect de a sprijini politicile și reformele privind managementul resurselor umane în administrația publică, prin rolul său de organism principal de coordonare a planificării strategice la nivel central, inclusiv în ceea ce privește reforma administrației publice și implementarea planurilor strategice instituționale (PSI-uri).

Ministerul Finanțelor Publice (MFP) este autoritatea publică centrală responsabilă cu programarea bugetară, elaborarea bugetului anual și cu monitorizarea cheltuielilor publice. MFP stabilește plafonul salarial pentru personalul din instituții publice și colectează date privind costurile cu personalul din administrația publică, pe baza informațiilor furnizate de ministerele de resort. MFP este principala autoritate responsabilă cu planificarea strategică în domeniul fiscal-bugetar.

Compartimentele de resurse umane din instituțiile publice (ca structuri distincte sau grupate cu alte funcții de suport, ca de exemplu bugetarea și achizițiile) au preponderent responsabilități administrative, precum evidența deciziilor de numire și eliberare din funcție, gestiunea dosarelor profesionale ale angajaților, transmiterea de notificări și solicitări de avize către ANFP, conform legislației aplicabile diferitelor procese de management al resurselor umane, ca de exemplu recrutarea, stabilirea structurii de funcții publice etc. **ANFP asigură „suport și coordonare metodologică” pentru compartimentele de resurse umane din instituțiile publice.**

Comitetul național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (CNCISCAP) este forul principal pentru coordonarea monitorizării acestei strategii (SCAP). Comitetul este condus de Prim-ministru și include reprezentanți la nivel de ministru/secretar de stat din SGG, Ministerul Fondurilor Europene (MFE), MFP, MDRAP/MLPDA și Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (MCSI). Secretariatul tehnic este asigurat de SGG. CNCISCAP are ca rol principal monitorizarea SCAP și formularea de propuneri pentru modificarea strategiei. De asemenea, CNCISCAP creează și grupuri de lucru tematice. Astfel a fost creat Grupul Resurse Umane. ANFP și MMPS nu fac parte din CNCISCAP, în ciuda atribuțiilor privind managementul resurselor umane din administrația publică, dar fac parte din Grupul Resurse Umane.

CNCISCAP facilitează coordonarea la nivel înalt a reformei din administrația publică, însă lipsa continuității reprezentanților politici nominalizați în structură îi afectează performanța. Astfel, CNCISCAP a avut o capacitate limitată de a gestiona implementarea SCAP, ceea ce a condus la întârzierea implementării strategiei. Cu toate acestea, sunt importante coordonarea de la nivel înalt a implementării SCAP și monitorizarea acestui proces, în special a reformei privind managementul strategic al resurselor umane din administrație.

Anumite aspecte de management al resurselor umane pot fi discutate și agreeate de comisiile paritare. Acestea sunt alcătuite dintr-un număr egal de reprezentanți desemnați de conducătorul instituției

publice și de sindicatele la care sunt afiliați angajații (după caz). Dacă cei mai mulți funcționari publici nu sunt membri ai unui sindicat reprezentativ, ei își pot vota reprezentanții în comisia paritară. Comisiile paritare emit avize consultative cu privire la condițiile de lucru, măsuri de formare pentru funcționarii publici (doar când finanțarea este de la bugetul de stat) și măsuri generale pentru a crește performanța instituției publice. *Raportul privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane (2013)* menționează că aceste comisii paritare sunt nefuncționale sau nu sunt luate în considerare de conducerea instituției publice.

Anumite instituții, precum Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Administrația Națională a Penitenciarelor, precum și instituțiile din domeniul apărării și securității naționale desfășoară activități de management strategic al resurselor umane pentru personalul specific. De exemplu, Ministerul Afacerilor Interne gestionează polițiștii, Ministerul Afacerilor Externe este responsabil pentru personalul diplomatic și consular, Administrația Națională a Penitenciarelor gestionează personalul din penitenciare etc.

Parlamentul României este un actor foarte important în reformele din domeniul administrației publice și implicit în domeniul resurselor umane, deoarece are rolul de a adopta legi în acest domeniu. De exemplu, propunerea legislativă privind Codul administrativ adoptată în Senatul României (în data de 11 iunie 2018) și transmisă la Camera Deputaților a redus atribuțiile ANFP cu privire la reglementare, monitorizare, managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, control, tutelă administrativă etc., în direcția opusă obiectivelor asumate de România în cadrul Strategiei pentru consolidarea administrației publice (SCAP), care prevedeau întărirea rolului ANFP. Ulterior, au fost reintroduse prevederile despre managementul resurselor umane. În final, această propunere legislativă a fost declarată neconstituțională în integralitatea sa de către Curtea Constituțională a României. Este de reținut însă faptul că Parlamentul poate avea un rol decisiv pentru a influența coordonatele principale ale managementului resurselor umane în administrația publică.

Configurația instituțiilor implicate în managementul resurselor umane din administrația publică din România determină fragmentarea competențelor în domeniu, precum și dificultăți privind interacțiunea dintre acestea, luarea deciziilor la nivel strategic și implementarea măsurilor asumate în domeniul managementului resurselor umane din administrația publică.

3. Reforma în domeniul funcției publice și implementarea *Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*

Măsurile asumate de Guvernul României privind îmbunătățirea managementului resurselor umane din administrația publică sunt incluse în *Strategia pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020* și în *Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020*. Guvernul s-a concentrat în special pe SCAP, motiv pentru care și prezentul raport urmărește îndeplinirea măsurilor și termenelor din această strategie.

SCAP este un document strategic de reformă a administrației publice, iar **măsurile asumate au fost condiționalități ex-ante din partea Comisiei Europene privind domeniul resurse umane din administrația publică, în sensul că finanțarea pentru proiectele de dezvoltare a resurselor umane din administrația publică a fost condiționată de pași de reformă prevăzuți în SCAP**. De aceea, SCAP este menționată în programele de guvernare, iar implementarea ei este monitorizată de Secretariatul General al Guvernului și *Comitetul național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*. Începând din anul 2019, monitorizarea implementării SCAP se face online, printr-o platformă gestionată de SGG.

Obiectivele generale și specifice privind domeniul resurselor umane din administrația publică asumate prin SCAP 2014-2020 sunt următoarele:

- Implementarea unui management performant în administrația publică, inclusiv cu privire la managementul resurselor umane;
- Consolidarea ANFP pentru a îndeplini rolul de coordonare și management strategic privind resursele umane în administrația publică, precum și clarificarea rolurilor celorlalte instituții implicate în managementul resurselor umane, pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal în administrația publică;
- Revizuirea sistemului de recrutare și selecție prin introducerea unui cadru de competențe generale și a concursului național, pentru a asigura resurse umane competente în administrația publică;
- Crearea unui sistem informatic pentru evidența categoriilor de personal din sectorul public;
- Promovarea integrității în administrația publică;
- Îmbunătățirea sistemului de formare pentru personalul din administrația publică.

Cadrul normativ revizuit și rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

În decembrie 2018 Parlamentul a adoptat o lege prin care se creează un Consiliu național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică¹³, însărcinat cu rol de îndrumare și de coordonare inter-instituțională pentru strategiile și legislația care vizează managementul resurselor umane. Consiliul propus include atât parteneri sociali, cât și instituții publice, rezervând 6 locuri pentru reprezentanții instituțiilor publice (SGG, MDRAP/MLPDA, ANFP, MFP, MMPS și MEN/MEC) și 7 pentru alți actori relevanți (4 din structurile asociative ale autorităților locale, 2 din mediul academic, 1 din ONG-uri și 2 din confederațiile sindicale). Prim-ministrul este responsabil de conducerea și coordonarea lucrărilor Consiliului. Principalele atribuții ale Consiliului sunt: (1) evaluarea realizării obiectivelor strategice din strategiile de resurse umane relevante pentru administrația publică; (2) pregătirea și prezentarea către prim-ministru a unor rapoarte, studii și analize privind resursele umane din administrația publică; (3) identificarea priorităților pentru reforma în domeniul resurselor umane; (4) emiterea de avize consultative privind strategiile naționale și proiectele legislative care ar avea un impact asupra resurselor umane din administrația publică la nivel național.

¹³ Legea nr. 69/2019 privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 329 din 25 aprilie 2019.

Figura 7 Stadiul actual al implementării măsurii vizând înființarea unui organism colectiv de specialiști în resurse umane (SCAP)



















Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Înființarea unui organism colectiv de specialiști în resurse umane (board)	ianuarie 2015	Semestrul II 2019	Realizat doar formal prin Legea nr. 69/2019. Nerealizat în practică, deoarece acest organism nu este funcțional.






(Sursa: ANFP)

Principala revizuire a cadrului normativ privind managementul resurselor umane în administrația publică vizată în SCAP s-a produs în iulie 2019 prin adoptarea Codului administrativ,¹⁴ care a introdus o serie de modificări în domeniul funcției publice, redate în figura de mai jos.

¹⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. Ca urmare a intrării în vigoare a acestui act normativ, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, precum și Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici au fost abrogate, cu excepția normelor din Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care vizau evaluarea performanțelor profesionale individuale pentru activitatea desfășurată în anul 2019. Cadrul normativ actual privind domeniul funcției publice este redat în Anexa 1.

Figura 8 Modificări introduse de Codul administrativ cu privire la managementul resurselor umane în administrația publică

Managementul funcțiilor publice	Înainte de adoptarea Codului administrativ	După intrarea în vigoare a Codului administrativ	Impact
Raportul de serviciu	Exercitarea raportului de serviciu are limite stricte din punct de vedere legal.	Noi elemente ale raportului de serviciu: timp parțial de lucru; transformarea directă a raportului de serviciu ocupat pe perioadă determinată în nedeterminată; posibilitatea mutării pe post temporar vacant; deblocarea transferului la cerere între instituțiile centrale și locale.	 „Flexibilizarea” raportului de serviciu
Ocuparea funcției publice	Competența de organizare a concursurilor: partajată între ANFP și autorități și instituții publice.	Se introduce noțiunea de „concurș național”, pentru competențe și cunoștințe generale, organizat de ANFP pe baza unui plan de recrutare. Competența de organizare aparține instituțiilor publice pentru „concurșul pe post”.	  Responsabilizarea instituțiilor în recrutarea personalului propriu. Concurș național – abordare inovativă pentru administrația românească.
	Control ex-ante asupra organizării concursurilor – realizat de ANFP.	ANFP nu mai realizează control ex-ante, ci doar publică concursul.	  Responsabilizarea instituțiilor. Este dificil de îndreptat eventualele erori/situații de neîncadrare în norma legală
	Control ex-post asupra organizării concursurilor – realizat de ANFP prin procedura de suspendare.	Eliminat	 Constatarea nelegalității se realizează de instanța judecătorească.
	Publicitatea concursurilor – realizată inclusiv prin publicare în Monitorul Oficial al României.	Publicitatea se realizează prin afișare inclusiv pe site-ul ANFP.	 Scăderea cheltuielilor.
	Componența comisiilor de concurs și soluționare a contestațiilor – cu reprezentanți ANFP.	Un reprezentant ANFP pentru concursul pe post pentru funcții publice de conducere.	  Scăderea cheltuielilor pentru reprezentarea ANFP în comisii. Nu se mai realizează o supervizare în timpul procedurii de către ANFP.
	Redistribuirea din corpul de rezervă și testarea funcționarilor – ANFP rol activ.	Procedura de testare se stabilește de către instituția publică, ANFP gestionează evidența corpului de rezervă și asigură redistribuirea.	  Responsabilizarea instituțiilor. Funcționarii publici din corpul de rezervă nu au prioritate la ocuparea funcțiilor publice.
	Transformarea posturilor contractuale în funcții publice – fără termen.	S-a introdus ca termen 1 ianuarie 2020.	  Termenul introdus a limitat utilizarea procedurii de transformare a posturilor. La nivelul instituțiilor rămân multe funcții contractuale care ar trebui transformate în funcții publice.
	Competențele erau descrise la nivel general în procedura de evaluare a performanțelor individuale și în cadrul etapei de interviu a concursurilor.	ANFP – elaborează cadre de competențe.	     Realizarea eficientă a managementului performanței. Standardizarea condițiilor din fișa posturilor. Profesionalizarea funcției publice. Instrumente pentru dezvoltarea carierei.

				Îmbunătățirea recrutării și, implicit calitatea serviciilor publice. Planificarea forței de muncă.
Tutela administrativă	ANFP exercită tutelă administrativă care duce la suspendarea de drept a actului administrativ.	ANFP exercită tutelă administrativă – fără suspendare de drept.	 	Actul atacat produce efecte înainte de a fi constatată nelegalitatea. Creșterea cheltuielilor pentru ANFP.
Evidența în sistem informatic	ANFP avea competența de a realiza evidența în sistem informatic a funcțiilor publice și a funcționarilor publici.	ANFP administrează Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public și realizează evidența personalului plătit din fonduri publice.	 	Există premisele unei evidențe centralizate la nivel național. Obiectivitate și corectitudine în raportare.



impact pozitiv;



impact negativ.

(Sursa: ANFP)

Figura 9 Stadiul actual privind revizuirea cadrului normativ, conform SCAP

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Revizuirea cadrului normativ în domeniul funcției publice	decembrie 2015	Semestrul II 2017	Parțial realizat Adoptarea OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Actele normative subsecvente sunt în faza de proiect (redate în Anexa 1).

(Sursa: ANFP)

Odată cu apariția Codului administrativ din 2019, atribuțiile ANFP privind controlul ex-ante au dispărut, ceea ce a dus la un număr crescut de iregularități după vara anului 2019. Astfel, contrar obiectivelor asumate în SCAP, rolul ANFP a fost mai degrabă slăbit, nu consolidat. Termenele asumate în SCAP privind dezvoltarea instituțională a ANFP nu au fost respectate, ci au fost prelungite.

Figura 10 Stadiul actual al implementării măsurilor vizând consolidarea rolului ANFP

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Consolidarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	decembrie 2015	Semestrul II 2017	Nerealizat OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, prevede noi atribuții pentru ANFP, precum: organizarea concursului național, elaborarea cadrelor de competențe, administrarea unui <i>Sistem electronic național de evidență a ocupării în sectorul public</i> . Pentru a implementa aspectele noi introduse sunt necesare cadrul normativ secundar și modificarea hotărârea guvernului privind organizarea și funcționarea ANFP, sistemul informatic funcțional, etc.

(Sursa: ANFP)

Conform SCAP, ANFP ar fi trebuit să ia în evidență și personalul contractual din administrația publică dar Codul administrativ a fixat un obiectiv mult mai ambițios și prevede ca ANFP să opereze un sistem electronic care să țină evidența tuturor salariaților din sistemul public (ex. profesori, medici, magistrați, militari etc.) - Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public. Codul administrativ prevede că proiectul de act normativ pentru a operaționaliza acest sistem informatic trebuie elaborat în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a Codului.

Figura 11 Analiza stadiului actual al implementării măsurii vizând implementarea unui Sistem național de evidență a ocupării în administrația publică (SCAP)

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019)
			Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Sistem național de evidență a ocupării în administrația publică	decembrie 2016 – decembrie 2020	decembrie 2020	Nerealizat/ În termen Un Sistem electronic național de evidență a ocupării în sectorul public și evidența personalului plătit din fonduri publice este prevăzut în Codul administrativ. Sistemul informatic și cadrul normativ corespunzător sunt în curs de dezvoltare/elaborare.

(Sursa: ANFP)

Reforma sistemului de recrutare prin introducerea unui cadru de competențe și a concursului național

Un pas important pentru **depolitizarea** administrației publice și **profesionalizarea** acesteia este operaționalizarea **concursului național**, gestionat de către ANFP. O astfel de abordare ar aduce numeroase avantaje:

- Corelarea nevoilor de personal ale sistemului public cu competențele persoanelor interesate de dezvoltarea unei cariere în administrație;
- Introducerea pe scară largă a recrutării bazate pe merit printr-un proces transparent și incluziv ce va determina uniformizarea condițiilor generale de ocupare, creșterea încrederii în procesul de recrutare în funcția publică, ceea ce va duce la o baza mai mare de selecție și, implicit, la o calitate mai bună a resurselor umane din administrația publică;
- Este anticipat că selecția descentralizată va conduce la scăderea costurilor și a poverii administrative generate de recrutare, pentru instituțiile publice;
- În plus, este anticipat că prin concursul național recrutarea va deveni mai transparentă și astfel vor scădea numărul de petiții și acțiuni în instanță.

Codul administrativ creează cadrul general privind elaborarea cadrelor de competențe, a concursului național și a unui nou model de recrutare și selecție a personalului în administrația publică.

Figura 12 Stadiul actual al revizuirii sistemului de recrutare și selecție în administrația publică, pe bază de competențe și merit (SCAP)

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019)
			Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Revizuirea sistemului de recrutare și selecție în administrația publică, pe bază de competențe și merit	decembrie 2020	decembrie 2020	Parțial realizat, în termen Elaborarea și implementarea cadrelor de competențe, standardizarea fișelor de post, un nou model de recrutare/concurs național în domeniul funcției publice (prevăzute în OUG nr. 57/2019) sunt pregătite/demarate prin proiectul <i>Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică</i> , cod SIPOCA 136.

(Sursa: ANFP)

În prezent, se constată lipsa de claritate privind competențele necesare pentru ocuparea funcțiilor publice. În timp ce legislația românească enumeră anumite competențe generice și specifice, acestea sunt vagi și nu diferențiază competențele pentru categoriile diferite de funcționari publici. În principiu, competențele necesare funcționării unei instituții publice trebuie să orienteze procese de management al resurselor umane, cum ar fi recrutarea, selecția, managementul performanței.

O viziune armonizată asupra tipurilor de funcții publice necesare într-o administrație publică modernă este obstrucționată de lipsa unei dezvoltări organizaționale strategice și de recunoașterea importanței evaluării performanței muncii. Planificarea recrutării se realizează la nivel instituțional pe baza structurilor de funcții existente, perpetuând o abordare incrementală în cadrul fiecărei autorități/instituții. Procese importante în domeniul resurselor umane, cum ar fi planificarea recrutării și evaluarea performanței, se realizează în principal pentru a respecta proceduri și nu pentru a obține rezultate instituționale.

Dezvoltarea unui cadru de competențe și a unor fișe de post pentru funcții publice, standardizate, ar contribui la rezolvarea neconcordanțelor și ar constitui un element de bază pentru un sistem de management al resurselor umane profesionist în administrația publică.

Pentru a se clarifica rolurile și responsabilitățile asociate fiecărei categorii de personal care își desfășoară activitatea în autorități și instituții publice, în cadrul proiectului *Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică* a fost elaborat un cadru de competențe pentru funcțiile publice din administrația publică centrală, care a fost supus ulterior unui proces de consultare.

Termenul „competență” se referă la cunoștințe, abilități și comportamente care fac posibilă îndeplinirea eficientă a cerințelor unui post. Pentru domeniul funcției publice sunt avute în vedere competențe generale și competențe specifice. Din categoria competențelor generale pot fi enumerate: rezolvarea de probleme și luarea deciziilor, inițiativă, planificare și organizare, comunicare, lucru în echipă, medierea conflictelor, orientare către cetățean, asumarea răspunderii, proactivitate și gândire conceptuală, gândire strategică etc. Competențele specifice pentru categorii de funcții publice generale, pe diferite domenii funcționale, includ: coordonarea echipei de proiect, raționament matematic și analitic, diplomație etc.¹⁵.

¹⁵ *Propunere pentru Cadru de competențe*, p. 35, document elaborat în cadrul proiectului *Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică*, Cod SIPOCA 136 de experții Băncii Mondiale pe baza interviurilor și a focus-grupurilor organizate cu personal din administrația publică.

Cadrul de competențe va clarifica profilurile necesare ocupării funcțiilor publice, indicând cunoștințele, abilitățile și atitudinile necesare pentru ocupare, cu scopul de a îmbunătăți recrutarea funcționarilor publici și, implicit, calitatea serviciilor publice. De asemenea, cadrul de competențe va sprijini planificarea forței de muncă, dezvoltarea carierei, managementul performanței și instruirea personalului din administrația publică.

Figura 13 Stadiul actual al elaborării și implementării cadrelor de competențe în administrația publică (SCAP)

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 462/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Cadre de competențe în administrația publică elaborate și implementate (în fișele de post, procesul de recrutare și selecție etc.)	ianuarie 2020	Semestrul II 2019	Parțial realizat, în termen Elaborarea cadrului de competențe precum și standardizarea fișelor de post în domeniul funcției publice sunt pregătite prin proiectul <i>Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică</i> , cod SIPOCA 136. Acestea urmează să fie transpuse în legislație.

(Sursa: ANFP)

În plus, în cadrul ANFP a fost elaborată analiza *Competencies necessary for eGovernment*¹⁶ pe baza unui sondaj în cadrul European Public Administration Network (EUPAN), în perioada Președinției României la Consiliul Uniunii Europene, în care sunt inventariate și analizate documente strategice care includ modele de competențe pentru servicii publice digitale (de la competențe IT și de management la inteligență emoțională, competențe prevăzute pentru echipe etc.). Aspectele abordate sunt relevante pentru digitalizarea administrației publice din România, precum și pentru dezvoltarea cadrului de competențe specifice pentru domeniul ITC în administrația publică.

Monitorizarea respectării normelor de conduită în administrația publică

Normele de conduită în administrația publică, precum și monitorizarea respectării acestora, au fost prevăzute încă din anul 2004, prin Codul de conduită a funcționarilor publici.¹⁷ Activitatea de consiliere etică în administrația publică a fost prevăzută, prin Codul de conduită, încă din anul 2007.

Consilierea de etică este prevăzută și în Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 ca măsură de prevenire a corupției. În acest sens, unul din obiectivele SNA, corelat cu obiectivele SCAP, este “revizuirea și completarea cadrului normativ privind consilierul de etică prin consolidarea statutului și mandatului acestuia, inclusiv prin asigurarea resurselor necesare”. Adoptarea Codului administrativ în anul 2019 îndeplinește în mare parte acest obiectiv.

Figura 14 Stadiul actual al promovării eticii și integrității în administrația publică – cadru normativ revizuit, activități privind managementul riscurilor (SCAP)

¹⁶ Analiza este publicată pe site-ul ANFP (http://www.anfp.gov.ro/continut/PRESRO_2019) și pe site-ul EUPAN (www.eupan.eu).

¹⁷ Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici (republicată, cu completări în anul 2007, abrogată și înlocuită prin prevederile Codului administrativ).

Măsură din SCAP	Termen inițial din SCAP	Termen revizuit HG nr. 62/2017	Stadiu actual (la sfârșitul anului 2019) Realizat / Nerealizat / Parțial realizat, în termen
Promovarea eticii și integrității în administrația publică – cadru normativ revizuit, activități privind managementul riscurilor	decembrie 2016- decembrie 2020	decembrie 2020	Realizat Actualizarea cadrului privind conduita personalului din administrația publică, realizată prin OUG nr. 57/2019. ANFP monitorizează respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare, și elaborează rapoarte în acest sens. Evaluarea riscurilor și implementarea măsurilor preventive anticorupție sunt prevăzute la nivelul autorităților și instituțiilor publice.

(Sursa: ANFP)

Conform prevederilor din Codul administrativ¹⁸, Agenția Națională a Funcționarilor Publici informează publicul cu privire la:

- numărul și obiectul sesizărilor privind cazurile de încălcare a normelor de conduită profesională;
- categoriile și numărul de funcționari publici care au încălcat principiile și normele de conduită;
- cauzele și consecințele nerespectării normelor de conduită;
- evidențierea cazurilor în care funcționarilor publici li s-a cerut să acționeze sub presiunea factorului politic,

în funcție de raportările primite de la consilierii de etică din autorități și instituții publice, prin *Rapoartele privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice*¹⁹, publicate pe site-ul instituției.

Figura 15 Numărul și tipul sancțiunilor dispuse de persoana care are competența legală de aplicare, conform raportărilor primite pentru anul 2019

2019	Numărul și tipul sancțiunilor dispuse de persoana care are competența legală de aplicare pentru personalul cu funcții publice de conducere (C) și de execuție (E)									
	Mustrări scrise		Diminuări salariale		Suspendare drept promovare		Retrogradări		Destituiri	
	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E
Centrale	6	1	5	6	1	1	0	0	2	0
Teritoriale	5	31	2	19	2	1	0	0	1	4
Locale	10	97	5	60	0	1	0	4	3	8
Secretari generali UAT	5	0	2	0	0	0	0	0	2	0
TOTAL	26	129	14	85	3	3	0	4	8	12

(Sursa: ANFP)

În *Rapoartele privind monitorizarea respectării normelor de conduită* realizate de ANFP se observă că multe dintre problemele semnalate în activitatea de consiliere etică precum și în sesizările către comisiile de disciplină se repetă în fiecare an. Unele dintre acestea sunt probleme de managementul resurselor umane, în principal cu privire la gestiunea modului de lucru: neîndeplinirea adecvată a sarcinilor de serviciu, necunoașterea legislației, relaționarea cu superiorii ierarhici, situații conflictuale la birou etc. Acestea sunt aspecte relevante pentru managementul performanței individuale, care pot fi

¹⁸ Codul administrativ art. 457.

¹⁹ disponibile pe site-ul ANFP http://www.anfp.gov.ro/continut/Rapoarte_de_monitorizare_20122017

abordate prin îndrumare din partea superiorilor ierarhici, instruire formală și la locul de muncă, evaluarea performanței profesionale a funcționarului public. Din raportările privind monitorizarea respectării normelor de conduită nu reiese dacă autoritățile și instituțiile au luat măsuri specifice de managementul resurselor umane pentru a gestiona sau preveni problemele menționate. În plus, se observă că nu există o monitorizare a cazurilor de discriminare, hărțuire etc., ca indicatori privind conduita.

Cu privire la atribuțiile sale în domeniul eticii în administrația publică prevăzute în SCAP, în anul 2019 ANFP a realizat următoarele:

- Contribuție la cadrul normativ cu privire la drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, norme de conduită profesională, atribuțiile consilierului de etică (care au fost extinse față de cadrul normativ anterior) și activitatea de consiliere etică, aspecte incluse în Codul administrativ;
- Un program-pilot de formare a consilierilor de etică, cu 2 module distincte – unul pentru consilierii de etică în funcție și unul pentru persoane care ar trebui să îndeplinească și/ sau se califică pentru funcția de consilier de etică, în cadrul proiectului *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație (SIPOCA 63)*;
- Dezvoltarea aplicației informatice utilizate de consilierii de etică pentru raportările privind respectarea normelor de conduită și situația implementării procedurilor disciplinare; training pentru utilizatorii aplicației informatice (prin proiectul *ETICA*);
- Două consultări publice pe tema eticii în administrația publică, la București, una pentru personalul din administrația publică și alta destinată cetățenilor;
- Elaborarea, cu consultanți externi, a unor analize privind percepțiile cetățenilor și ale personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație, nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită și elaborarea unei strategii de comunicare privind standardele etice și conduita în administrația publică, în cadrul proiectului *ETICA*;
- Monitorizarea aplicării și respectării normelor de conduită în cadrul autorităților și instituțiilor publice în vederea elaborării *Raportului privind monitorizarea implementării principiilor și a standardelor de conduită, precum și a procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice 2019*;
- Elaborarea studiului *Ethics, an integral part of the organizational culture în European public administrations*, pe baza unui sondaj realizat în European Public Administration Network (EUPAN) în timpul Președinției României la Consiliul Uniunii Europene în anul 2019.²⁰

*Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România(2019)*²¹ a evidențiat următoarele aspecte:

- 48% dintre respondenți consideră că administrația publică din România este eficientă;
- Corupția, birocrăția și competențele scăzute ale funcționarilor din administrația publică sunt principalele probleme identificate de către respondenți în administrația publică;
- 44% dintre respondenți declară că, în relația cu funcționarii publici, în ultimii doi ani, au fost victima unui tip de tratament abuziv, iar cea mai mare parte (55%) dintre cei care s-au simțit lezați de comportamentul unui funcționar public nu au luat măsuri în vederea soluționării sau sancționării problemei apărute;
- Cu privire la relația cu funcționarul public, principala solicitare a populației vizează rezolvarea problemelor (pag.24-25).

²⁰ Studiul este disponibil pe site-ul ANFP: http://www.anfp.gov.ro/continut/PRESRO_2019 și pe site-ul EUPAN – www.eupan.eu;

²¹ Acest studiu a fost realizat în cadrul proiectului *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație (SIPOCA 63)* implementat de ANFP și este publicat pe site-ul ANFP.

Studiul privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație (2019) a arătat următoarele aspecte relevante:

- 60% dintre consilierii de etică participanți la sondaj au declarat că în instituțiile în care lucrează există un interes scăzut sau foarte scăzut pentru activitățile de informare și consiliere etică (p.24);
 - Problemele concrete cu care consilierii de etică, participanți la sondajul de opinie, declară că s-au confruntat au vizat: nerespectarea atribuțiilor de serviciu (32%), atitudine necorespunzătoare a funcționarului public (20%), agresivitate verbală (10%), sesizări din partea cetățenilor (10%), absenteismul nemotivat (8%), lipsa interesului pentru formarea etică (5%), acțiunea cu rea-credință (5%) și ilegalitatea dispozițiilor conducerii (3%) (p.27);
- Cazurile de discriminare au fost aduse la cunoștința personalului cu rol de management (53%), a colegilor funcționari publici (27%) și abia în proporție de 7% consilierilor de etică; în aproximativ 30% din situațiile care presupun o problemă etică nu se apelează la consilierul de etică, ci direct la superiorul ierarhic sau la conducătorul instituției (pag. 44).

Se observă că percepția cetățenilor privind administrația publică este în continuare mai degrabă negativă. În plus, consilierii de etică semnalează interesul scăzut în instituții publice cu privire la informare și consiliere etică. Această situație poate indica nevoia de schimbare privind tematica instruirii în domeniul eticii, în administrația publică. De exemplu, studiul *Ethics, an integral part of the organizational culture în European Public administrations* propune următoarele direcții de dezvoltare a eticii în administrația publică europeană, pentru a promova încrederea cetățenilor în instituții publice (având în vedere că încrederea este influențată de percepții privind competența, integritatea și eficacitatea instituțiilor): prevenirea și managementul conflictului de interese, leadership etic, promovarea încrederii în interiorul instituțiilor publice, includerea în dezbaterile pe teme etice a subiectelor de interes pentru cetățeni și a problemelor de drepturile omului evidențiate de European Union Agency for Fundamental Rights (discriminarea cu privire la origine etnică, dizabilitate, orientare sexuală etc.).²²

²² *Ethics, an integral part of the organizational culture în European Public administrations*, pag. 29-36.

4. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, prin sistemul informatic gestionat de ANFP

ANFP administrează evidența națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, pe baza datelor transmise de responsabilii de resurse umane, prin intermediul unui sistem informatic. Situațiile transmise cuprind date referitoare la funcțiile publice generale, cele specifice și unele funcții cu statut special. Gestiunea evidenței funcționarilor publici care beneficiază de statut special se realizează de către autoritățile și instituțiile în cadrul sau în subordinea cărora aceștia își desfășoară activitatea și nu fac obiectul bazei de date a ANFP.

Structura funcțiilor publice

În cursul anului 2019, numărul autorităților și instituțiilor publice aflate în evidența ANFP a fost de 4343 (față de 4354 la 31 decembrie 2018), având un număr de 175.283 de funcții publice. În perioada 2009-2019, numărul funcțiilor publice a crescut aproape an de an (cu excepția anilor 2011 și 2013), ajungând de la 133.346 în 2009 la 175.283 în 2019. Având în vedere faptul că ANFP a gestionat, în perioada de referință, doar funcțiile și funcționarii publici, **creșterea constantă nu echivalează cu o creștere a numărului de posturi aferent întregului personal angajat în administrația publică**. Această tendință urmează a fi analizată la momentul în care se va operaționaliza sistemul electronic național de evidență a ocupării în administrația publică.

Posibilele cauze ale acestei evoluții constante a numărului de funcții publice ar fi:

- Creșterea numărului de funcții publice prin transformarea posturilor de natură contractuală care implicau activități cu prerogative de putere publică;
- Identificarea de noi nevoi comunitare, mai ales la nivelul instituțiilor și autorităților locale, fapt care a dus la organizarea de noi servicii publice locale cu personalitate juridică (de exemplu, poliția locală, serviciile de evidență a persoanelor etc.);
- Apariția de-a lungul timpului a unor noi posturi sau structuri în cadrul instituțiilor publice: structura de audit public intern, structura arhitectului-șef, organizarea domeniului de asistență socială, poliția locală etc.

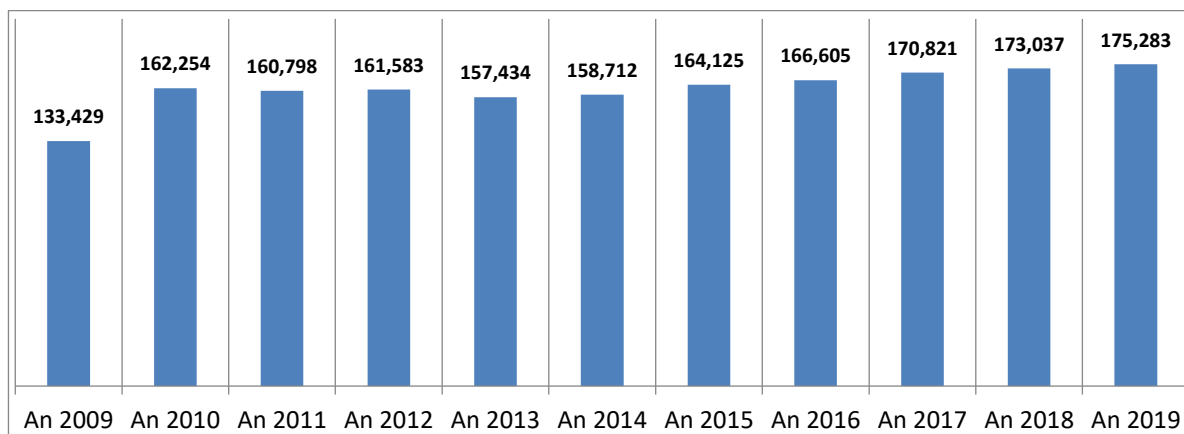
Pe de altă parte, reprezentările grafice reflectă în mod evident efectele politicilor guvernamentale și ale actelor normative care au avut drept scop ajustarea numărului de angajați în administrația publică, ca efect al crizelor economice. Astfel:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, care a stabilit un număr maxim de posturi pentru unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale, în funcție de numărul de locuitori. În paralel, printr-o serie de acte normative s-a redus și personalul din instituțiile și autoritățile publice centrale. Aceste modificări legislative se regăsesc în numărul de posturi aferent anului 2011;
- Aceeași situație se reflectă și prin aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor, în scopul reducerii cheltuielilor cu administrația publică, prin care se desființau unele posturi vacante, se reducea cu 4% numărul posturilor ocupate din diferite instituții și autorități publice centrale și se reglementa o politică de

ocupare după principiul "unu la unu", respectiv la un post ocupat devenit vacant, un post ocupat prin concurs.

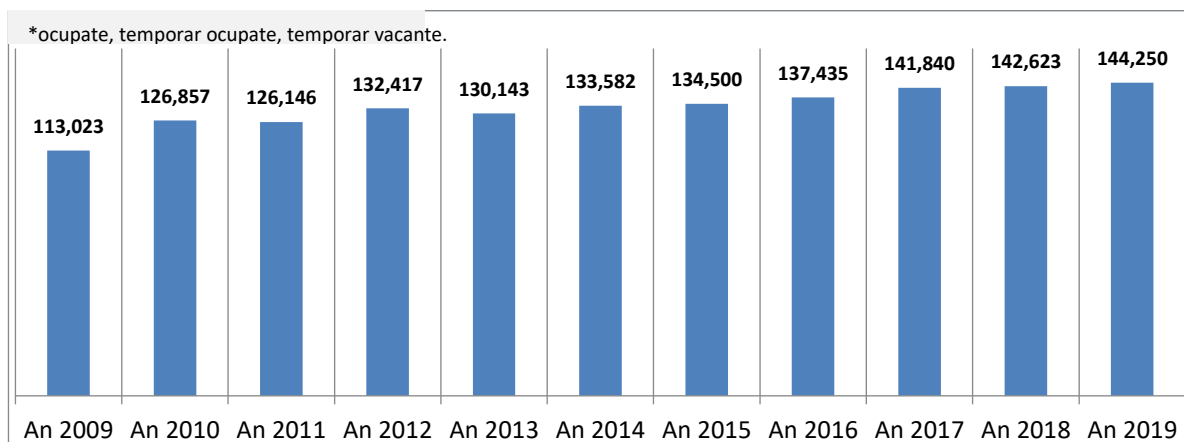
Ca o tendință generală, se remarcă faptul că în ultimii 11 ani funcțiile publice au crescut în valori nominale cu aproximativ 42.000 de posturi la nivel național, cea mai mare creștere fiind la nivelul anului 2010 (Figura 16).

Figura 16 Evoluția numărului total de funcții publice (2009-2019)



(Sursa: ANFP)

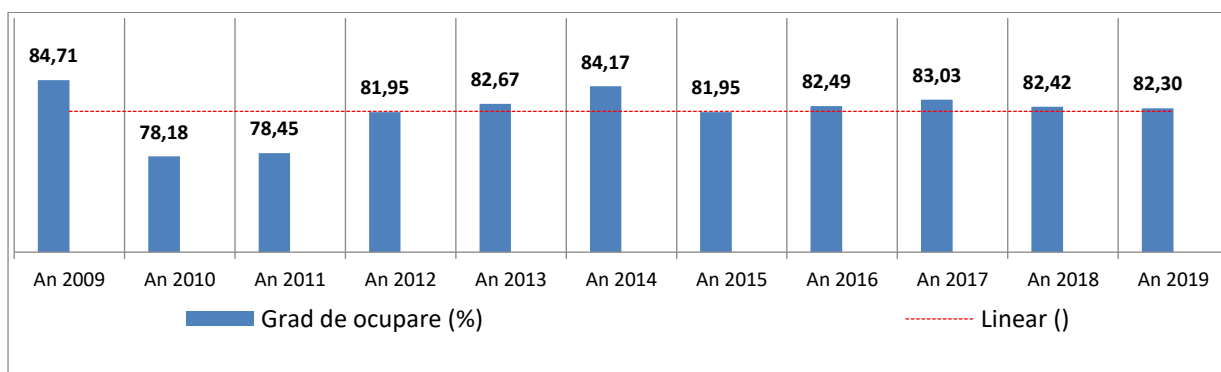
Figura 17 Evoluția numărului total de funcții publice ocupate*



(Sursa: ANFP)

În ceea ce privește numărul absolut al funcțiilor publice ocupate (**Figura 17**), acesta a urmat aceeași tendință de creștere, iar gradul de ocupare a rămas relativ constant de-a lungul timpului (**Figura 18**). Cel mai mare grad de ocupare se observă la nivelul anului 2009, acesta fiind de 84,71%, ulterior înregistrând o scădere semnificativă de peste 6,5 puncte procentuale, dar explicabilă prin numărul de creșteri de funcții publice în anul 2010. În general, nu au existat variații mari în ceea ce privește gradul de ocupare a funcțiilor publice.

Figura 18 Evoluția gradului de ocupare a funcțiilor publice (2009-2019)



(Sursa: ANFP)

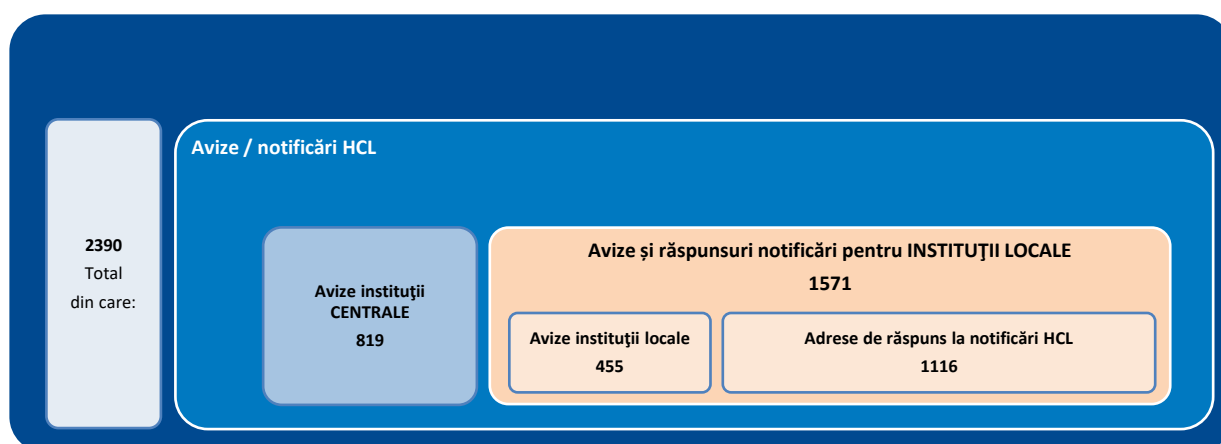
Până în 2014 inclusiv, gradul de ocupare a fost fluctuant (cu scădere în 2010 și 2011. În 2013, în urma politicii de diminuare a numărului de posturi vacante, a crescut procentul de funcții publice ocupate față de numărul total de funcții publice). Începând cu 2015 asistăm la o stabilizare a evoluției (grade de ocupare în media multianuală). Cea mai mare scădere a fost în 2010, iar vârful gradului de ocupare este reprezentat de începutul seriei de timp (2009 – probabil, pe fondul boom-ului economic înregistrat anterior, al politicilor de relaxare în ceea ce privește dreptul instituțiilor și autorităților publice de a recruta personal).

Avize/notificările privind structura funcțiilor publice în anul 2019

Acordarea de avize în procesul de stabilire sau modificare a structurii de funcții publice s-a realizat pe parcursul anului 2019 succesiv în conformitate cu prevederile Legii nr. 188/1999 și începând cu data de 05 iulie 2019, conform prevederilor Codului administrativ.

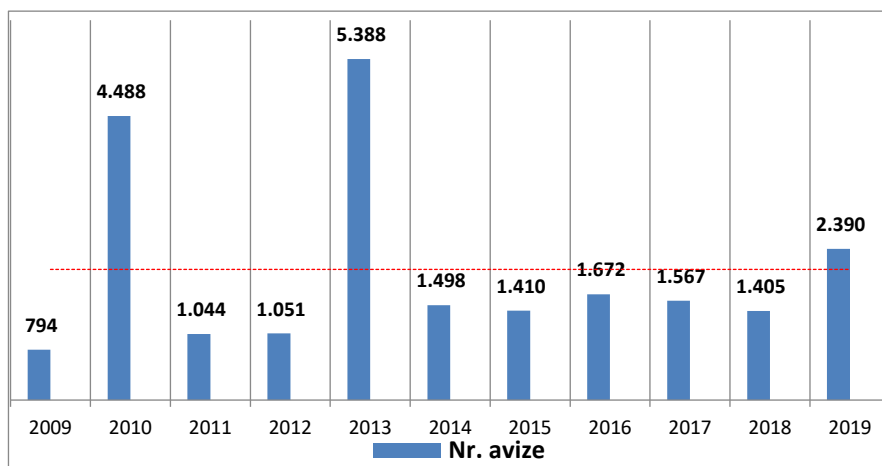
Astfel, pe parcursul anului 2019, Agenția a acordat un număr de **1274** avize pentru stabilirea funcțiilor publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice (centrale și locale), conform figurilor de mai jos. După intrarea în vigoare a Codului administrativ avizele pentru stabilirea funcțiilor publice se acordă pentru funcțiile publice de stat și teritoriale. Pentru autoritățile și instituțiile publice locale, Agenția realizează analiza actelor administrative transmise (hotărâri ale consiliilor locale/județene). Astfel s-au elaborat un număr de 1116 adrese de răspuns asupra actelor administrative privind stabilirea funcțiilor publice locale, modificarea structurii de funcții publice locale, precum și reorganizarea activității la nivelul autorităților și instituțiilor publice locale.

Figura 19 Avize/notificările privind structura funcțiilor publice în anul 2019



Avizele (notificările) privind structura funcțiilor publice în perioada 2009-2019

Figura 20 Evoluția numărului de avize în perioada 2009-2019

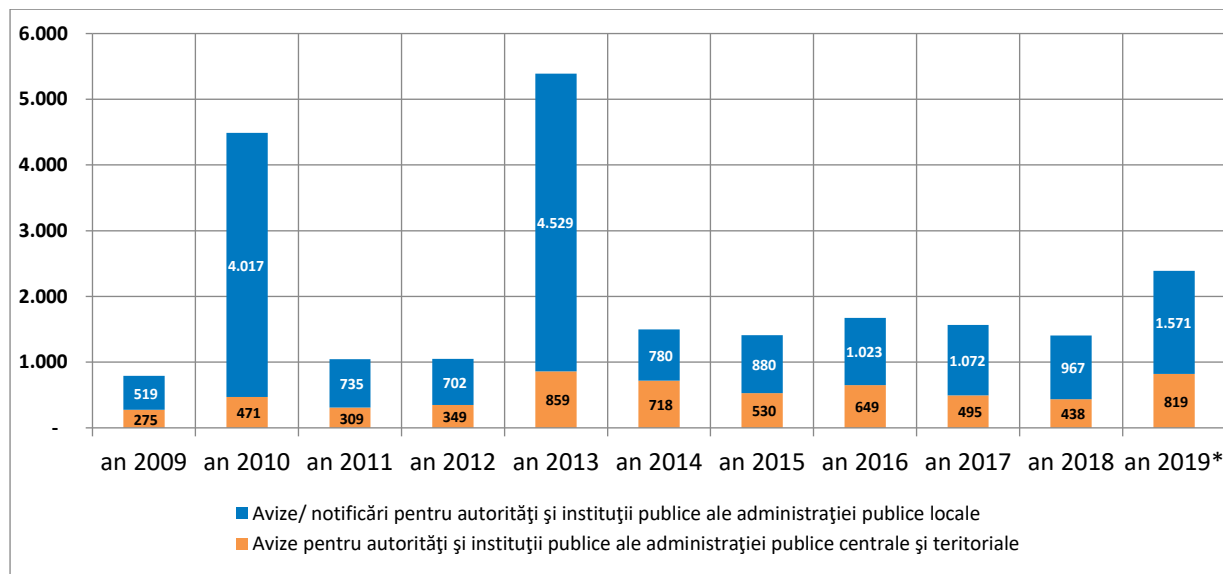


Cel mai mare număr de avize a fost emis în anii 2010 și 2013. Acest fapt reflectă tendința de evoluție a funcțiilor publice din acești ani, iar explicația detaliată a cauzelor se regăsește la secțiunea dedicată evoluției numărului de funcții publice.

(Sursa: ANFP)

Evoluția privind numărul de avize/notificări privind structura funcțiilor publice 2009 – 2019 la nivel local și central/teritorial

Figura 21 Evoluția numărului de avize și notificări, pe categorii de beneficiari instituționali (2009-2019)



*din care 455 răspunsuri la notificări pentru instituții locale rezultate în urma modificării legislației.

(Sursa: ANFP)

Figura de mai sus arată evoluția numărului de avize și notificări defalcată pe nivel local, respectiv central și teritorial. Pentru fiecare dintre cele 2 niveluri se mențin, în general, aceleași vârfuluri (ani cu foarte multe avize și notificări - vezi anul 2013). Ca particularitate, se constată că în anul 2019 numărul de avize pentru administrația locală este cu 48% mai mare decât cel aferent structurilor centrale și teritoriale. Explicația principală este intrarea în vigoare a dispozițiilor Codului administrativ, prin care se introduce obligativitatea consiliilor județene și primăriilor de a stabili funcția publică de secretar general al unității

administrativ-teritoriale. Astfel, a fost necesar ca toate aceste autorități publice să adopte acte administrative care să statueze aceste modificări.

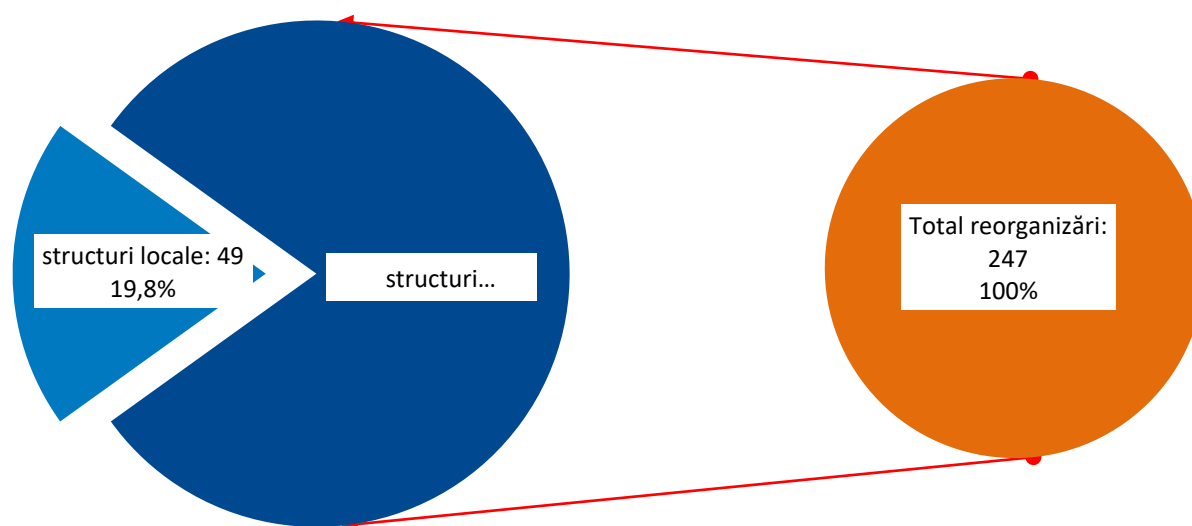
Între cele 2 variabile categoriale (local *versus* central și teritorial) s-a constatat existența unei corelații pozitive și semnificative statistic, semn că evoluțiile numărului de avize emise pentru entitățile publice locale, respectiv centrale și teritoriale sunt, în general, similare (puterea legăturii dintre ele fiind însă una moderată).

Pe de altă parte, până în prezent, nu există o analiză clară pentru a se stabili care instituții publice trebuie să cuprindă în structura de personal funcționari publici, conform criteriilor din Codul administrativ și care nu exercită activități cu prerogative de putere publică. O astfel de analiză, urmată de o corectă reglementare, ar trebui să se realizeze în perioada următoare, astfel încât instituțiile publice care au activități prin care se exercită prerogative de putere publică să dețină funcții publice, iar instituțiile care livrează servicii publice populației să aibă în structură doar personal contractual.

Cu privire la **reorganizarea activității autorității sau instituției publice**, aceasta reprezintă modalitatea de modificare a organigramei instituției/autorității publice în anumite cazuri expres prevăzute de Codul administrativ. Totodată, Codul introduce un interval minim la care se poate realiza, respectiv cel mult o dată la 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării. De asemenea, trebuie precizat faptul că, dacă reorganizarea activității determină reducerea de posturi, nu se mai pot înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.

Ținând cont de faptul că această prevedere a intrat în vigoare la 5 iulie 2019, figura 22 reprezintă grafic situația avizelor/ adreselor de răspuns la **solicitățile de reorganizare** ale instituțiilor publice la nivel local, teritorial și central.

Figura 22 Situația avizelor/ adreselor de răspuns la solicitările de reorganizare



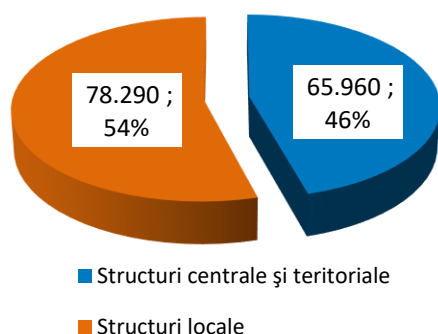
(Sursa: ANFP)

Ocuparea funcțiilor publice pe niveluri administrative la nivelul anului 2019

Potrivit datelor din figura 23, la nivelul anului 2019, din totalul de 144.250 de funcții publice ocupate, 54% sunt funcții de la nivel local (județe, municipii, orașe și comune), iar 46% sunt la nivel central (instituții și autorități centrale la care se adaugă instituțiile deconcentrate de la nivel teritorial).

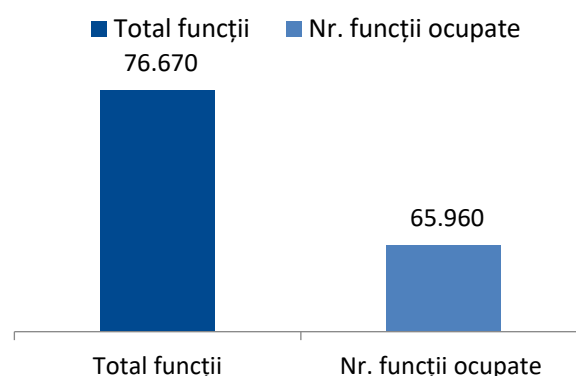
Analiza distribuției funcțiilor publice în structurile centrale și teritoriale arată că, în 2019, gradul de ocupare era de 86% (figura 24), respectiv, din 76.670 de funcții publice, 65.960 erau ocupate.

Figura 23 Ponderea funcțiilor publice ocupate pe niveluri administrative (2019)



(Sursa: ANFP)

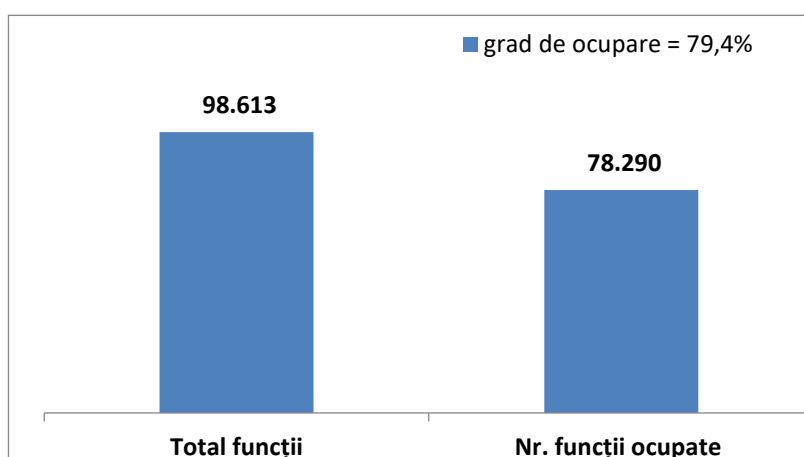
Figura 24 Repartizarea funcțiilor publice în structurile centrale și teritoriale (2019)



(Sursa: ANFP)

Ocuparea funcțiilor publice în administrația locală

Figura 25 Repartizarea funcțiilor publice la nivelul consiliilor județene, orașelor și municipiilor (2019)

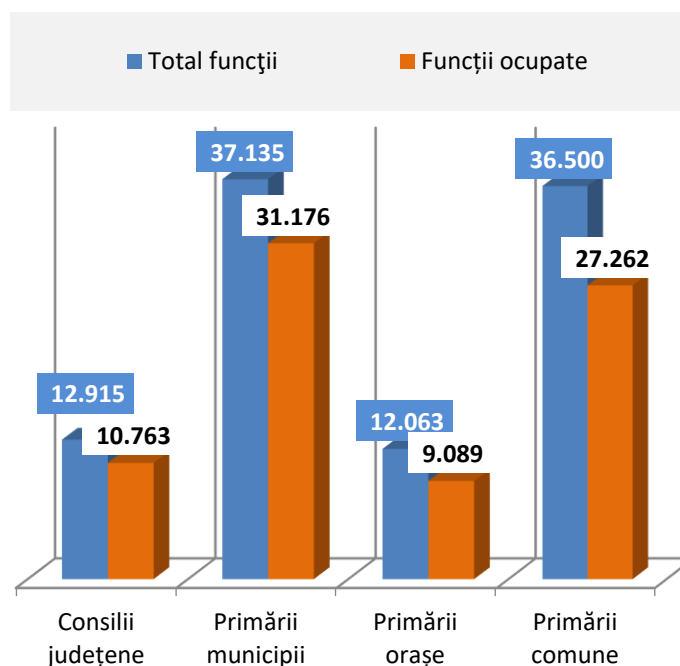


(Sursa: ANFP)

Corelativ, la nivel local, respectiv la nivelul consiliilor județene, orașelor, municipiilor și comunelor, analiza distribuției funcțiilor publice arată că, în anul 2019, existau 98.613 funcții publice, din care ocupate – 78.290, respectiv un grad de ocupare de 79,4% (figura 25).

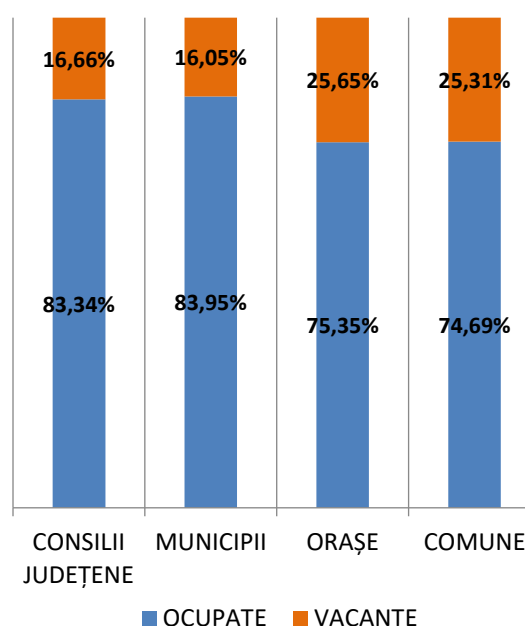
Analiza datelor din figura 26 arată un decalaj major între numărul total de funcții publice și numărul celor ocupate la nivelul primăriilor din mediul rural. Din datele analizate (aferele consiliilor județene și primăriilor municipale, orașenești și comunale) reiese că rata de ocupare variază destul de mult între comune și orașe. Aceasta este de aproximativ 75%, în timp ce pentru municipii și consilii județene nivelul de ocupare este similar, respectiv în jurul valorii de 83% (Figura 27).

Figura 26 Numărul de funcții (totale și ocupate) existente la nivelul consiliilor județene și al primăriilor (2019)



(Sursa: ANFP)

Figura 27 Rata de ocupare a funcțiilor publice în administrația publică locală (2019)



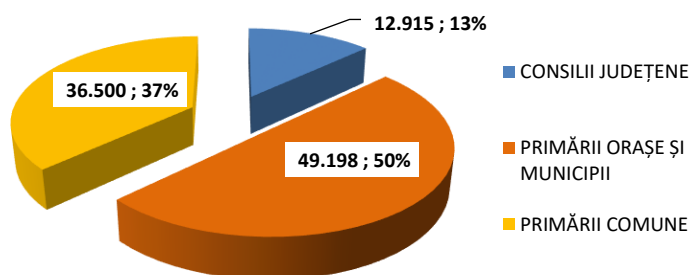
(Sursa: ANFP)

Posibile explicații ale acestui decalaj privind gradul de ocupare în ceea ce privește situația primăriilor de comună s-ar putea regăsi în lipsa de diferențiere între competențele solicitate pentru ocuparea funcțiilor publice. Astfel, legislația face deosebire într-o mică măsură între tipurile de posturi pentru care există obligația înființării în organigrama instituțională. Mai concret, dacă la nivelul unui consiliu județean se impune obligativitatea unui compartiment de audit public intern cu minimum 2 posturi, la nivelul primăriilor de comună nu ar trebui să existe o astfel de obligativitate.

La această situație se adaugă și probleme de calificare a forței de muncă de la nivelul rural, respectiv numărul mare de funcții publice de clasa I din structurile primăriilor de comună, pentru a căror ocupare se solicită studii universitare de licență, este disproporționat față de numărul efectiv al persoanelor care au absolvit astfel de studii la nivel rural.

Nu este de neglijat nici faptul că posibilitatea de mobilitate între localități este îngreunată la nivel rural de calitatea infrastructurii de transport, fapt care nu permite accesul resursei umane calificate la sediile angajatorilor publici din comune.

Figura 28 Distribuția funcțiilor publice la nivel local (2019)



Număr și valori procentuale

(Sursa: ANFP)

Graficul alăturat arată că jumătate dintre funcțiile publice de la nivel local (exclusiv consiliile județene și primăriile) se regăsesc în cadrul primăriilor de orașe și municipii. 37% din totalul funcțiilor publice din structurile locale se regăsesc în primăriile din mediul rural, iar restul de 13% - în cadrul consiliilor județene.

Grad de ocupare pe categorii de funcții publice 2019 (execuție, conducere, categoria înalților funcționari publici)

După nivelul atribuțiilor, funcțiile publice se clasifică în 3 categorii: funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, funcții publice de conducere și funcții publice de execuție.

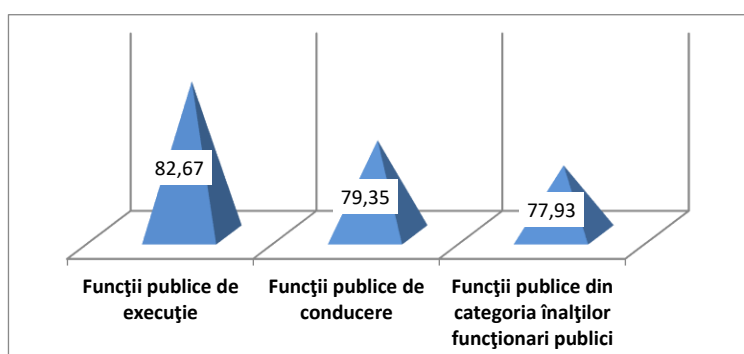
Managementul de nivel superior al autorităților și instituțiilor publice centrale este realizat, alături de demnitari, de către *înalții funcționari publici*. *Funcționarii publici de conducere* asigură managementul funcțional și tehnic al structurilor organizaționale, alcătuite din personal *de execuție*. Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții: director general și director general adjunct, director și director adjunct, director executiv și director executiv adjunct (în structurile teritoriale și locale), șef serviciu, șef birou, precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora. În mod particular, pentru autoritățile administrației publice locale este obligatorie stabilirea funcției publice specifice de secretar general al unității administrativ-teritoriale.

Figura 29 Funcții publice de execuție, de conducere și din categoria înalților funcționari publici

Categorii de funcții publice	Total ocupate	Total funcții	Grad ocupare (%)
Funcții publice din categoria înalților funcționari publici	166	213	77,93
Funcții publice de conducere	15.417	19.429	79,35
Funcții publice de execuție	128.667	155.641	82,67
TOTAL	144.250	175.283	82,30

(Sursa: ANFP)

Figura 30 Gradul de ocupare a funcțiilor publice, după nivelul atribuțiilor (2019)



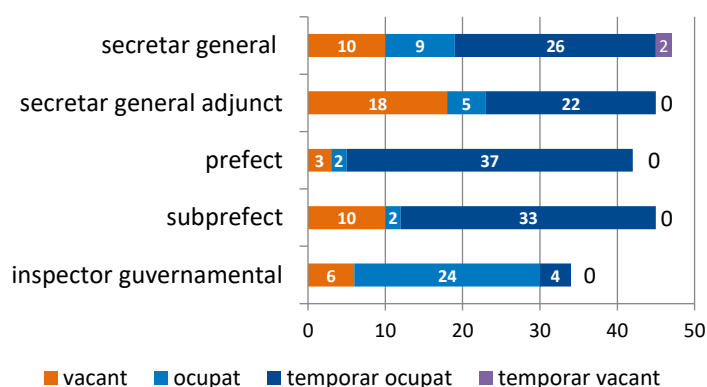
Datele din tabelul de mai sus arată că, per totalul funcțiilor publice, gradul de ocupare în 2019 a fost de 82,3% (care poate fi considerată valoare medie). Funcțiile publice de conducere și funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici au un grad de ocupare sub medie. Funcțiile publice de execuție se situează în valoarea medie (reprezentând peste 80% din totalul funcțiilor publice, acestea stabilesc, în fapt, media).

(Sursa: ANFP)

Analiza posturilor aferente categoriei înalți funcționari publici

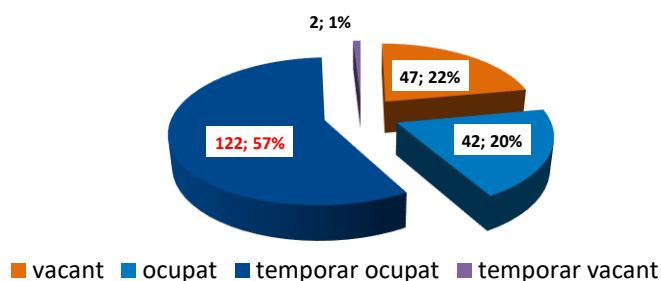
Categoria înalților funcționari publici cuprinde persoanele numite în următoarele funcții: secretar general și secretar general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome, prefect, subprefect sau inspector guvernamental.

Figura 31 Situația posturilor, pe categorii de înalți funcționari publici (2019)



(Sursa: ANFP)

Figura 32 Situația posturilor asociate categoriei înalți funcționari publici (2019)



(Sursa: ANFP)

Ocuparea funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se realizează definitiv sau temporar. Specifică acestei categorii este mobilitatea (modificarea raporturilor de serviciu, în cadrul acestei categorii, realizate în interes public, pentru desfășurarea activității autorităților și instituțiilor publice, precum și pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici). Deși există această procedură de mobilitate, care se adresează doar funcționarilor publici numiți definitiv în cadrul categoriei, politica guvernamentală s-a axat pe numirea temporară a unor funcționari publici de conducere sau execuție în funcții publice corespunzătoare înalților funcționari publici. Această tendință se reflectă în figurile 31 și 32, prin numărul mare de posturi temporar ocupate (exercitate temporar) în raport cu cele ocupate și prin ponderea acestora în numărul total de funcții publice aferente categoriei.

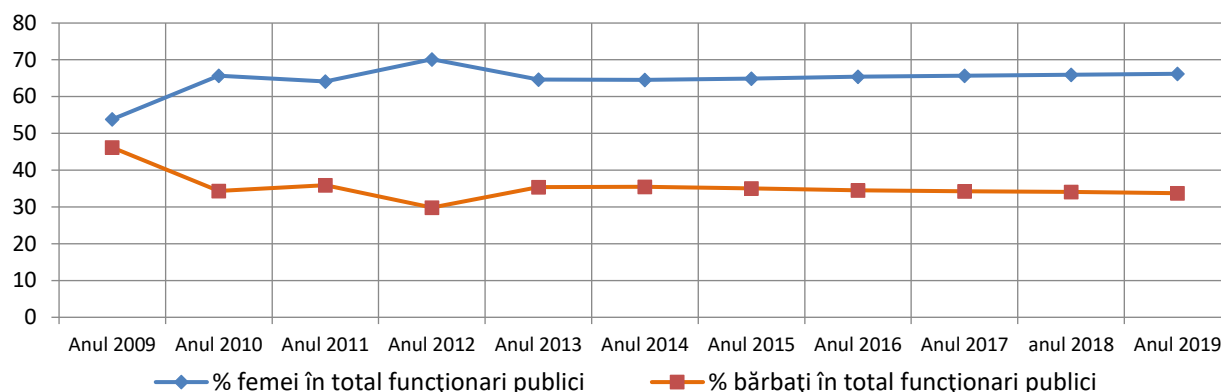
Mai mult, modalitatea de aplicare a mobilității se regăsește în structura funcțiilor de inspectori guvernamentali. Inspectorii guvernamentali se stabilesc ca funcții publice în cadrul SGG și coordonează activități, proiecte sau programe complexe. Aceștia nu sunt numiți în cadrul unei autorități sau instituții publice. Ponderea cea mai mare de posturi ocupate în raport cu numărul total de posturi în această categorie este rezultatul aplicării principiului mobilității.

Distribuția pe gen

Diferite documente legislative și non-normative asumate de România consacră egalitatea de gen ca un principiu fundamental. Distribuția pe gen a funcțiilor publice este reliefată în figurile de mai jos și urmează constant proporția de două treimi femei și o treime bărbați. Caracteristicile funcției publice de stabilitate, competențe preponderent analitice și de sinteză și necesitatea de a asigura un grad ridicat de adaptare la proceduri pot constitui o explicație pentru atractivitatea funcției publice în rândul persoanelor de sex feminin.

Distribuția pe gen – situație comparativă 2009 – 2019

Figura 33 Evoluția ponderii funcționarilor publici, pe sexe (2009-2019)



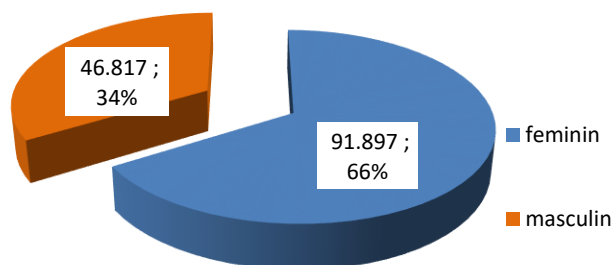
An	Total funcționari publici, din care*	Nr. femei	Nr. bărbați	% femei în total funcționari publici	% bărbați în total funcționari publici
Anul 2009	112.944	60.821	52.123	53,85	46,15
Anul 2010	126.857	83.319	43.538	65,68	34,32
Anul 2011	126.146	80.874	45.272	64,11	35,89
Anul 2012	132.417	92.904	39.513	70,16	29,84
Anul 2013	123.826	80.028	43.798	64,63	35,37
Anul 2014	127.259	82.137	45.122	64,54	35,46
Anul 2015	128.376	83.336	45.040	64,92	35,08
Anul 2016	130.780	85.579	45.201	65,44	34,56
Anul 2017	135.038	88.749	46.289	65,72	34,28
anul 2018	135.916	89.621	46.295	65,94	34,06
Anul 2019	138.714	91.897	46.817	66,25	33,75

*Funcții publice ocupate și temporar ocupate
(Sursa: ANFP)

În intervalul analizat, cu o singură excepție (anul 2009), femeile au reprezentat peste 60% din totalul funcționarilor publici.

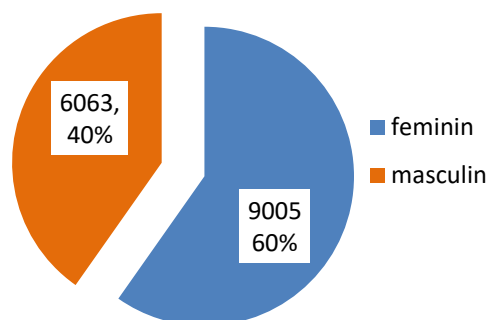
Distribuția pe gen a funcției publice în 2019

Figura 34 Distribuția pe sexe a funcționarilor publici în 2019 (nr., %)



(Sursa: ANFP)

Figura 35 Distribuția pe sexe a funcțiilor publice de conducere (nr., %)

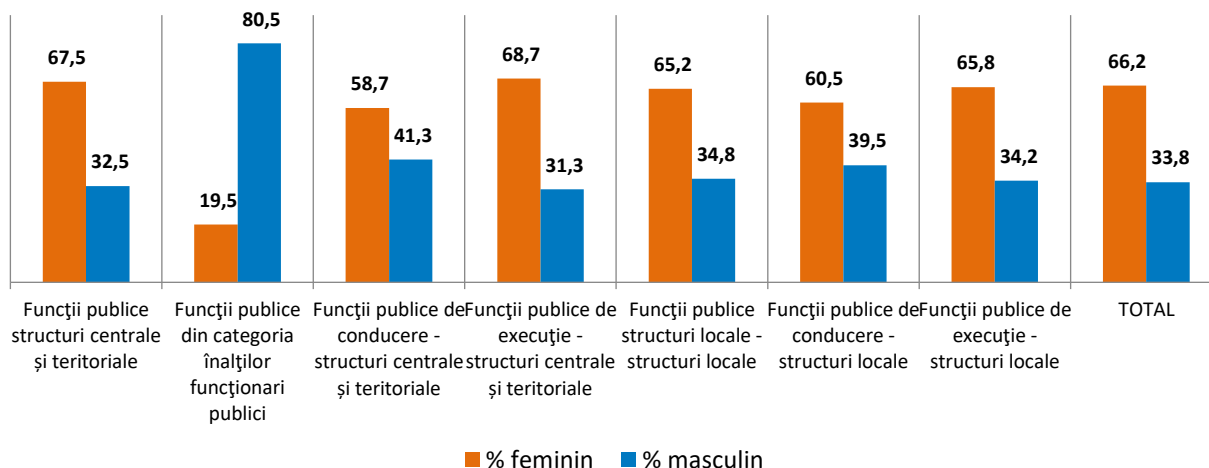


(Sursa: ANFP)

La nivelul anului 2019, două treimi din funcționarii publici sunt femei, iar o treime sunt bărbați. În ceea ce privește funcțiile de conducere, 60% dintre acestea au revenit femeilor și 40% bărbaților.

În anul 2019 a fost realizată o analiză privind distribuție pe gen a funcționarilor publici din cele trei categorii de funcții publice, pe structuri teritoriale. Constatăm că și de această dată categoria înalților funcționari publici face notă discordantă față de tendința generală, cu 80,5% bărbați față de 19,5% femei. Pe de altă parte, deși în funcțiile publice de conducere se păstrează regula că femeile dețin majoritatea posturilor, se remarcă faptul că, atunci când analizăm situația posturilor de decizie, numărul bărbaților este mai mare decât media.

Figura 36 Distribuție pe gen în profil instituțional-administrativ și ierarhic (% , 2019)



(Sursa: ANFP)

Distribuția pe vârste a corpului funcționarilor publici

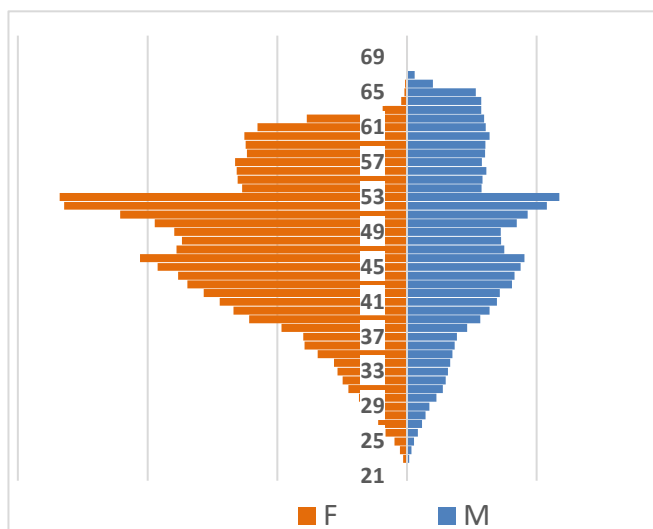
Cadrul normativ incident prevede ca vârstă minimă de intrare în corpul funcționarilor publici 18 ani. Pe de altă parte, încetarea raportului de serviciu se realizează, de drept, la data vârstei standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii succesive pe o perioadă de maximum 3 ani.

Vârsta medie a funcționarilor publici în perioada 2009 – 2019

Graficul de mai jos, cuprinzând evoluția vârstelor funcționarilor publici arată valori medii ale vârstei și o creștere relativ constantă pe întreaga serie de timp (de la 43 de ani în 2009, la 47 de ani în 2019 – în valori rotunjite). Facem precizarea că vârstele sunt calculate pentru fiecare an de referință.

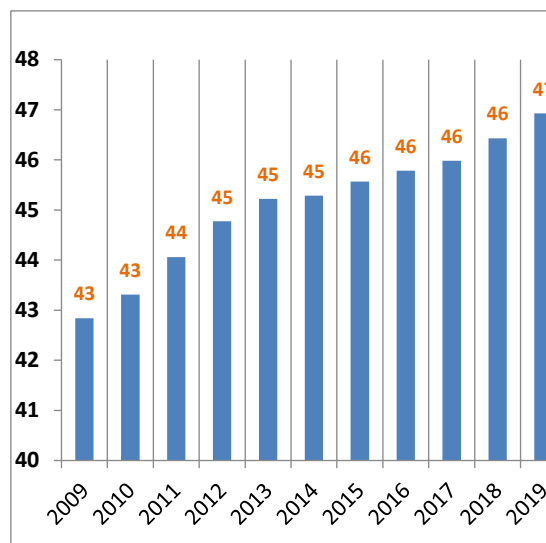
La nivelul anului 2019, cu o vârstă medie de 47 de ani, România are un corp al funcționarilor publici îmbătrânit (Figura 38). Acest aspect este confirmat și de piramida vârstelor (Figura 37), distorsionată pe 2 intervale care se suprapun parțial; practic, reprezentarea piramidală arată o extindere în intervalul 49-53 ani (femei), respectiv pe segmentul 51-53 ani (bărbați).

Figura 37 Piramida vârstelor funcționarilor publici (2019)



(Sursa: ANFP)

Figura 38 Evoluția vârstei medii a funcționarilor publici (2009-2019)



(Sursa: ANFP)

În condiții de fluxuri normale ca valori de vârstă, intrările debutanților, corelate cu ieșirile din sistem prin pensionare ar fi trebuit să mențină o medie de vârstă relativ constantă (dacă nu chiar descendentă). Însă, așa cum se observă, vârsta medie în sistem crește.

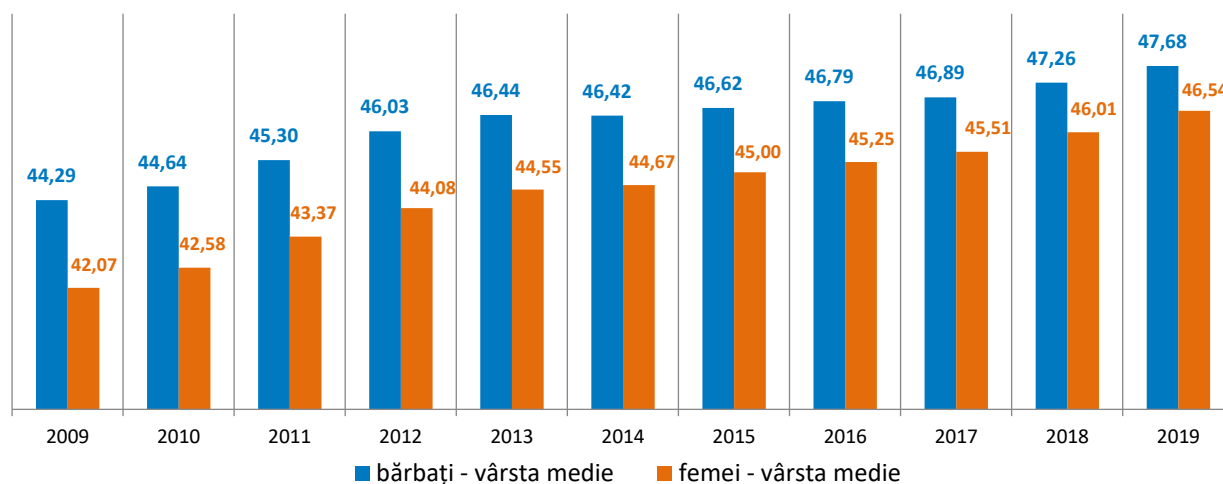
De ce îmbătrânește corpul funcționarilor publici în România? Posibile explicații ar fi:

- Fluxul de intrare este inconsistent ca număr în ceea ce privește debutanții (tinerii);
- Fluxul de ieșiri (prin pensionare, dar nu exclusiv) nu reușește să aplatizeze/scadă evoluția analizată;
- Stabilitatea în funcția publică implică o mobilitate ocupațională redusă între administrație și sectorul economic privat/ sectorul neguvernamental etc.;
- Intrările în funcția publică la nivel de debutant nu cuprind în mod necesar tineri absolvenți de forme de învățământ, cu vârsta mai mică decât media de vârstă a corpului, ci pot fi și persoane aflate deja spre mijlocul sau chiar spre sfârșitul carierei profesionale;
- În egală măsură, principalul flux de intrare s-ar putea să fie reprezentat de segmentul de vârstă apropiat mediei (în jurul sau în intervalul 43-47 ani), respectiv gradelor principal și superior;
- Nu în ultimul rând, nu putem neglija tendința de îmbătrânire a populației la nivelul întregii Uniuni Europene.

Vârsta medie a bărbaților este semnificativ²³ mai mare decât a femeilor pe întreg intervalul analizat (vezi reprezentarea grafică de mai jos).

²³ Pe baza unui test comparativ, semnificativ statistic ($p = .001$).

Figura 39 Evoluția vârstei medii, pe sexe, în perioada 2009-2019



(Sursa: ANFP)

Explicațiile care stau la baza diferenței vârstelor medii între bărbați și femei sunt următoarele:

- Deși la nivel sistemic, ponderea pe gen este de aproximativ o treime bărbați și două treimi femei, ponderea bărbaților în segmentul de vârstă 58 ani și peste este mare pe tot intervalul analizat. Aceste valori superioare în ceea ce privește vârsta bărbaților au cauze naturale (atingerea vârstei-standard de pensionare) și nu sunt cauzate de factori culturali sau ocupaționali, care pot fi, cel mult, aleatorii;
- vârstele de pensionare (ca vârste standard) sunt încă diferite (femeile ies mai devreme la pensie decât bărbații), chiar dacă această diferență s-a diminuat în ultimul timp (de exemplu, vârsta pentru femei era de 58 de ani în 2009 și 61 de ani în 2019);
- ca rezultat al reducerii decalajului, ponderea bărbaților cu vârste de 58 ani și peste este descrescătoare în timp (90% în 2009, 80% în 2010, 52% în 2018, 48% în 2019);

Ocuparea funcțiilor publice

Ocuparea funcțiilor publice vacante sau temporar vacante se face prin: concurs, modificarea raporturilor de serviciu, redistribuirea într-o funcție publică vacantă sau temporar vacantă ori alte modalități prevăzute expres de cadrul normativ (de exemplu, numirea managerilor publici).

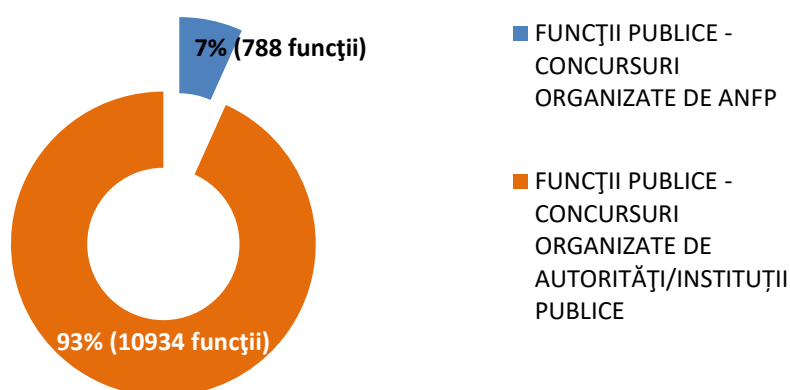
Concursul de ocupare a funcțiilor publice

Până la intrarea în vigoare a prevederilor Codului administrativ, concursurile de ocupare a funcțiilor publice vacante și temporar vacante se organizau și se desfășurau în funcție de competența stabilită de Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici: de către autoritățile și instituțiile publice în ale căror state de funcții se regăsea postul sau de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru funcțiile publice din anumite domenii.

În prezent, după intrarea în vigoare a Codului administrativ, fiecare instituție publică este responsabilă cu procedura organizării propriilor concursuri, Agenția asigurând publicitatea acestora, pe site-ul său. În perioada 2020-2021, ocuparea funcțiilor publice de grad debutant din administrația centrală și cele corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se va realiza prin pilotarea unui concurs național. Acesta va avea la bază principiile competiției, transparenței, competenței, precum și pe cel al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale. Concursul va cuprinde două etape, respectiv etapa de recrutare, la nivel național, organizată de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și etapa de selecție – concurs pe post. Promovarea concursului național conferă dreptul de participare la concursul pe post pentru o perioadă de maximum 3 ani de la data promovării concursului național.

Distribuția competențelor de organizare a concursurilor în 2019

Figura 40 Distribuția numărului de funcții publice supuse procedurii de recrutare/ promovare pe tipuri de organizatori (competențe de organizare) - %, nr. de funcții publice



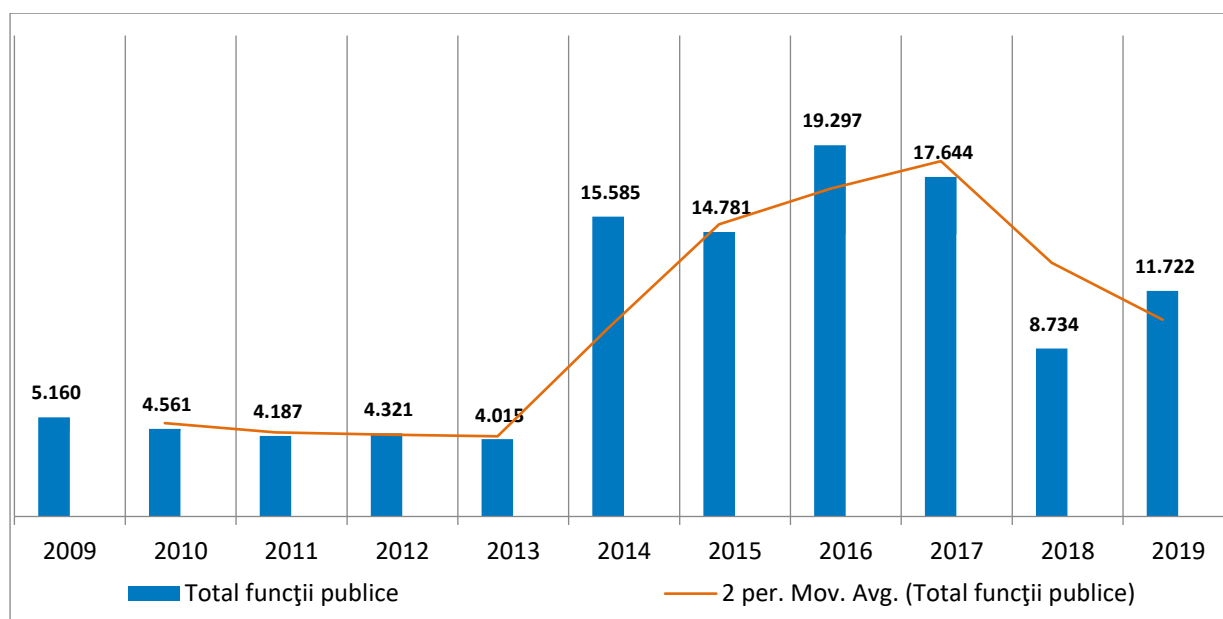
(Sursa: ANFP)

Referitor la informațiile din Figura 40, din perspectiva competențelor de organizare, reiese că cea mai mare parte a concursurilor s-au organizat de către autoritățile și instituțiile publice. Competența ANFP era specializată pe concursurile de ocupare pentru funcțiile publice de conducere generale și specifice

din autoritățile și instituțiile publice *centrale* și funcțiile publice de conducere din administrația publică *locală* aferente domeniilor: protecția copilului, evidența informatizată a persoanei, audit public intern, financiar-contabilitate, urbanism și arhitectură, resurse umane, integrare europeană, pentru secretarii unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru funcțiile publice de execuție din domeniul auditului public intern. Totodată, Agenția Națională a Funcționarilor Publici asigură secretariatul tehnic al comisiei de recrutare pentru concursurile destinate categoriei înalților funcționari publici.

Numărul funcțiilor scoase la concurs în perioada 2009 - 2019

Figura 41 Evoluția funcțiilor publice scoase la concurs în perioada 2009-2019



(Sursa: ANFP)

Evoluția în timp a numărului de funcții publice scoase la concurs (2009-2019) arată următorul tablou:

- aproximativ 4500 de funcții publice supuse anual procedurilor de concurs în primii 5 ani din seria de timp analizată;
- creștere explozivă în următoarea perioadă (cu un vârf în 2016 – peste 19.000 de funcții publice în procedură de concurs, deci de peste 4 ori mai multe funcții publice;
- un regres în 2018 – atunci când se înregistrează „doar” 8734 de asemenea proceduri.

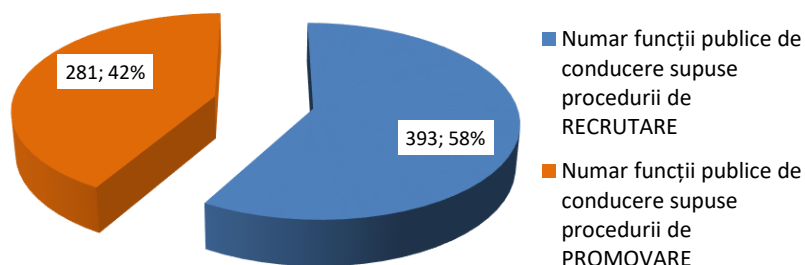
Explicațiile se localizează în zona factorilor legislativi și politico-decizionali care au influențat puternic evoluția în intervalul de referință. Astfel, până în anul 2013, prin acte normative anuale, Guvernul României a dispus limitarea numărului și tipului de posturi care puteau fi ocupate prin concurs. După acest an, se produce o relaxare treptată a măsurilor restrictive de personal din administrație, ducând la o tendință de acoperire excesivă a nevoilor de resurse umane. Începând cu anul 2017, măsurile restrictive au fost impuse doar pe o perioadă limitată, echilibrând astfel sistemul funcției publice.

Ocuparea prin concurs a funcțiilor publice de conducere în anul 2019

În prezent, specific funcțiilor publice de conducere vacante este faptul că pot fi ocupate prin două modalități: prin **concurs de recrutare** deschis tuturor candidaților care îndeplinesc condițiile de

participare sau prin **concurs de promovare** destinat oricărui funcționar public numit într-o funcție publică de clasa I.

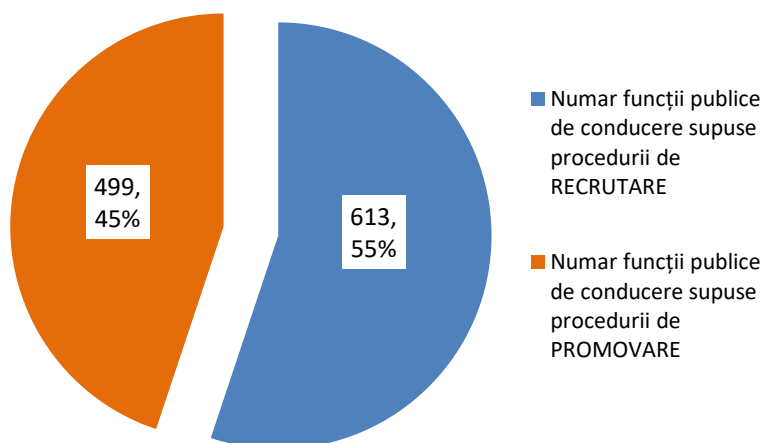
Figura 42 Situația concursurilor organizate de ANFP pentru ocuparea funcțiilor de conducere (nr., %)



Concursurile de recrutare în funcții publice de conducere s-au desfășurat pentru 58,3% din totalul posturilor de conducere pentru care ANFP a organizat procedura, restul de 41,7% fiind concursuri de promovare.

(Sursa: ANFP)

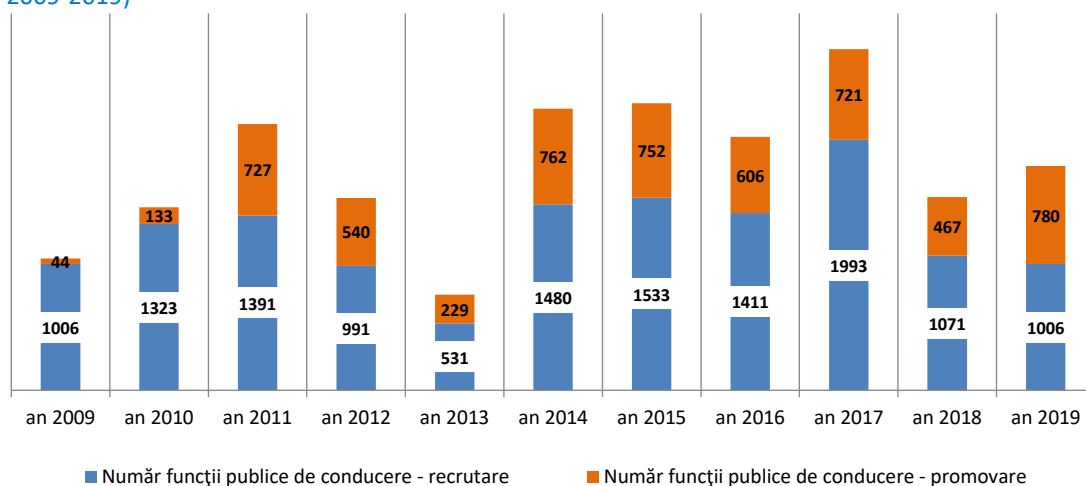
Figura 43 Situația concursurilor organizate de instituții/ autorități publice pentru ocuparea funcțiilor de conducere (nr., %)



Concursurile de recrutare în funcții publice de conducere s-au desfășurat pentru 55% din totalul posturilor de conducere pentru care instituțiile și autoritățile publice au organizat concursuri, restul de 45% fiind concursuri de promovare.

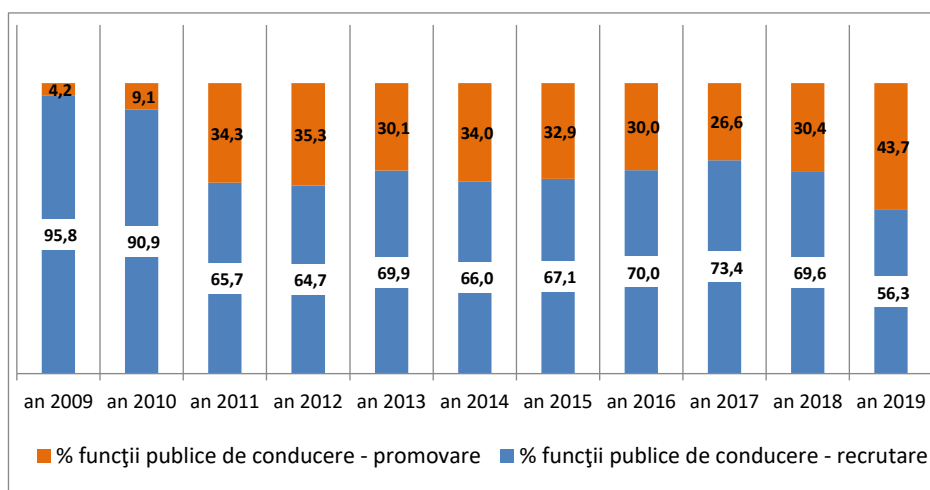
(Sursa: ANFP)

Figura 44 Dinamica recrutării și a promovării în funcțiile publice de conducere (nr. funcții ocupate prin concurs, 2009-2019)



(Sursa: ANFP)

Figura 45 Dinamica recrutării și a promovării în funcțiile publice de conducere (% - funcții ocupate prin concurs, 2009-2019)



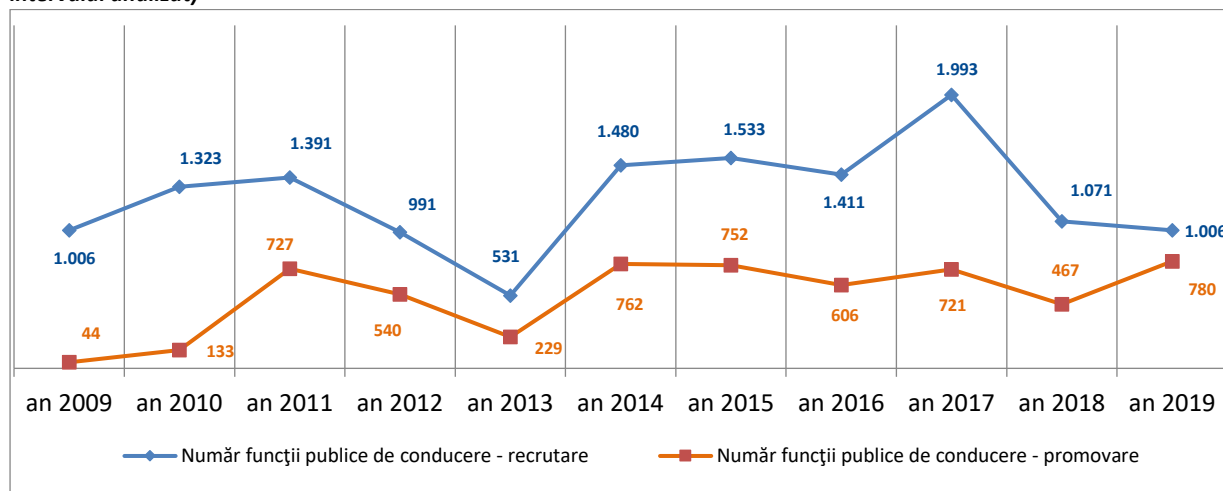
(Sursa: ANFP)

Indiferent de procedură (recrutare sau promovare) cele mai multe funcții publice de conducere au fost scoase la concurs în a doua jumătate a intervalului analizat (anii 2014-2019), vârful fiind reprezentat de anul 2017.

După 2015 se constată o tendință de revenire, temperată însă de ultimii 2 ani din intervalul analizat. Astfel, numărul funcțiilor de conducere scoase la concurs prin procedura de promovare înregistrează cele mai mici valori din toată seria, iar numărul funcțiilor supuse procedurii de recrutare înregistrează în 2019 aceeași valoare ca cea din anul 2009 (puțin peste 1000 de funcții). Mai trebuie spus că, din punct de vedere statistic, deși pe unele segmente de interval avem evoluții similare, per ansamblu cele 2 evoluții nu sunt corelate/ corelația nu este semnificativă statistic ($r = .531$, $p = .093$ bidirecțional).

Figura 46 Analiza corelației dintre evoluțiile funcțiilor publice de conducere supuse recrutării, respectiv promovării, în perioada 2009-2019

($r = .531$, $p = .093$ bidirecțional, - corelație ne semnificativă statistic, evoluțiile fiind similare doar pe anumite segmente din intervalul analizat)



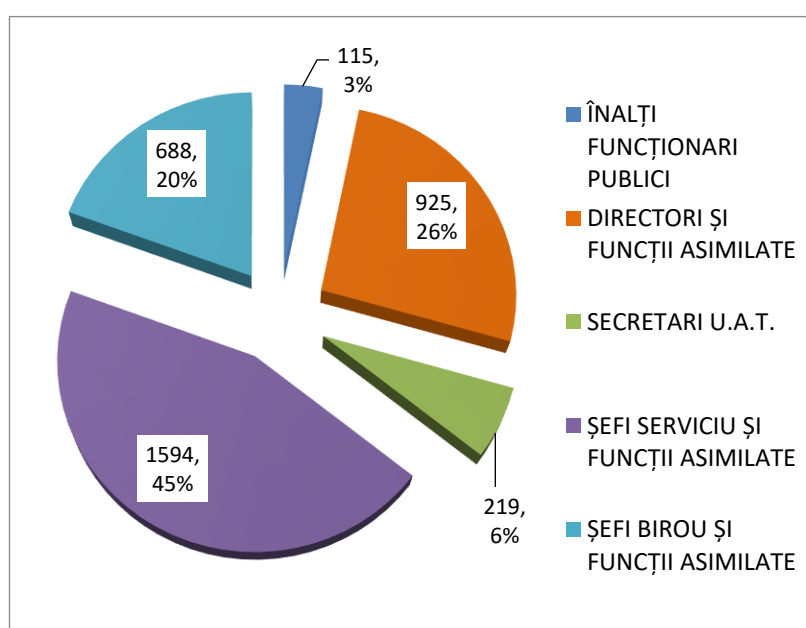
(Sursa: ANFP)

Ocuparea funcțiilor publice de conducere – exercitări cu caracter temporar

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau aferentă categoriei înalților funcționari publici este o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu, care se realizează prin promovarea temporară a unui funcționar public, cu îndeplinirea condițiilor de ocupare a funcției. Această exercitare în situația funcțiilor publice de conducere vacante este limitată la un termen de 6 luni într-un an calendaristic, cu posibilitatea de prelungire cu maximum 3 luni, în anumite condiții stabilite de norma legală.

Ocuparea funcțiilor publice de conducere – exercitări cu caracter temporar în anul 2019

Figura 47 Situația exercitărilor cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau corespunzătoare categoriei de înalt funcționar public (nr, % - 2019)



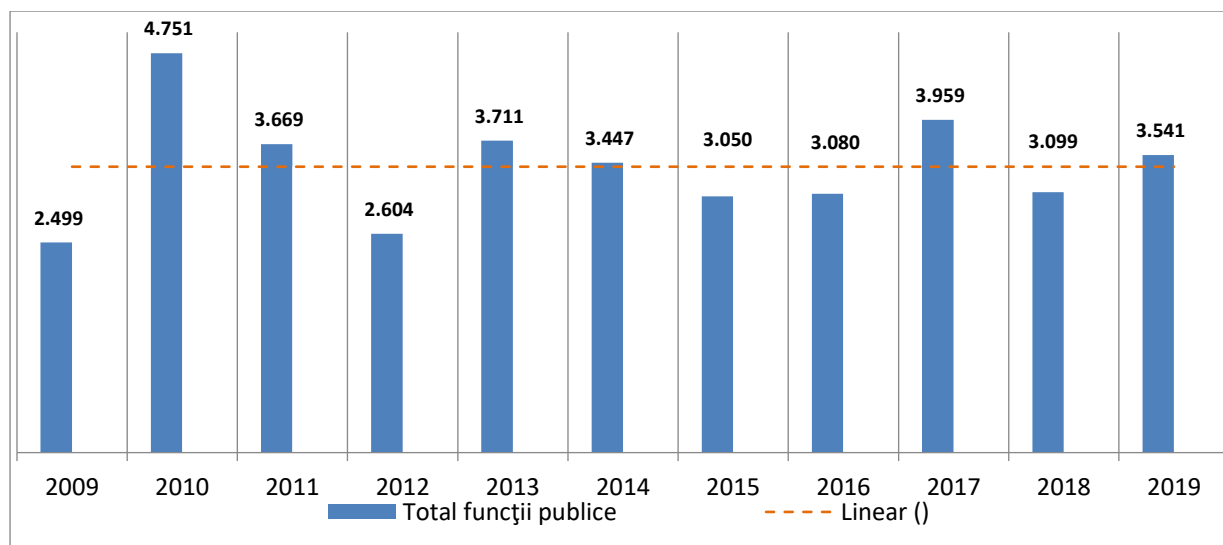
(Sursa: ANFP)

În anul 2019, pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante, precum și a celor din categoria înalților funcționari publici, vacante și temporar vacante, ANFP a acordat răspunsuri la notificări pentru 3541 de funcții publice. Din totalul acestora, 45% reprezintă exercitări cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere de șefi serviciu și asimilate.

În intervalul 2009-2019, cadrul legislativ incident exercitărilor cu caracter temporar a suferit mai multe modificări, atât în ceea ce privește modalitatea de obținere a avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pentru funcțiile publice vacante, cât și referitor la perioada maximă de 6 luni, incidența acestora reflectându-se în graficul de mai jos.

Figura 48 Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări*

*Evoluția numărului de funcții publice pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante, precum și a celor din categoria înalților funcționari publici, vacante și temporar vacante



(Sursa: ANFP)

Se constată că în ultimii 11 ani, cel mai mare număr de avize pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante, **precum și a celor din categoria înalților funcționari publici, vacante și temporar vacante**, a fost înregistrat în 2010 (4751), iar cel mai scăzut, în anul precedent (2499 de avize).

Exceptând cele 2 extreme localizate în prima parte a intervalului, numărul de avize/ răspunsuri la notificări s-a situat în jurul mediei multianuale (seriei de timp); cu toate acestea remarcăm 2 abateri semnificative de la medie (o scădere în 2012 și o creștere în 2017).

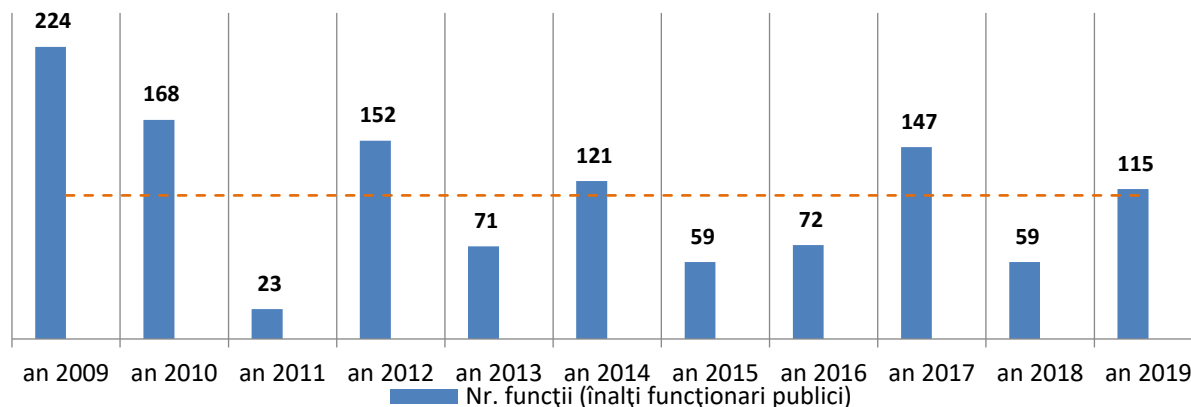
De asemenea, se mai poate observa că valorile extreme (număr foarte mic sau număr foarte mare), după caz, sunt precedate sau urmate de valori care reglează aceste dezechilibre.

Fluctuațiile mari nu trebuie însă tratate exclusiv în termeni de reglaj; ele trebuie conexeate atât cu factorii legislativi (influența legislației și a reglementărilor din domeniul/ cu incidență asupra funcției publice), cât și decizional-politici (potrivit succesiunii ciclurilor electorale, reconfigurării unor poli decizionali). Astfel, în paralel cu blocarea politicilor de recrutare, crește numărul de avize pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere. Totodată, aceste avize variază ca număr și în cursul unui an calendaristic pe măsură ce expiră termenele legale explicate anterior. De remarcat faptul că acest termen de 6 luni aferent exercitării funcțiilor publice de conducere vacante a avut drept scop limitarea în timp a ocupării temporare și determinarea instituțiilor publice de a organiza concurs pentru ocuparea definitivă. În practică, această politică de resurse umane nu a avut ca efect scăderea numărului

de avize acordate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (numărul acestora se păstrează constant peste valoarea de 2500 de avize în intervalul analizat).

Evoluția numărului de avize/ notificări acordate – funcții corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici

Figura 49 Evoluția numărului de funcții corespunzătoare categoriei înalți funcționari publici, pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor vacante și temporar vacante



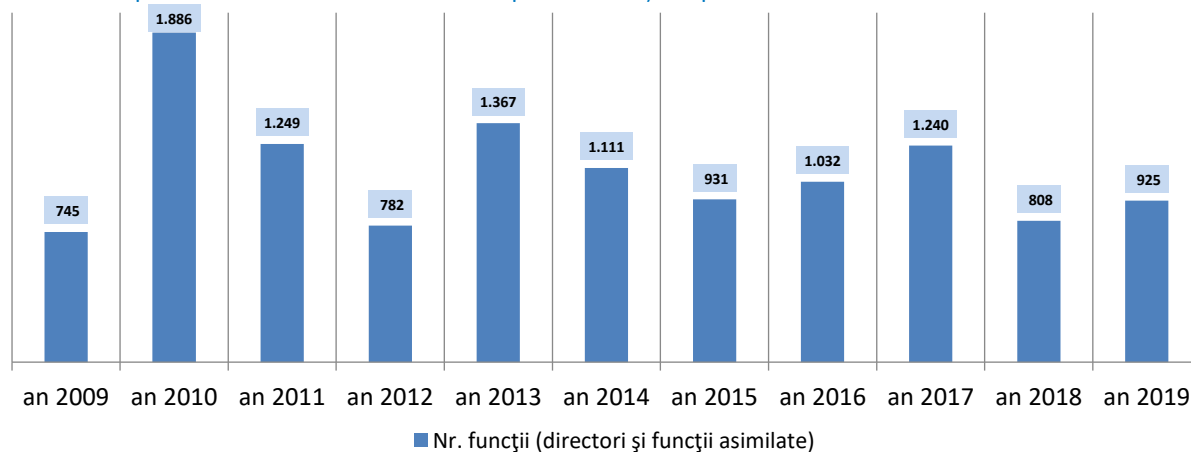
(Sursa: ANFP)

Cel mai mare număr de avize pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice corespunzătoare înalților funcționari publici a fost înregistrat în 2009 (224 – dublu față de media seriei de timp), iar cel mai mic număr – în 2011 (un sfert din valoarea mediei menționate anterior).

În cazul acestei categorii de funcții publice, incidența factorilor legislativi și politici a avut un impact mai mare, așa cum reiese și din graficul de mai sus. Mobilitatea în cadrul categoriei înalților funcționari publici este strâns legată de analiza nevoilor instituționale realizată la nivel guvernamental. În mod special trebuie subliniat faptul că legislația aferentă acestei categorii impune acordarea avizelor/răspunsurilor la notificări atât pentru funcțiile publice vacante, cât și pentru cele temporar vacante, fără condiția termenului de 6 luni.

Evoluția numărului de avize/ notificări acordate – funcții de directori și funcții asimilate

Figura 50 Evoluția numărului de funcții (directori și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante

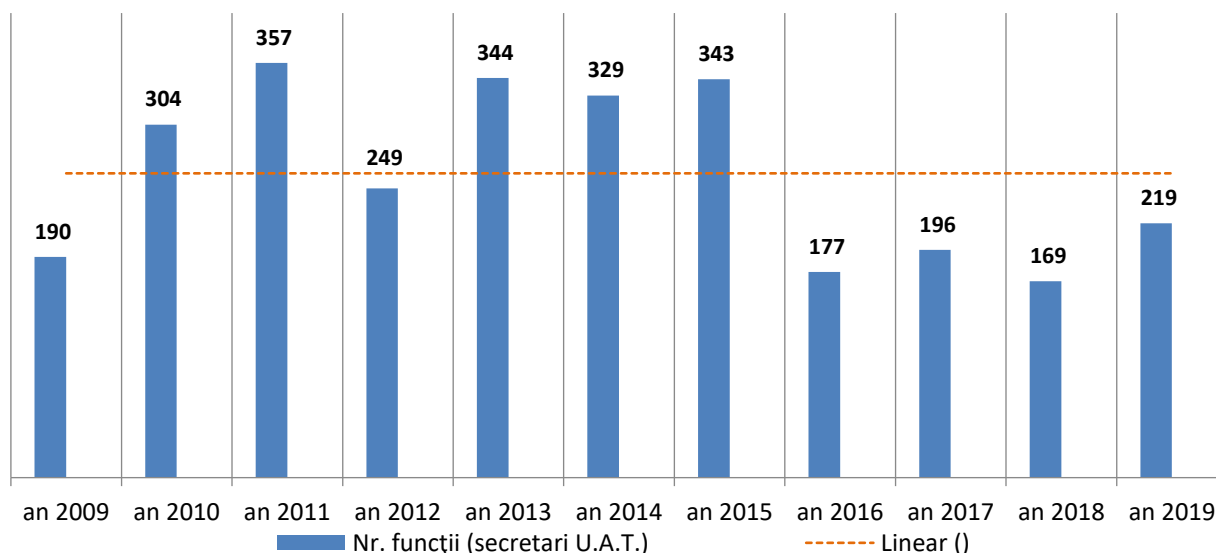


(Sursa: ANFP)

Analiza numărului de avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor de conducere de directori și funcții asimilate semnaleză o situație similară cu evoluția semnalată la nivelul tuturor funcțiilor publice.

Evoluția numărului de avize/ notificări acordate – funcții de secretari/ secretari generali U.A.T.

Figura 51 Evoluția numărului de funcții (secretari U.A.T.) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante



(Sursa: ANFP)

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, s-a instituit obligația de a stabili în structura de personal funcția publică specifică de conducere de secretar general al unității administrativ-teritoriale, ocupată de un funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau științe politice, care asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emiteră și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului/ consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora. În aceste funcții au fost reîncadrați secretarii unităților/subdiviziunilor administrativ - teritoriale prin act administrativ al autorităților publice locale.

Cele mai multe avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor de secretari/secretari generali U.A.T. au fost înregistrate în perioada 2013-2015, iar cele mai puține – între 2016 și 2018, respectiv în 2009.

Cu toate acestea, față de celelalte funcții analizate până acum, în cazul secretarilor U.A.T. valorile sunt normal²⁴ distribuite (grupare omogenă în jurul mediei).

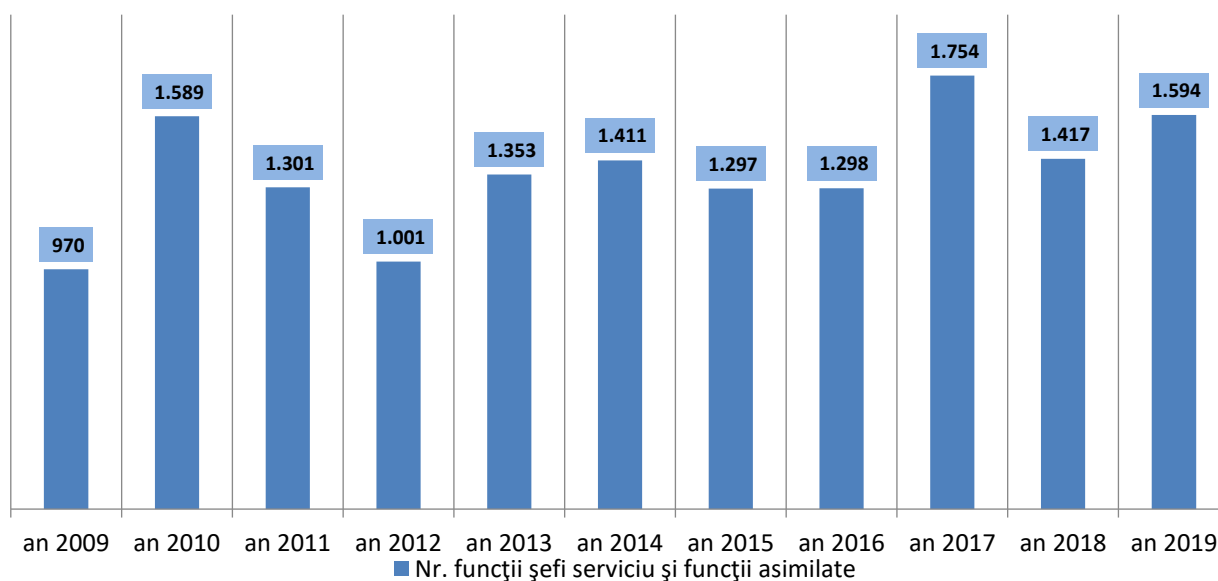
Tot o diferență notabilă este aceea că reglajele (menționate anterior) nu mai intervin de la un an la altul, ci de la o perioadă (grupare de 2-3 ani) la alta. Acest aspect ar putea indica faptul că influența factorilor decizional-politici este mai redusă, că rațiunile de acoperire a necesarului de resurse - management executiv la nivel de U.A.T. - primează.

²⁴ Tests of Normality, Shapiro-Wilk, Sig. = .069.

Funcțiile publice de conducere de șef serviciu și șef birou asigură managementul tehnic al structurilor de prim nivel al autorităților și instituțiilor publice și reprezintă peste 65% din totalul funcțiilor publice de conducere. Diferența specifică dintre aceste două tipuri de structuri este dată de numărul minim de posturi de execuție pe care trebuie să le cuprindă (7 – pentru serviciu și 5 – pentru birou). Totodată, poate exista o relație de subordonare între un șef serviciu și un șef birou.

Evoluția numărului de avize/ notificări acordate – funcții de șefi serviciu și funcții asimilate

Figura 52 Evoluția numărului de funcții (șefi serviciu și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante



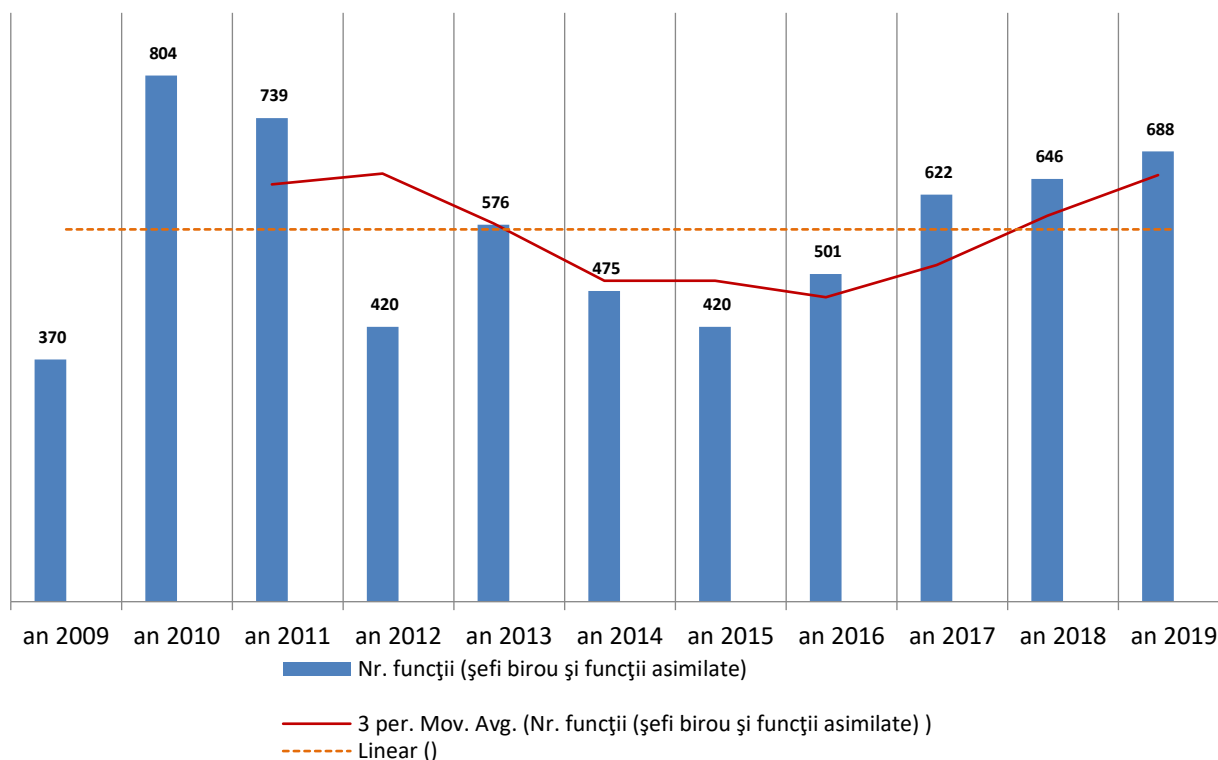
(Sursa: ANFP)

Ca și în cazul secretarilor/ secretarilor generali ai U.A.T. valorile sunt normal²⁵ distribuite (grupare omogenă în jurul mediei). În schimb, analiza comparativă a creșterilor și descreșterilor (pentru cele 2 categorii de funcții) generează unele suprapuneri pe segmente de interval, dar și un anumit decalaj: instalarea noilor secretari generali ai U.A.T. poate fi urmată de o dinamică în rândul managementului executiv inferior (șef birou), ca reacție a unor cerințe/ rațiuni manageriale.

²⁵ Tests of Normality, Shapiro-Wilk, Sig. = .728.

Evoluția numărului de avize/ notificări acordate – funcții de șefi birou și funcții asimilate

Figura 53 Evoluția numărului de funcții (șefi birou și funcții asimilate) pentru care au fost acordate avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante



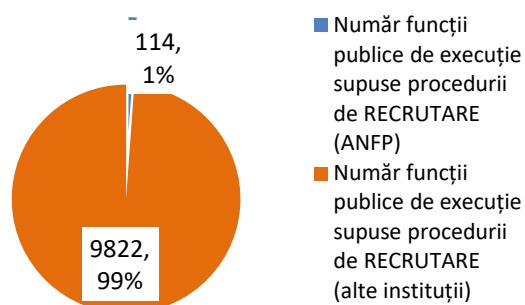
(Sursa: ANFP)

Cele mai multe avize/ răspunsuri la notificări pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor de șef birou (și funcții asimilate) au fost înregistrate în perioada 2010-2011, iar cel mai puține – în 2012, 2015 și respectiv în 2009. Totodată, se mai poate constata o evoluție ascendentă după 2015 a numărului de avize/ răspunsuri la notificări.

Ocuparea prin concurs a funcțiilor publice de execuție în anul 2019

Funcțiile publice de execuție vacante și temporar vacante se pot ocupa prin concurs organizat de autoritățile și instituțiile publice (cu excepția posturilor de auditori publici interni, pentru care, până în 2019, se organizau de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici).

Figura 54 Ocupare prin recrutare în funcții de execuție (2019 - ANFP și alți organizatori, nr., %)



(Sursa: ANFP)

Concursurile de recrutare organizate pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție au fost organizate, în marea majoritate (99%) de către alte autorități și instituții publice, în timp ce doar 1% au fost organizate de către ANFP.

Ocuparea prin concurs a funcțiilor publice de execuție în perioada 2009 - 2019

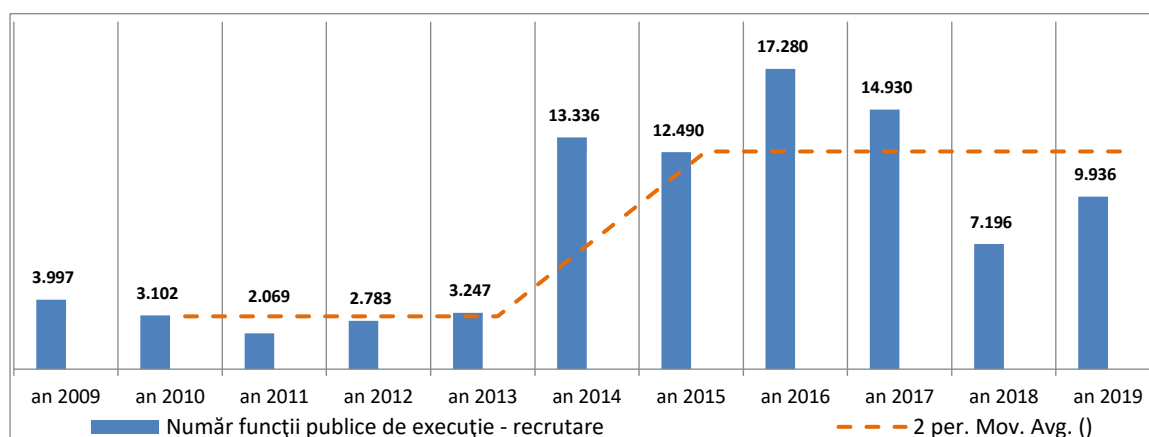
În ceea ce privește evoluția numărului de funcții publice de execuție scoase la concurs, supuse procedurii de recrutare, s-a constatat că în prima parte a intervalului analizat (Figura 55), numărul funcțiilor publice scoase la concurs prin recrutare nu a depășit valoarea de 4000.

Însă, începând cu 2014, acest număr a crescut exponențial (vârfurile fiind înregistrate consecutiv în 2016 și 2017).

Chiar dacă ultimii 2 ani înregistrează o scădere abruptă (față de 2017), numărul de funcții publice din categoria de referință este peste dublul înregistrat în primii 5 ani analizați.

Această evoluție marchează consecințele implementării legislației în domeniul politicii de resurse umane descrise anterior. Atât timp cât ocuparea prin concurs a posturilor a fost limitată, autoritățile și instituțiile publice au încercat să-și asigure resursele umane absolut necesare. Relaxarea politicii de recrutare, precum și ipoteza unei noi blocări a procedurii, au condus la explozia numărului de concursuri. Putem considera că după 2018 începe să se realizeze un echilibru între nevoile efective instituționale și funcțiile publice ocupate prin recrutare. Astfel, maturitatea sistemului politicilor de personal în administrația publică se poate realiza în momentul în care decidenții guvernamentali nu vor mai interveni pentru ajustarea structurilor de funcții și vor permite conducătorilor autorităților și instituțiilor publice să-și analizeze și calibreze resursele financiare, umane și informatice în scopul furnizării unui serviciu public de calitate către cetățean.

Figura 55 Evoluția numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare (2009-2019)



(Sursa: ANFP)

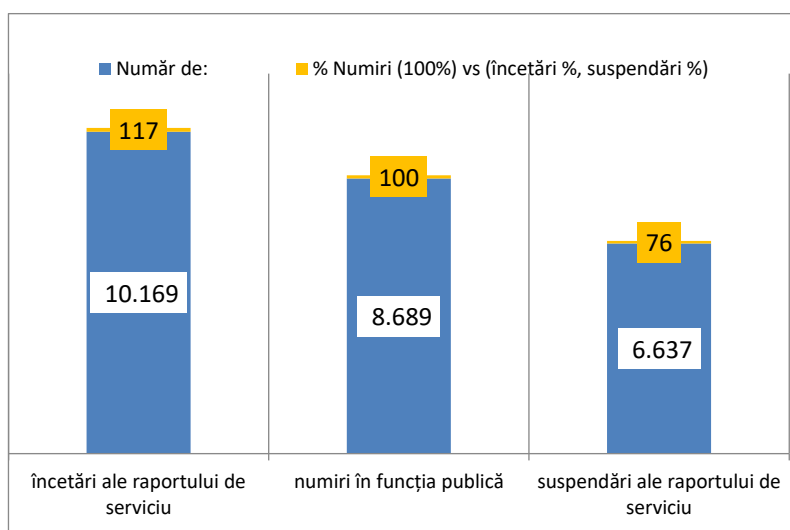
Dinamica în cadrul corpului funcționarilor publici

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici (ieșirea din sistem) poate fi: de drept, prin acordul părților, prin eliberare din funcția publică, prin destituire ori prin demisie.

Suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici poate interveni de drept, la inițiativa funcționarului public sau prin acordul părților.

Numirea în funcție publică (intrarea în sistem) se face de către conducătorul autorității sau instituției publice sau, după caz, de persoana care are competența legală de numire, prin act administrativ. În accepțiunea graficului de mai jos, numirea este precedată de promovarea unui concurs sau alte situații expres și limitativ prevăzute de lege (de exemplu, numirea personalului contractual în funcții publice sau numirea managerilor publici).

Figura 56 Balanța între numiri în funcția publică (referențial = 100%) versus suspendări și încetări ale raportului de serviciu (nr, % - 2019)



(Sursa: ANFP)

La nivelul anului 2019 s-au înregistrat 8.689 de numiri în funcția publică, 10.169 de încetări ale raportului de serviciu și 6.637 de suspendări ale raportului de serviciu al funcționarilor publici.

Raportul între numiri și cummul (încetări + suspendări) este de 1 la 2 (mai exact, peste 8.000 de numiri și peste 16.000 de încetări și suspendări - cumulat).

Dacă vom lua ca referențial numirile (100%) se constată că suspendările compensează cu 76%, iar încetările depășesc cu 17% (10.169 față de 8.686).

Distribuția pe clase și grade în 2009-2019

După numirea în funcție publică, cariera funcționarului public de execuție este structurată pe clase și pe grade profesionale. Astfel, în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării, funcțiile publice se împart în 3 clase: clasa I (pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență); clasa a II-a (studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna); clasa a III-a (studii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat).

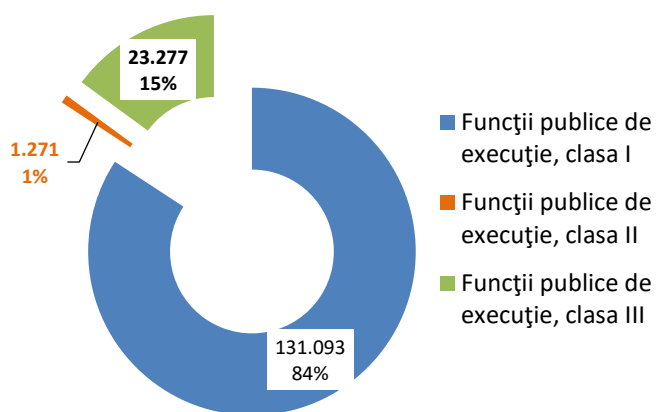
Structura pe grade profesionale este următoarea: debutant (fără condiție de vechime la ocupare); asistent (minimum 1 an vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice); principal (5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice), superior, ca nivel maxim (7 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice).

Promovarea în clasă și promovarea în grad profesional sunt modalități de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice de execuție de nivel superior. În ambele cazuri, funcționarul public de execuție beneficiază de un drept care se materializează doar după promovarea unui concurs/ examen, după îndeplinirea unor condiții expres prevăzute de lege.

Referitor la funcționarii publici cu grad profesional debutant, aceștia beneficiază de o perioadă de stagiu de un an care are drept scop verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea lor practică, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației publice.

Distribuția pe clase și grade în 2019

Figura 57 Distribuția pe clase a funcțiilor publice de execuție (nr., % - 2019)



La nivelul administrației publice (structuri centrale, teritoriale și locale), funcțiile de execuție sunt distribuite astfel:

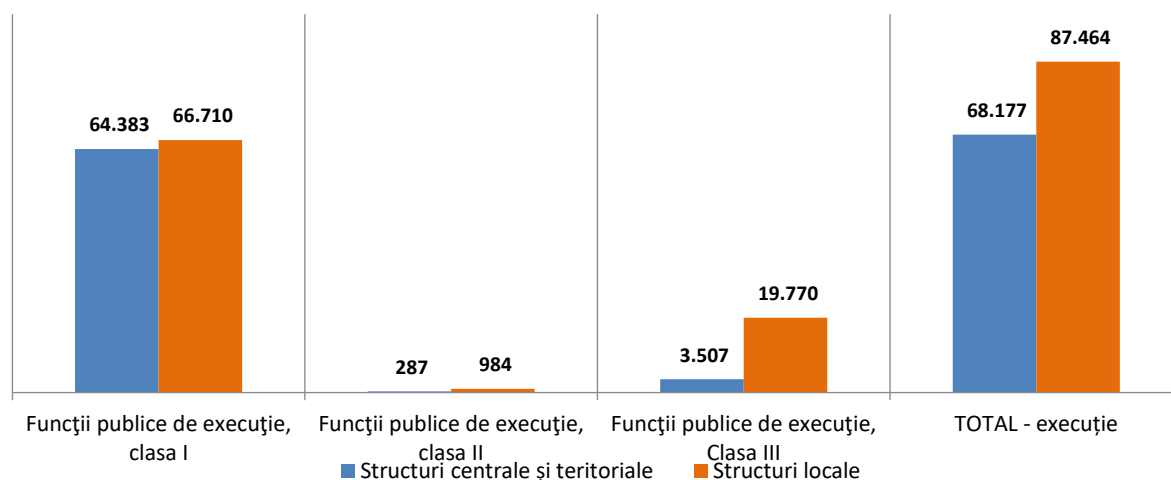
- 84,2% - clasa I;
- 0,8% - clasa a II-a;
- 15,0% - clasa a III-a.

(procentele din figura 57 fiind redată în valori rotunjite).

(Sursa: ANFP)

Distribuția pe clase în profil instituțional la nivelul anului 2019 (structuri centrale și teritoriale, respectiv locale)

Figura 58 Distribuția funcțiilor publice de execuție pe clase și nivele administrativ-teritoriale (structuri centrale și teritoriale, structuri locale) – 2019

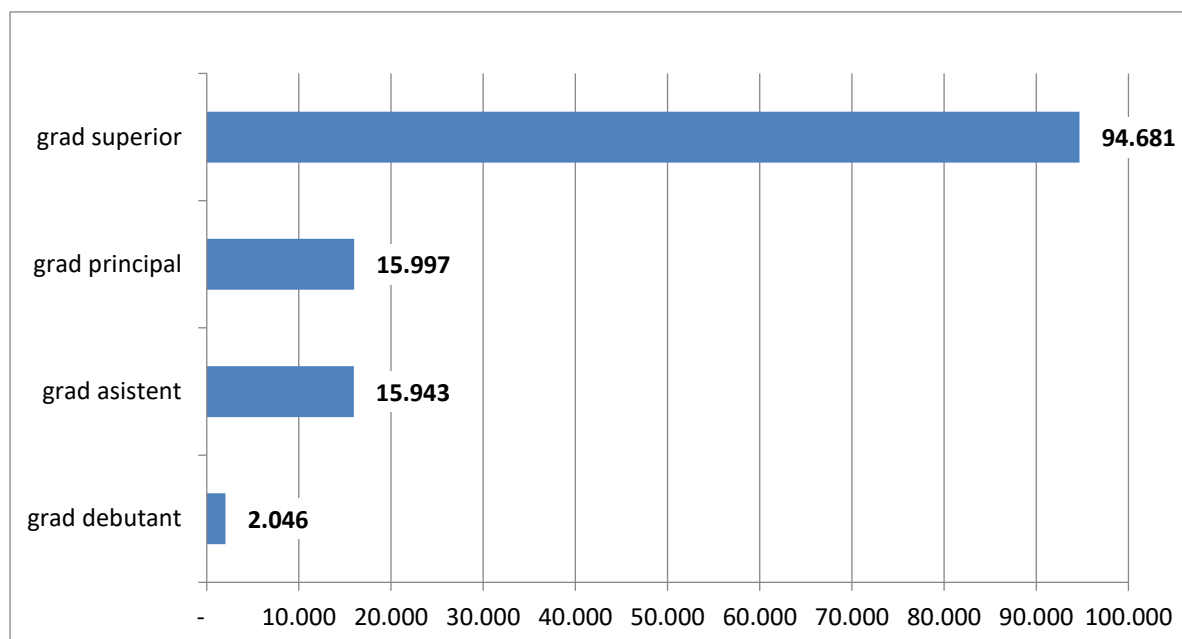


(Sursa: ANFP)

Din analiza graficului de mai sus, reiese faptul că, în structurile locale există mai multe funcții publice de execuție decât în structurile centrale și teritoriale (cu circa 19.000, respectiv o pondere de 56,2%). Raportarea în valori procentuale arată că, dacă în privința funcțiilor publice de clasa I, între cele două structuri există un echilibru, constatarea nu mai e valabilă în privința funcțiilor din clasele inferioare (clasa a III-a – 84,9% în administrația locală, clasa a II-a - 77,4% din funcții în structurile locale).

Distribuția pe grade (2019)

Figura 59 Distribuția pe grad a funcționarilor publici, în valori nominale (2019)



(Sursa: ANFP)

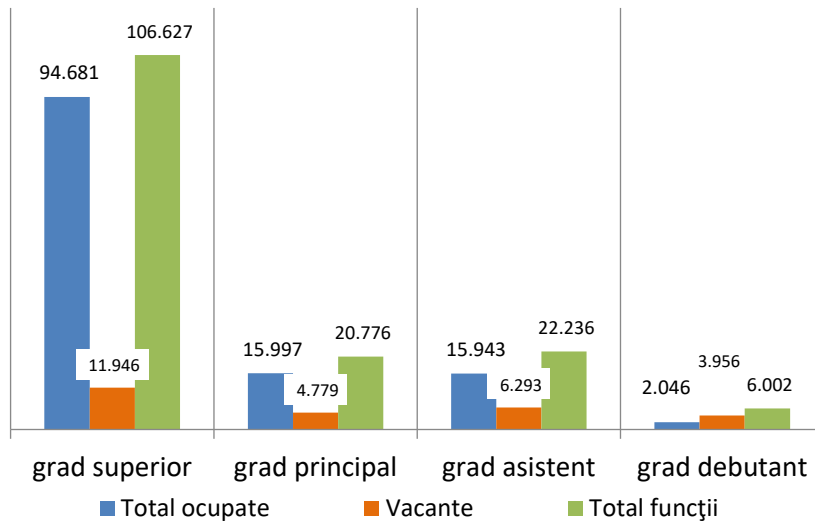
În anul 2019 „piramida” funcției publice este fundamental inversată. Astfel, aproape trei sferturi dintre funcțiile ocupate sunt de grad superior (73,6%), ponderea funcțiilor cu gradul principal și asistent, cumulată, fiind de 24,8% (egal distribuite). Doar 1,6% dintre funcțiile de execuție ocupate este „alocată” gradului debutant.

Posibile explicații care stau la baza acestei stări de fapt constau în modul în care este concepută cariera în funcția publică:

- cariera în funcția publică de execuție este mult prea scurtă; astfel, în 7 ani un funcționar public debutant poate atinge deja gradul profesional superior;
- activitățile complexe specifice administrației publice și limitarea numărului de posturi, mai ales în administrația publică locală, reclamă necesitatea de recrutare imediată a unor persoane cu experiență. Instituțiile publice pierd din vedere imaginea de ansamblu în scopul lor de a îndeplini obiectivele instituționale. Tinerii debutanți au nevoie de sprijin la începutul carierei și de timp pentru asimilarea cunoștințelor și dobândirea competențelor necesare exercitării funcției;
- pentru promovarea în grad profesional este necesară o vechime minimă de 3 ani în gradul profesional anterior (cu excepția celui debutant, care se definitivează la gradul profesional asistent într-un an). Deși participarea la concursul de promovare în grad este condiționată de evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale cu un calificativ de minimum „bine”, acesta se obține relativ ușor. În practică, sistemul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor

publici este susceptibil de un anumit conformism social (tendința de a furniza în general evaluări cu calificative „bine” și „foarte bine”, fără a reflecta în mod nemijlocit competențele demonstrate și obiectivele/rezultatele atinse).

Figura 60 Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial (nr. - 2019)



Structura piramidală cu vârful în jos poate fi constatată și în reprezentarea alăturată. Astfel, funcțiile publice de grad superior reprezintă numărul cel mai mare de posturi pe fiecare categorie (ocupate, vacante, total de funcții publice).

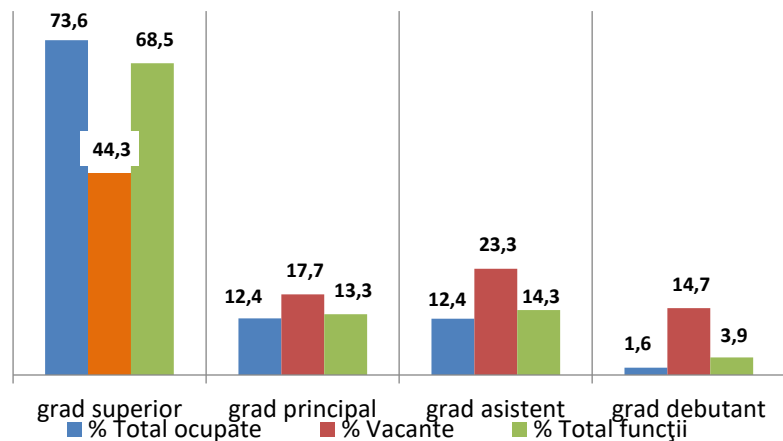
Cele două grafice din figura 56 și 57 asigură reprezentarea împărțirii numărului total de funcții pe cele 4 grade profesionale (exemplu: din total 155.641 funcții publice, 106.627 sunt de grad profesional superior, 20.776 – principal, 22.236 – asistent și 6.002 – debutant).

(Sursa: ANFP)

Din analiza graficului alăturat constatăm că:

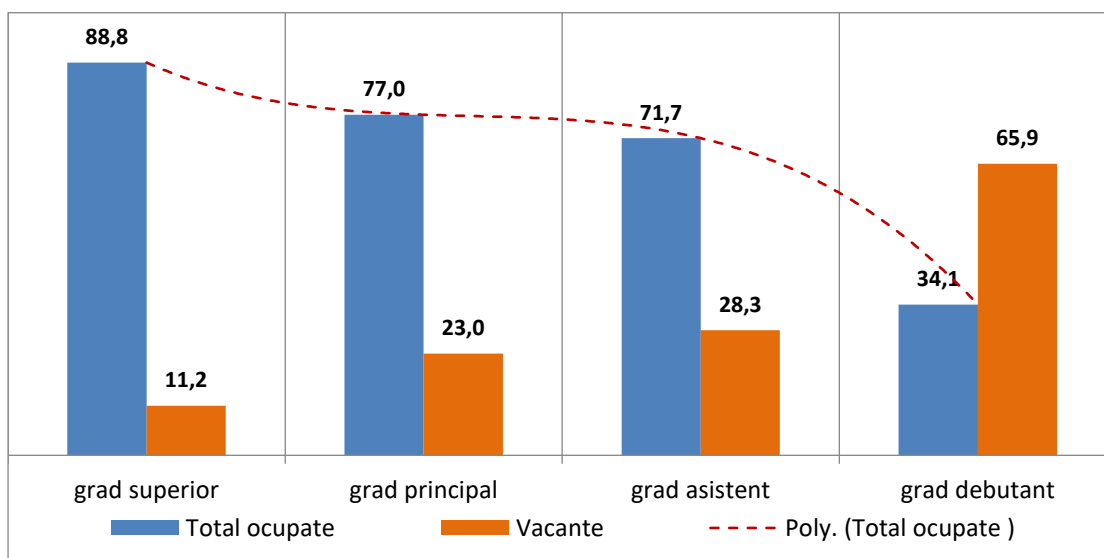
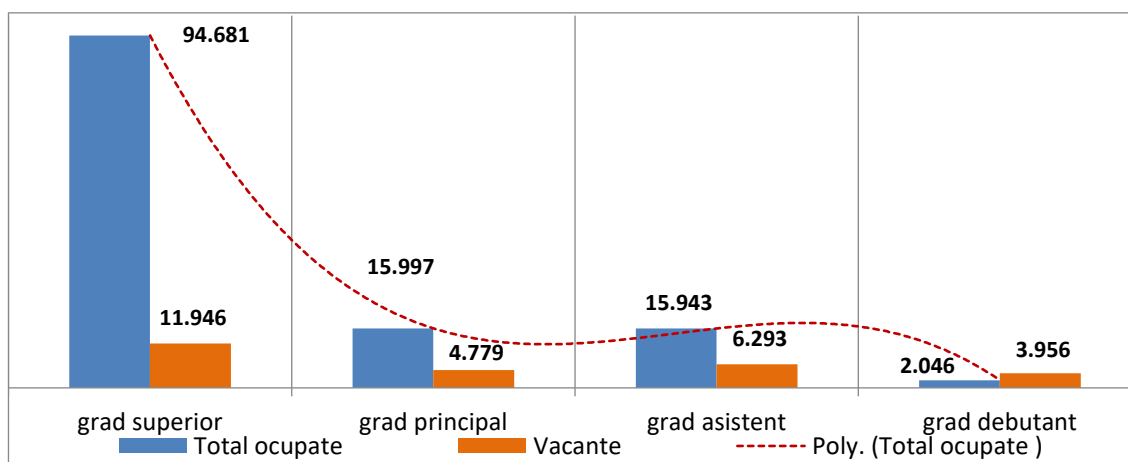
- majoritatea funcțiilor publice de execuție sunt situate la nivelul gradului profesional superior (68,5% din total);
- cea mai mare pondere de funcții ocupate este aferentă gradului superior (73,6% - aproape 3/4 din total ocupate);
- cele mai multe posturi vacante sunt de grad superior (44,3%) și asistent (23,3%) - prin raportare la totalul funcțiilor publice vacante;
- aproape 15 din 100 funcții publice alocate gradului profesional debutant sunt vacante (14,7%).

Figura 61 Structura pe grade profesionale a funcțiilor publice de execuție, la nivel teritorial (% - 2019)



(Sursa: ANFP)


















Figura 62 Analiză comparativă a funcțiilor ocupate și vacante, pe grade profesionale (nr, % - 2019)



(Sursa: ANFP)

Din perspectiva analizei fiecărui grad profesional în parte, se constată că funcțiile publice ocupate reprezintă peste 70% pentru gradele superior, principal, asistent, în timp ce pentru debutanți, raportul se inversează, posturile vacante reprezentând aproape 66% din totalul funcțiilor publice aferente gradului profesional debutant.

Figura 63 Evoluția principalilor indicatori aferenți managementului funcției publice

Indicatori	UM	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Evoluția numărului total de funcții publice	nr.	133.346	162.254	160.798	161.583	157.434	158.712	164.125	166.605	170.821	173.037	175.283	
Evoluția numărului total de funcții publice ocupate	nr.	112.944	126.857	134.429	132.417	130.143	133.582	134.500	137.435	141.840	142.623	144.250	
Evoluția gradului de ocupare a funcțiilor publice	%	84.7	78.2	83.6	81.9	82.7	84.2	81.9	82.5	83.0	82.4	82.3	
% femei în total funcționari publici	%	53.9	65.7	64.1	70.2	64.6	64.5	64.9	65.4	65.7	65.9	66.2	
% bărbați în total funcționari publici	%	46.1	34.3	35.9	29.8	35.4	35.5	35.1	34.6	34.3	34.1	33.8	
Evoluția vârstei medii a funcționarilor publici	ani	42.8	43.3	44.1	44.8	45.2	45.3	45.6	45.8	46.0	46.4	46.9	
bărbați - vârsta medie	ani	44.3	44.6	45.3	46.0	46.4	46.4	46.6	46.8	46.9	47.3	47.7	
femei - vârsta medie	ani	42.1	42.6	43.4	44.1	44.6	44.7	45.0	45.3	45.5	46.0	46.5	
Dinamica recrutării în funcțiile publice de conducere ocupate prin concurs	%	95.8	90.9	65.7	64.7	69.9	66.0	67.1	70.0	73.4	69.6	56.3	
Dinamica promovării în funcțiile publice de conducere ocupate prin concurs	%	4.2	9.1	34.3	35.3	30.1	34.0	32.9	30.0	26.6	30.4	43.7	
Evoluția funcțiilor publice scoase la concurs	nr.	5.160	4.561	4.187	4.321	4.015	15.585	14.781	19.297	17.644	8.734	11.722	
Evoluția numărului de funcții publice de execuție ocupate prin recrutare	nr.	3.997	3.102	2.069	2.783	3.247	13.336	12.490	17.280	14.930	7.196	9.936	
Evoluție exercitări - înalți funcționari publici	nr.	224	168	23	152	71	121	59	72	147	59	115	
Evoluție exercitări - directori și funcții asimilate	nr.	745	1.886	1.249	782	1.367	1.111	931	1.032	1.240	808	925	
Evoluție exercitări - secretari U.A.T.	nr.	190	304	357	249	344	329	343	177	196	169	219	
Evoluție exercitări - șefi serviciu și funcții asimilate	nr.	970	1.589	1.301	1.001	1.353	1.411	1.297	1.298	1.754	1.417	1.594	
Evoluție exercitări - șefi birou și funcții asimilate	nr.	370	804	739	420	576	475	420	501	622	646	688	

Legendă:



Tendință ascendentă – indicatorul de referință înregistrează creșteri succesive (an de an) pe toată seria de timp;



Liniaritate (evoluție liniară) – indicatorul de referință se menține relativ constant pe toată seria de timp;



Tendință descendentă – indicatorul de referință înregistrează scăderi succesive (an de an) pe toată seria de timp;



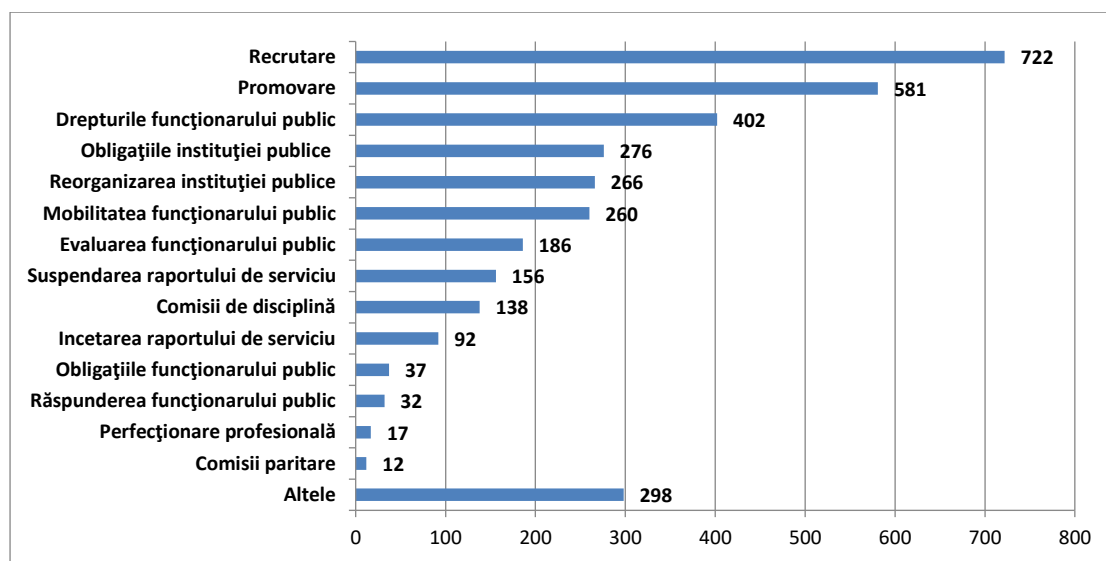
Evoluție fluctuantă – indicatorul de referință înregistrează creșteri și descreșteri secvențiale (sau invers) pe intervale eterogene ale seriei de timp;

5. Monitorizarea implementării legislației, control și contencios administrativ

Agenția Națională a Funcționarilor Publici acordă îndrumări de specialitate și coordonare metodologică în domeniul funcției publice, monitorizează modul de implementare a prevederilor legale, desfășoară activități de control și acțiuni de contencios administrativ.

Monitorizarea modului de implementare a prevederilor legale se realizează din perspectiva solicitărilor primite de ANFP. Principalele domenii în care instituția a fost solicitată în cursul anului 2019 sunt redate în figura de mai jos.

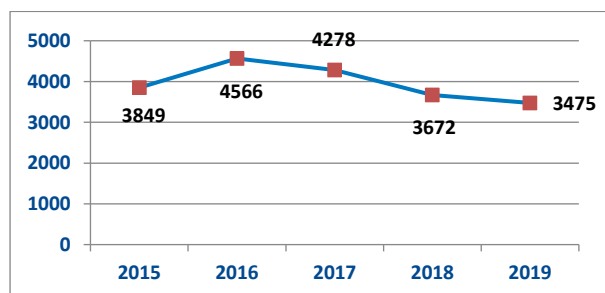
Figura 64 Principalele aspecte menționate în petițiile adresate ANFP în domeniul funcției publice în anul 2019



(Sursa: ANFP)

Cele mai multe petiții au vizat recrutarea (21%), urmate de cele privind promovarea (17%) și drepturile funcționarilor publici (12%). Repartiția teritorială a petenților în anul 2019 indică un procent mai mare pentru București (31%). Cei mai mulți petenți sunt persoane fizice (52,37%). Numărul sesizărilor adresate Agenției în anul 2019 a înregistrat o scădere cu aproximativ 5% față de anul 2018 și cu 19% față de anul 2017.

Figura 65 Evoluția numărului petițiilor primite de ANFP privind domeniul funcției publice (2015-2019)



(Sursa: ANFP)

Aspectele sesizate în petiții semnalează dificultățile de interpretare și aplicare a legislației în domeniul funcției publice, redată în figura de mai jos. Acestea pot fi avute în vedere pentru clarificări privind aplicarea legislației, prin ghiduri sau revizuirea reglementărilor, după caz.

Figura 66 Dificultăți semnalate prin petiții către ANFP privind aplicarea reglementărilor din domeniul funcției publice în anul 2019

Nr.	Dificultăți semnalate
1	Organizarea și desfășurarea concursurilor - sesizări/solicitări privind dispunerea măsurii de suspendare a concursurilor aflate în desfășurare pentru eventuale încălcări ale legislației aplicabile.
2	Promovarea în grad profesional - sesizări/solicitări privind modul de calcul al vechimii minime în grad profesional și sintagma „în ultimii 2 ani de activitate”.
3	Procedura de stabilire și revizuire a structurii de funcții publice și de modificare a calității posturilor prin comunicarea punctuală a situațiilor în care autoritățile/instituțiile publice au obligația de a solicita avizul ANFP, respectiv a modificărilor intervenite în structurile acestora, care presupun reorganizarea activității. Având în vedere că instituțiile publice din cadrul administrației publice locale nu mai au obligația de a solicita avizul Agenției la reorganizarea activității, acesta a fost înlocuit cu solicitări de coordonare metodologică și puncte de vedere privind respectarea legislației aplicabile, avute în vedere la dispunerea/asumarea de către conducători a unei reorganizări la nivelul instituției publice.
4	Transformarea posturilor de natură contractuală în posturi aferente funcțiilor publice - art. 406 din OUG nr. 57/2019 a generat dificultăți în înțelegerea activităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică.
5	Modul de stabilire a funcției publice/funcțiilor publice de execuție de consilier achiziții publice , studii necesare, precum și salarizarea funcționarilor publici numiți în această funcție publică.
6	Aplicabilitatea noțiunii de „funcție publică de nivel inferior” care se regăsește în cuprinsul art. 506 din OUG nr. 57/2019, cu completările ulterioare, care reglementează transferul, și în cazul modificării raportului de serviciu prin alte modalități.
7	Interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale cu privire la situația funcționarilor publici în cazul dispunerii unor măsuri procesual penale de către organele de urmărire penală sau instanțele de judecată.
8	Aplicarea procedurii de lucru specifice comisiilor de disciplină pentru situațiile în care aceasta a început anterior intrării în vigoare a OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv privind sancțiunile disciplinare propuse de către acestea, precum și pentru situațiile în care mandatele unuia/unora/tuturor membrilor titulari sau supleanți s-au suspendat pe parcursul derulării acesteia.
9	Radierea sancțiunilor disciplinare aplicate funcționarilor publici anterior intrării în vigoare a Codului administrativ.
10	Acorduri colective încheiate în cadrul autorităților și instituțiilor publice în temeiul art. 36 alin. (1) din H.G. nr. 833/2007, cu modificările și completările ulterioare. S-a creat confuzie între noțiunea de acord colectiv și cea de contract colectiv de muncă, diferite din punct de vedere juridic, atât în ce privește conținutul, cât și condițiile de validitate prevăzute de actele normative care le reglementează. A fost solicitată autorităților și instituțiilor publice reanalizarea acestora în vederea stabilirii unui conținut în limitele prevăzute de lege, prin referirea exclusiv la măsuri privitoare la constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor de muncă, sănătatea și securitatea în muncă, programul zilnic de lucru, perfecționarea profesională, precum și alte măsuri decât cele prevăzute de lege, referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

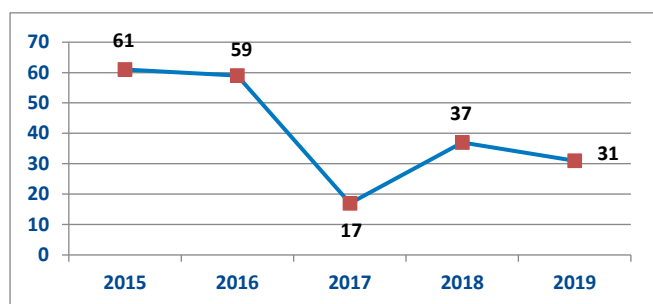
(Sursa: ANFP)

Corpul de Control al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici exercită un control de legalitate al actelor administrative din domeniul funcției publice. Acesta nu vizează raporturile de subordonare, ci este bazat pe tutela administrativă impusă de legea contenciosului administrativ. Anularea actelor administrative emise de instituțiile publice controlate nu poate fi hotărâtă decât de instanța de contencios administrativ.

Prin activitatea de control specializat, ANFP are dreptul de a stabili măsuri și acțiuni corective, îndrumări de specialitate obligatorii pentru instituțiile publice controlate, inclusiv cu privire la restabilirea legalității actelor administrative emise și de a emite puncte de vedere și recomandări.

În anul 2019 au fost efectuate 31 de activități de control și au fost elaborate 29 de rapoarte de control. În 14 cazuri autoritățile sau instituțiile publice controlate au transmis adrese în care precizează că au implementat măsurile dispuse prin rapoartele de control. În 3 situații instituțiile publice au contestat măsurile dispuse.

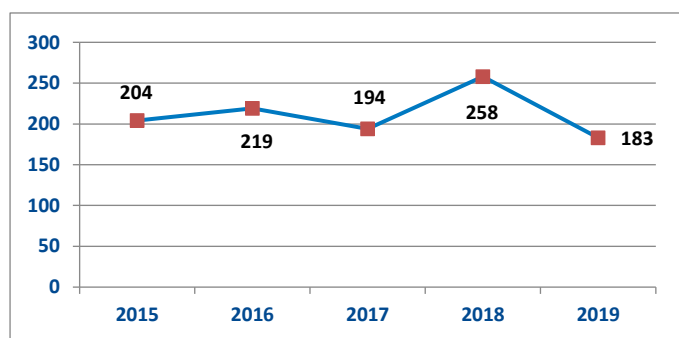
Figura 67 Numărul activităților de control efectuate de ANFP (2015-2019)



(Sursa: ANFP)

Contencios administrativ Numărul dosarelor în care ANFP a avut calitatea de parte în cursul anului 2019 a fost de 183. În 85 de dosare Agenția a avut calitatea de reclamantă și în 98 calitatea de pârâtă.

Figura 68 Numărul dosarelor de contencios administrativ gestionate de ANFP (2015-2019)



(Sursa: ANFP)

6. Concluzii și recomandări

Având în vedere mandatul instituțional al ANFP, situația funcției publice prezentată în acest raport, precum și obiectivele strategice stabilite prin documente programatice sau acte normative în domeniul funcției publice, propunem următoarele:

Pași de urmat pentru anul 2020, la nivelul ANFP:

- Reorganizarea ANFP pentru a dezvolta capacitatea Agenției cu privire la managementul strategic al resurselor umane în domeniul funcției publice (analize, politici publice, evidența personalului din sectorul public, reforma sistemului de recrutare);
- Operaționalizarea Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public;
- Îmbunătățirea funcției de help-desk în cadrul ANFP;
- Definitivarea cadrului normativ secundar prevăzut în Codul administrativ, pentru implementarea cadrului de competențe pentru administrația publică centrală;
- Desfășurarea unor programe de instruire pentru funcționari publici, în vederea implementării cadrului de competențe la nivelul instituțiilor publice;
- Crearea cadrului legal și instituțional pentru derularea concursului național pilot pentru administrația publică centrală.

Recomandări pe termen mediu privind managementul resurselor umane în administrația publică:

- Profesionalizarea managementului în instituțiile publice, în special prin instruire pentru managerii din autorități și instituții publice (e.g. funcționari publici de conducere, înalți funcționari publici, conducători de instituții) cu privire la managementul resurselor umane într-un sens larg, în special cu privire la misiunea autorităților/instituțiilor publice de a fi în serviciul public, crearea unui mediu de lucru centrat pe rezultate, încredere și respect, responsabilitățile managerilor cu privire la comunicare, obiective, rezultate, prevenirea încălcării normelor de conduită, managementul performanței angajaților, conștientizare cu privire la acțiuni ce conduc la discriminare sau intimidare. Profesionalizarea resurselor umane din administrația publică prin programe de formare, acces la resurse, schimb de experiență, timp pentru autoinstruire etc.;
- Actualizarea cadrului normativ ținând cont de problemele semnalate în acest raport;
- Dezvoltarea unei politici de recrutare pentru a crește numărul funcțiilor publice de grad debutant și a atrage tineri competenți în administrația publică;
- Elaborarea unei politici de dezvoltare a carierei profesionale în administrația publică (e.g. prin mobilitate, promovare) care să stimuleze colaborarea, competența, perfecționarea continuă și inovația;
- Corelarea managementului resurselor umane cu procesul de digitalizare a administrației publice, inclusiv prin digitalizarea proceselor de recrutare (operaționalizarea concursului național pentru funcțiile publice), evidența personalului (dezvoltarea Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public), dezvoltarea competențelor digitale pentru toți funcționarii publici etc.;
- Clarificări, prin reglementare, cu privire la situații de conflict de interese în administrația publică, responsabilitățile personalului cu funcții de conducere, inclusiv pentru respectarea normelor de conduită în autorități și instituții publice;
- Îmbunătățirea culturii organizaționale în autorități și instituții publice prin promovarea transparenței, comunicării interne și încrederii (în special cu privire la semnalarea și rezolvarea problemelor), ca precondiții pentru integritate, productivitate și eficiență în administrația publică;
- Susținerea activității de consiliere etică în autorități și instituții publice și dezvoltarea tematicii dezbaterilor etice în administrația publică, incluzând subiecte de interes la nivel național și european, precum: prevenirea și managementul conflictului de interese, leadership etic, subiecte etice de interes pentru cetățeni, drepturile omului, combaterea discriminării, conduita etică în utilizarea tehnologiilor informatice etc.

Referințe

- Agencia Națională a Funcționarilor Publici /ANFP (2015)** *Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestiunea personalului contractual din administrația publică*, publicată pe site-ul ANFP.
- Agencia Națională a Funcționarilor Publici /ANFP (2019a)** *Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România*, realizat în cadrul proiectului *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație*, cod SIPOCA 63, publicat pe site-ul ANFP.
- Agencia Națională a Funcționarilor Publici /ANFP (2019b)** *Studiul privind percepția personalului din administrația publică din România cu privire la conduita etică în administrație*, realizat în cadrul proiectului *ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație*, cod SIPOCA 63, publicat pe site-ul ANFP.
- ANFP, EUPAN (2019a)** *Competencies necessary for eGovernment*, www.eupan.eu
- ANFP, EUPAN (2019b)** *Ethics, an integral part of the organizational culture în European public administrations*, www.eupan.eu
- ANFP** *Rapoartele anuale privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice*, publicate pe site-ul ANFP.
- ANFP (2020)** *Raportul privind monitorizarea implementării principiilor și a standardelor de conduită, precum și a procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice 2019*, publicat pe site-ul ANFP.
- Banca Mondială (2019)** *Studiului privind cerințele de date și procedurile de acces*, elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SIPOCA 136.
- Banca Mondială (2020a)** *Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România*, elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SIPOCA 136.
- Banca Mondială (2020b)** *Propunere pentru Cadrul de competențe*, document elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SIPOCA 136.
- Deloitte (2013)** *Raportul privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane*, elaborat de Deloitte 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
- OECD (2010)** *Public Administration after „new public management”*, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-administration-after-new-public-management_9789264086449-en, martie 2015.

Anexa 1 Reglementări în domeniul funcției publice

➤ Cadrul normativ actual privind managementul resurselor umane din domeniul funcției publice:

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare;
2. Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014, cu modificările și completările ulterioare;
3. Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 525/2016 cu modificările și completările ulterioare;
4. Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 650/2016 cu modificările și completările ulterioare;
5. Legea nr. 69/2019 privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică;
6. Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare;
7. Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare;
8. H.G. nr. 611/2008 privind normele de organizare și dezvoltare a carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare;
9. H.G. nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare;
10. H.G. nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici;
11. H.G. nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare;
12. H.G. nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, cu modificările și completările ulterioare;
13. H.G. nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, cu modificările și completările ulterioare;

➤ Exemple de reglementări prin care au fost stabilite funcții publice specifice:

1. Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
2. Legea nr. 61/2011 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAF, cu modificările și completările ulterioare;
3. Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
4. Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
5. Legea concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare;
6. Legea nr. 318/2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.

➤ **Exemple de statute speciale:**

1. Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal, cu modificările și completările ulterioare;
3. Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare;
4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public, cu modificările și completările ulterioare.

În anul 2019 ANFP a inițiat 6 proiecte de acte normative:

1. Ordinul președintelui ANFP nr. 818/2019 privind modificarea Ordinului președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 3.260/2018 pentru aprobarea nominalizării evaluatorilor care vor realiza activitățile de evaluare externă a managerilor publici, precum și pentru aprobarea planificării desfășurării activităților de evaluare externă a managerilor publici;
2. Ordinul președintelui ANFP nr. 1886/13.08.2019 privind aprobarea listei documentelor necesare pentru obținerea avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, precum și modalitatea de transmitere a acestora de către autoritățile și instituțiile publice;
3. Proiect de Hotărâre a Guvernului pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici;
4. Proiect de Hotărâre a Guvernului pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici;
5. Proiect de Hotărâre a Guvernului privind modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor paritare, componența, atribuțiile și procedura de lucru ale acestora, precum și normele privind încheierea și monitorizarea aplicării acordurilor colective;
6. Proiect de Hotărâre a Guvernului privind modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru ale acestora.