ROMÂNIA

Acord pentru servicii de asistență tehnică pentru
Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice

Rezultatul 1

Livrabilul 1.1 Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane

Mai 2019

Prezentul Raport a fost realizat în cadrul Acordului de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice, semnat între Secretariatul General al Guvernului și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 31 ianuarie 2018. Prezentul Raport se referă la Livrabilul 1.1, parte din Rezultatul 1 din cadrul Acordului menționat mai sus.

Clauză de limitare a responsabilităţii

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

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

Declarație privind drepturile de autor

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

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

ACRONIME

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANC	Autoritatea Națională pentru Calificări
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publice
ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
BOSA	Serviciul Public Federal de Politici și Suport
CA	Codul Administrativ
CAEN	Clasificarea activităților din economia națională
CCR	Consiliul Concurenței din România
CE	Comisia Europeană
CG	Centrul Guvernului
CNCISCAP	Comitetul național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice
COR	Clasificația ocupațiilor din România
CSHRD	Civil Service Human Resources Division (Divizia pentru resursa umană din funcția publică)
DBPHRAP	Direcția de budget, achiziții, resurse umane, administrație și protocol
DGAFP	Direcția generală administrație și funcție publică
DGMPF	Direcția Generală managementul funcției publice
DGRMC	Direcția Generală reglementare, monitorizare și contencios
DGRU	Direcția generală pentru resurse umane și securitate
DPFE	Direcția Programe cu finanțare externă
DPL	Împrumut pentru politici de dezvoltare („Development Policy Loan”)
EPSO	Oficiul European pentru Selecția Personalului
FBS	Strategia fiscal bugetară
FESI	Fonduri europene structurale și de investiții
FMI	Fondul Monetar Internațional
GR	Guvernul României
HG	Hotărâre de Guvern
ICP	Indicatori Cheie de Performanță
IM	Inspecția Muncii
INA	Institutul Național de Administrație
Î&D	Învățare și Dezvoltare
IT	Information Technology (Tehnologia Informației)
LSU	Legea Salarizării Unitare

MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MEN	Ministerul Educației Naționale
MENȘC	Ministerul Educației Naționale, Științei și Cercetării
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MMJS	Ministerul Muncii și Justiției Sociale
MRU	Managementul Resurselor Umane
NMP	Noul Management Public
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație non-guvernamentală
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNR	Programul Național de Reformă
POCA	Program Operațional Capacitate Administrativă
PSI	Plan Strategic Instituțional
RAS	Servicii de Asistență Tehnică (Reimbursable Advisory Services)
RIA	Evaluarea impactului reglementării
ROF	Regulament de organizare și funcționare internă
SBR	Strategia privind mai buna reglementare
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDFP	Strategia privind dezvoltarea funcției publice
SED	Strategia educației și formării
SFPAP	Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SIMRU	Sistemul informatic pentru managementul resurselor umane
SNÎPV	Strategia națională de învățare pe tot parcursul vieții
STP	Schema Tinerilor Profesioniști
UCRAP	Unitatea pentru coordonarea reformei în administrația publică
UE	Uniunea Europeană

MULȚUMIRI

Acest diagnostic inițial face parte din Acordul pentru servicii de asistență tehnică pentru Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice, încheiat între Guvernul României și Banca Mondială. Raportul a fost pregătit de o echipă a Băncii Mondiale formată din Sabina Schnell (autor principal), Anca Butnaru, Ramona Moldovan, Dimitrie Miheș și Vlad Susoi. Mulțumiri speciale lui Razvan Cirica și Magdalenei Popescu, pentru interviurile derulate în instituții publice, dar și pentru contribuțiile lor valoroase la acest raport. Echipa a mai beneficiat de contribuții valoroase ale următoarelor persoane: Adrian Ganea, Anita Sobjak, Holly Gayk Burduja, Donna Andrews, Anya Vodopyanov, May Olalia și Ronald Myers. Magdalena Popescu și Anastasia Gadja au asigurat sprijinul logistic și de editare. Raportul a fost elaborat sub îndrumarea generală a Carolinei Rendon (Co-Task Team Leader al RAS-ului), Zahid Hasnain (Co-Task Team Leader al RAS-ului) și a lui Roby Senderowitsch (Practice Manager, Governance Global Practice, Europa și Asia Centrală – Vest). Echipa dorește să îi mulțumească și Tatianei Proskuryakova (Manager de țară) și echipei de portofoliu din Biroul Băncii Mondiale din România, pentru sprijinul oferit, precum și evaluatorilor *inter pares* Alberto Leyton, Bernard Myers și Joanna Watkins, pentru comentariile și sugestiile lor extrem de utile.

Echipa ar dori să își exprime recunoștința față de oficialii din cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG), Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS), pentru colaborarea constructivă, dar și oficialilor din diverse agenții guvernamentale, care și-au făcut timp pentru a se întâlni cu membrii echipei. Echipa ține să le mulțumească, în special, lui Dragoș Negoiță, (Director, SGG), Ancăi Lupu (Consilier, SGG), Xeniei Lupulescu (Director General, ANFP), Laviniei Niculescu (Director, ANFP), Cristinei Panțîru (Manager Public, ANFP), Ștefaniei Andreescu (Manager Public, MMJS), Ioanei Popescu (Consilier, MMJS) și lui Paul Nicolescu (Consilier, MMJS).

CUPRINS

Rezumat executiv i

1 INTRODUCERE 6

1.1 Contextul proiectului 6
1.2 Abordarea diagnosticului 10
1.3 Cadrul strategic pentru MRU 17

2 TENDINȚE ȘI EXPERIENȚE INTERNAȚIONALE PRIVIND MRU 22

3 PREZENTAREA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ROMÂNEASCĂ 32

3.1 Categoriile de resurse umane din administrația publică românească 32
3.2 Prezentarea de ansamblu a resurselor umane din administrația publică românească și a principalelor provocări 36

4 ANALIZA FUNCȚIONALĂ ORIZONTALĂ: MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA 47

4.1 Instituții implicate în MRU 48
4.2 Analiza și planificarea strategică a RU 54
4.3 Recrutarea 72
4.4 Managementul performanței 80
4.5 Managementul carierei 93
4.6 Formare 106
4.7 Politica de salarizare 117
4.8 Strângerea datelor, raportarea datelor și mediul IT 134
4.9 Concluzie și opțiuni recomandate pentru sistemul de MRU 146

5 ANALIZA FUNCȚIONALĂ VERTICALĂ: AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI 176

5.1 Imagine de ansamblu 176
5.2 Structura organizațională 177
5.3 Distribuția funcțiilor/ atribuțiilor pe departamente 182
5.4 Fluxurile de comunicare interne și externe 193
5.5 Analiză: cum își îndeplinește ANFP actualele atribuții 197
5.6 Recomandări 202

6 Concluzie 214

7 ANEXE 216

7.1 Posibili indicatori structurați pe funcții de MRU 216
7.2 Tabele și figuri suplimentare 222
7.3 Interviuri derulate 271

LISTA FIGURILOR

Figura 1. Managementul resurselor umane și eficacitatea administrației 11
Figura 2. Eficacitatea guvernării în statele membre ale Uniunii Europene (UE) 12
Figura 3. Încrederea în administrația publică în statele membre UE 13
Figura 4. Funcțiile și rezultatele unui sistem de MRU performant 16
Figura 5. Corelația dintre documentele strategice naționale relevante pentru reforma MRU ... 21
Figura 6. Ocuparea în sectorul public din România, 2008-2018 36
Figura 7. Funcționarii publici și personalul contractual – nivel central vs. local, instituții selectate 38
Figura 8. Evoluția funcțiilor publice 39
Figura 9. Funcționari publici după educație și gen 39
Figura 10. Distribuția funcționarilor publici, după vârstă și grad 40
Figura 11. Funcționarii publici de execuție, după grad 41
Figura 12. Intrările și ieșirile din funcția publică (% din funcționarii publici) 42
Figura 13. Funcții publice ocupate și vacante 43
Figura 14. Numiri temporare avizate de ANFP 44
Figura 15. Numărul avizelor ANFP pentru crearea de funcții publice 2013-2017 44
Figura 16. Funcțiile de MRU și prezentarea analizei orizontale 47
Figura 17. Instituții implicate în MRU 49
Figura 18. Procesul de definire a planului anual de ocupare a funcțiilor publice – la nivel central 56
Figura 19. Procesul de definire a planului anual de ocupare a funcțiilor publice – la nivel local 56
Figura 20. Procesul de creare/reorganizare pentru instituțiile centrale 61
Figura 21. Procesul de creare/reorganizare pentru instituțiile locale 61
Figura 22. Exemplu de proces de reorganizare a unei entități publice 65
Figura 23. Pregătirea, aprobarea și comunicarea fișelor de post în instituții 68
Figura 24. Procesul de elaborare a standardelor ocupaționale 69
Figura 25. Procesul de recrutare pentru funcțiile publice 73
Figura 26. Structura carierei pentru funcționarii publici 95
Figura 27. Procesul de promovare în grad pentru funcționarii publici de execuție 96
Figura 28. Sistemul de carieră pentru posturile permanente în Comisia Europeană 104
Figura 29. Implementarea politicii de formare pentru funcția publică generală atunci când formarea este finanțată de la bugetul de stat 109
Figura 30. Principalele responsabilități ale INA în conformitate cu cadrul juridic și strategic ... 113
Figura 31. Ocuparea forței de muncă în sectorul public în România, 2008-2018 117
Figura 32. Salariul brut mediu în sectorul public și cel privat, în RON, 2007-2017 118
Figura 33. Procesul general de monitorizare a politicii salariale / cheltuielilor salariale 123
Figura 34. Evoluția cheltuielilor salariale din sectorul public ca procent din PIB și cheltuielile bugetare totale, 2010-2017 125

Figura 35. Programarea politicii de remunerare și ajustările ad-hoc 126
Figura 36. Dimensiunile strategice ale politicii de remunerare 131
Figura 37. Baze de date ce includ diferite categorii de personal din sectorul bugetar 136
Figura 38. Comparația modulelor tipice SIMRU și a sistemelor IT de RU din România 137
Figura 39. Foaie de parcurs pentru implementarea opțiunilor recomandate 151
Figura 40. Rolul Consiliului pentru Resurse Umane în cadrul ciclului de politici 158
Figura 41. Organigrama ANFP 179
Figura 42. Alocarea personalului pe departamente 180
Figura 43. Dinamica personalului ANFP în 2017 și în primul trimestru din 2018 181
Figura 44. Rata de posturi vacante în funcție de departament 181
Figura 45. Structura și atribuțiile Direcției Generale Managementul Funcției Publice 183
Figura 46. Structura și atribuțiile Direcției Generale Reglementare, Monitorizare și Contencios 186
Figura 47. Direcția Comunicare și Relații Internaționale și Direcția Programe cu Finanțare Externă 191
Figura 48. Fluxurile de comunicare și sistemele electronice ale ANFP 194
Figura 49. Diagrama de proces a funcțiilor ANFP de monitorizare, îndrumare și asigurare a respectării legislației 196
Figura 50. Rolul ANFP privind managementul resurselor umane în funcția publică 198
Figura 51. Legătura între funcțiile de suport, supervizare, analiză și elaborare de politici publice ale ANFP 207
Figura 52. Posibilă grupare organizațională a funcțiilor centrale ale ANFP 209
Figura 53. Tranziția MRU din Belgia 213
Figura 54. Ocuparea în sectorul public în UE, ca % din totalul forței de muncă 233
Figura 55. Numărul instituțiilor din baza de date a ANFP 234
Figura 56. Evoluția populației din România, după categoria de vârstă, 1994-2016 235
Figura 57. Procentul angajaților la stat sub 50 de ani, în statele membre UE selectate 236
Figura 58. Intrările și ieșirile din funcția publică (după tip) 237
Figura 59. Numărul funcțiilor publice de execuție ocupate și vacante, după gradul profesional, în 2017 238
Figura 60. Exemplu de proces de planificare a posturilor și abilităților 250
Figura 61. Procesul de recrutare pentru personal contractual 251
Figura 62. Fluxuri de date și tipuri de date raportate de instituții 254
Figura 63. Diagramă IT ANFP 256

LISTA TABELELOR

Tabelul 1. Paradigme asociate managementului resurselor umane 23
Tabelul 2. Instituțiile de MRU din țările UE selectate 25
Tabelul 3. Posibili indicatori pentru analiza și planificarea RU 59
Tabelul 4. Posibili indicatori pentru înființarea de structuri/reorganizări 66
Tabelul 5. Posibili indicatori pentru elaborarea fișelor de post 71
Tabelul 6. Posibili indicatori de recrutare 80
Tabelul 7. Exemplu de raport de evaluare (redactat) 87
Tabelul 8. Posibili indicatori pentru managementul performanței 92
Tabelul 9. Trasee de mobilitate orizontale 98
Tabelul 10. Indicatori posibili pentru managementul carierei 106
Tabelul 11. Posibili indicatori pentru politica de formare 115
Tabelul 12. Indicatori de performanță posibili pentru politica de remunerare 131
Tabelul 13. Tipurile de date raportate pe platforma 139
Tabelul 14. Indicatori de performanță posibili pentru colectarea datelor și IT 146
Tabelul 15. Politici și supraveghere - atribuții centralizate 147
Tabelul 16. Indicatori posibili ai viziunii pentru un sistem MRU performant 152
Tabelul 17. Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU 162
Tabelul 18. Opțiuni recomandate după funcția de MRU 166
Tabelul 19. Numărul petițiilor pe subiecte în 2017 188
Tabelul 20. Opțiuni pentru indicatori de performanță pentru funcțiile cheie MRU 216
Tabelul 21. Corelarea obiectivelor din principalele strategii relevante pentru sistemul de MRU din administrația publică românească 222
Tabelul 22. Comparația între configurațiile instituționale și atribuții de MRU în anumite state membre UE 224
Tabelul 23. Activități care reprezintă prerogative de putere publică – Statutul funcționarilor publici vs. Codul Administrativ propus 231
Tabelul 24. Cartografierea generală instituțională a structurilor implicate în MRU și cadrul legal aplicabil 239
Tabelul 25. Categorii de personal și instituții, după platformă 252
Tabelul 26. Datele de RU procesate pe fiecare platformă 253
Tabelul 27. Declarațiile salariale ANFP 255
Tabelul 28. Modificările legate de recrutare 259
Tabelul 29 Modificări privind managementul performanței 263
Tabelul 30. Modificări privind politica de formare 269
Tabelul 31. Codul Administrativ 2018: impact asupra colectării centralizate de date, după zona de MRU 270

Rezumat executiv

1. **Mesajul principal al *Studiului privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane (Diagnosticul Inițial)* este acela că dezvoltarea unui sistem unitar și strategic de MRU pentru administrația publică românească necesită o schimbare de paradigmă, care să treacă de la o abordare bazată pe aplicarea procedurilor la un model orientat către performanță și rezultate.** Primul pas îl reprezintă elaborarea unei viziuni comune pentru MRU, concentrată pe atragerea și păstrarea persoanelor potrivite pe pozițiile potrivite, pentru a livra bunuri și servicii publice de calitate. Îmbunătățirea eficienței, eficacității și transparenței actului de guvernare, care este o cerință la nivel național, va depinde în mare măsură de calitatea, motivarea și managementul funcționarilor publici. Viziunea trebuie asumată de principalii actori din sistemul de MRU și trebuie să ghideze nu doar legislația, ci și practicile de zi-cu-zi de management a diferitelor categorii de personal din administrația publică din România. Pentru aceasta este nevoie de un angajament ferm din partea tuturor actorilor sistemului de MRU pentru o abordare integrată în ceea ce privește ocuparea în sectorul public.

2. **Realizarea acestei viziuni necesită îmbunătățirea coordonării interinstituționale și a modului în care funcțiile cheie de MRU sunt realizate atât la nivelul administrației publice, cât și la nivel de instituție.** Conceptual, un sistem de MRU performant, cum se regăsește în multe state UE, se bazează pe interacțiunea mai multor funcții de MRU, relevante pentru toate categoriile de personal:

    i. **Analiză și planificare strategică a RU**, care identifică pozițiile potrivite, precum și abilitățile și competențele necesare pentru realizarea mandatelor instituționale;

    ii. **Recrutare transparentă**, bazată pe merit, care alocă persoanele potrivite pe pozițiile corespunzătoare;

    iii. Un **sistem de management al carierei** care recompensează și încurajează performanța, dar care și contribuie la dezvoltarea personalului, mai exact unul bazat pe o abordare modernă a managementului performanței și legat de o abordare strategică în ceea ce privește formarea sau învățarea și dezvoltarea pe tot parcursul vieții;

    iv. Un sistem de remunerare care asigură **o salarizare transparentă și echitabilă** între instituții și poziții; și

    v. Un **sistem puternic de raportare și colectare a datelor**, care poate genera informații corecte, detaliate și actualizate despre personalul din administrația publică.

    Un cadru de competențe care specifică abilitățile de care are nevoie personalul pentru a atinge un nivel înalt de performanță va putea ajuta și la integrarea diferitelor funcții de HR, începând cu identificarea nevoilor de personal și până la recrutare și la dezvoltarea carierei.

3. **România continuă să întâmpine anumite dificultăți în atingerea viziunii unui sistem performant de MRU.** Deși funcția publică în accepțiune restrânsă pare să fi devenit **mai**

atractivă după Legea cadru a salarizării din 2017, discrepanța între unele salarii pentru poziții similare, în cadrul aceleiași agenții, precum și între diferite agenții, limitează eficacitatea legii, îngreunând capacitatea unor instituții de a **păstra** personalul calificat. Numărul intrărilor și ieșirilor din funcția publică este destul de mic, ceea ce sugerează un corp al funcționarilor publici destul de stabil. Însă ponderea posturilor vacante și cea a numirilor temporare pe funcții publice de conducere este ridicată, iar reorganizările au loc relativ des, ceea ce sugerează că provocările mai mari sunt în **utilizarea** personalului. În contextul în care majoritatea funcționarilor publici nici nu intră și nici nu ies din sistem, una dintre cele mai mari provocări continuă să fie abilitarea și **motivarea** personalului existent să aibă performanțe ridicate.

4. **În ultimele decenii, România a înregistrat progrese semnificative către atingerea acestei viziuni, ca parte a procesului de aderare europeană și a eforturilor de reformă structurală post-aderare.** Reformele de MRU din administrația publică românească și-au propus, în primul rând, profesionalizarea și depolitizarea sectorului public. Reformele cheie au inclus măsuri de creare a unei funcții publice profesionale, începând cu adoptarea Statutului funcționarilor publici în 1999 (Legea 188/1999). Prin Legea respectivă a fost creată și Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), subordonată în prezent Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), pentru a reglementa și supraveghea respectarea legislației aferente funcției publice și pentru a păstra evidența funcționarilor publici. Au urmat apoi o serie de măsuri menite să crească nivelul de profesionalizare din sectorul public – de exemplu, introducerea programului de manageri publici, pentru a atrage tineri profesioniști foarte motivați și bine pregătiți în administrația publică, derulat între 2003 și 2009; transformarea prefecților din demnitari în înalți funcționari publici, în 2004[1]; și măsuri menite să consolideze recrutarea și managementul carierei funcționarilor publici, adoptate în 2007/2008[2].

5. **Deși eforturile de reformă s-au concentrat pe funcția publică, în momentul de față doar aproximativ 11% din angajații din sectorul public sunt funcționari publici**[3]. Majoritatea personalului din sectorul public este angajat în baza Codului Muncii (Legea 53/2003), care intră în competența Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS) și a diferitelor acte normative emise de ministerele de resort relevante[4]. Reglementările privind recrutarea și promovarea personalului contractual au fost aliniate mai îndeaproape cu cele pentru funcționari publici în 2011[5]. Inspecția Muncii (IM), subordonată MMJS, păstrează evidența contractelor de muncă atât pentru sectorul public cât și pentru cel privat și verifică respectarea reglementărilor privind sănătatea și securitatea la locul de muncă. Însă, în afară de aceste lucruri, datele centralizate privind personalul contractual sunt mai limitate și mai

[1] L 340/2004
[2] HG 611/2008; HG 341/2007 pentru înalții funcționari publici.
[3] Excluzând anumiți funcționari publici cu statut special (ca diplomații), pentru care nu există o centralizare,
[4] În timp ce Codul Muncii stabilește condițiile generale pentru angajarea cu contract individual de muncă din sectorul public și din cel privat, ministerele de resort decid condițiile de angajare specifice pentru personalul contractual din zona lor de expertiză (e.g., Ministerul Educației reglementează recrutarea și managementul carierei cadrelor didactice).
[5] Hotărârea de Guvern nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru pentru ocuparea unui post vacant și promovarea personalului contractual din sectorul public

fragmentate decât cele privind funcționarii publici[6], și nu există decât un control limitat a modului în care agențiile respectă, de exemplu, prevederile privind recrutarea și promovarea acestei categorii de angajați. De asemenea, nu există o politică sau strategie cuprinzătoare pentru managementul personalului contractual din administrația publică, cum există pentru funcționarii publici (Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 - SDFP).

6. **Atragerea și folosirea persoanelor corespunzătoare pe posturile corespunzătoare, precum și motivarea personalului existent continuă să fie o provocare.** În majoritatea cazurilor, recrutarea se concentrează doar pe testarea memorării unor texte de lege, și nu pe competențele și pe abilitățile necesare pentru anumite tipuri de posturi caracteristice unui sector public modern. Reorganizările instituționale au loc destul de frecvent și nu există nicio analiză și planificare strategică a RU care să încerce să coreleze abilitățile și posturile cu prioritățile organizaționale. Procentul funcțiilor publice vacante este destul de mare (cam 17%), la fel și al numirilor temporare pe poziții de conducere (aproximativ 20%), iar funcționarii publici de execuție (nivel operațional) avansează rapid și aproape automat de la un grad la altul, peste 70% dintre aceștia fiind deja la cel mai înalt grad. Managementul performanței constă în evaluări cu caracter mai mult formal, realizate de șefii ierarhici. Aceste evaluări sunt insuficient corelate cu formarea și dezvoltarea personalului și nici nu sunt folosite ca instrument de motivare sau îndrumare. Ceea ce înseamnă că deși nivelul de salarizare este în creștere în urma adoptării Legii cadru a salarizării (Legea 153/2017), dezvoltarea carierei și perspectivele de creștere profesională în administrația publică din România rămân limitate. Acest lucru îi poate scădea atractivitatea, mai ales pentru tinerii calificați și ambițioși care ar putea impulsiona schimbarea.

7. **Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP) și Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP) urmăresc, în teorie, consolidarea MRU în administrația publică din România.** Strategia privind Formarea Profesională pentru Administrația Publică (SFPAP) 2016-2020 operaționalizează obiectivele legate de formarea personalului din administrație, care se regăsesc în SCAP și în SDFP. SCAP urmărește, printre altele, să crească nivelul de profesionalizare din administrația publică prin dezvoltarea unui cadru de competențe corelat cu nevoile de formare, precum și prin revizuirea sistemelor și politicilor de recrutare, selecție, evaluare și motivare, cu scopul de a le aduce mai aproape de principiile managementului performanței. SDFP urmărește operaționalizarea obiectivelor privind MRU din SCAP, însă doar pentru funcția publică. Principalele măsuri din SDFP, incluse și în Codul Administrativ[7] propus în 2018, au fost introducerea unui concurs național de recrutare pentru intrarea în funcția publică, urmat de selecție prin concurs pe post la nivelul

[6] De exemplu, baza de date a IM (REGES/REVISAL) nu conține informații privind structura de funcții pentru personalul contractual, iar posturile vacante cu contract de muncă individual se reflectă într-o bază de date diferită (cea a Agenției pentru Ocuparea Forței de Muncă – ANOFM -, și ea subordonată MMJS).

[7] Parlamentul a adoptat în iulie 2018 un nou Cod Administrativ, care însă a fost declarat neconstituțional pe motive procedurale de către Curtea Constituțională, în noiembrie 2018. După finalizarea acestui livrabil, Codul Administrativ a fost adoptat într-o variantă ușor modificată prin ordonanţa de urgenţă (OUG) nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 partea I din 05.07.2019. Această analiză se referă doar la varianta Codului adoptată în 2018.

instituției angajatoare; introducerea unui cadru de competențe pentru funcționarii publici; și introducerea unui sistem electronic național de evidență a personalului din sectorul public[8].

8. **Măsurile prevăzute în SDFP și preluate în Codul Administrativ propus în 2018, dacă implementate, ar putea rezolva anumite provocări curente ale MRU și contribui la atingerea viziunii unui sistem de MRU performant.** Cadrul de competențe, care stabilește abilitățile necesare personalului pentru atinge performanțe ridicate, ar putea ajuta la integrarea mai multor funcții de HR, de la identificarea nevoilor de personal până la recrutare, managementul performanței, formare și dezvoltarea carierei. Concursul național propus pentru recrutare în funcția publică, urmat de concursul de selecție pe post, poate crește transparența și meritocrația în procesul de recrutare și poate reorienta modelul de testare folosit de la unul axat pe memorarea textelor de lege la un model bazat pe evaluarea unei game mai ample de abilități și competențe relevante– incluzând, de exemplu, abilități analitice, expertiză tehnică corespunzătoare, dar și abilități de management și leadership pentru pozițiile de nivel mai înalt. Datele cuprinzătoare și exacte despre resursele umane din administrația publică sunt esențiale pentru a putea urmări progresul către îndeplinirea viziunii și promovarea unor politici de RU bazate pe dovezi.

9. **Îmbunătățirea modului în care este valorificat și motivat personalul din administrația publică necesită însă îmbunătățiri și în alte funcții cheie de MRU, precum și o mai bună integrare a acestor funcții și politici mai coerente pentru diferitele categorii de personal.** Datele mai bune privind RU au utilitate numai doar dacă sunt folosite pentru îmbunătățirea analizei și planificării de RU, atât la nivel central cât și în cadrul fiecărei instituții. Astfel de analize ar putea fundamenta mai bine deciziile de reorganizări instituționale și crearea de noi structuri și ar permite o mai bună identificarea a nevoilor de competențe, precum și a modalităților prin care acestea se pot dobândi (e.g., prin recrutare, formare, detașare, etc.). O politică de management al carierei mai bine definită, care să coreleze mai bine avansarea în carieră cu performanța angajatului și nu doar cu vechimea în post, ar putea să ajute la îmbunătățirea modului de utilizare și motivare a personalului. Pentru aceasta, este nevoie de întărirea practicilor de management al performanței (nu doar schimbări de legislație) și asigurarea mai multor oportunități de promovare pe posturi de conducere, de exemplu prin limitarea numirilor temporare pe aceste poziții. În ceea ce privește categoriile de personal acoperite, concentrarea unor măsuri de reformă, ca de exemplu recrutarea și cadrul de competențe, mai întâi pe funcționari publici, ar permite prioritizarea și extinderea treptată a reformelor de MRU. Însă alte opțiuni de reformă în domeniul MRU, ca de exemplu consolidarea analizei și planificării strategice în domeniul RU, au nevoie de abordări holistice la nivel central și instituțional, așadar nu pot viza doar funcționarii publici.

10. **Este esențial să se asigure că instituțiile publice dispun de capacitate suficientă pentru a implementa actuala agendă de reformă, și cu atât mai mult una mai ambițioasă.** Pentru aceasta, instituția sau instituțiile cu rol central în MRU vor trebui să investească mai mult în îndrumarea, consilierea și creșterea capacității departamentelor de RU de a sprijini managerii

[8] Aceste prevederi se regăsesc și in varianta Codului adoptată prin OUG 57/2019.

din instituții și conducătorii acestora să-și îndeplinească funcțiile cheie de MRU prezentate anterior. Acest sprijin este necesar pentru realizarea viziunii unui sistem de MRU performant.

11. **În final, având în vedere fragmentarea, duplicarea și lacunele sistemului de elaborare și supervizare a politicilor de MRU pentru administrația publică, o mai bună coordonare interinstituțională este esențială pentru dezvoltarea unui sistem unitar de MRU și pentru realizarea viziunii pentru întregul personal din administrația publică.** Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică propus oferă oportunitatea constituirii unui mecanism puternic de coordonare interinstituțională, cu condiția să fie operaționalizat corespunzător[9]. Atenție sporită trebuie acordată delimitării responsabilităților sale de coordonare vs. consultare/consiliere, de exemplu prin definirea clară a principalelor rezultate sau „livrabile" așteptate de la Consiliu și prin crearea unor grupuri de lucru specializate, cu membri diferiți, în funcție de sarcini și de activități. Chiar și cu un Consiliu pentru RU, va fi necesară identificarea configurației instituționale adecvate pentru MRU în administrația publică, care să permită dezvoltarea unei viziuni și a unei strategii unitare pentru diferitele categorii de personal din administrația publică. În acest sens, principalele instituții de MRU trebuie abilitate să asigure vizibilitatea MRU pe agenda politică și strategică, păstrând, în același timp, o legătură puternică între MRU și reforma administrației publice.

12. **ANFP ar putea juca un rol important în sprijinirea acestei schimbări de paradigmă.** În momentul de față, ANFP este principala instituție din administrația publică din România care (i) concentrează o anumită expertiză în ceea ce privește MRU din administrația publică, (ii) centralizează date pentru o categorie cheie de angajați din administrația publică (funcționarii publici) și (iii) deține infrastructura și experiența necesară interacțiunii cu departamentele de RU din instituțiile publice. Însă și ANFP, pentru a atinge viziunea globală de MRU, va trebui să treacă de la un model axat pe verificarea aplicării legislației și procedurilor de MRU de către instituții la un model axat pe sprijinirea mai activă a instituțiilor publice în gestionarea mai bună personalul. Pentru aceasta, va trebui să își dezvolte expertiza în MRU pentru funcțiile cheie discutate in acest raport, să își îmbunătățească sistemele de colectare a datelor și să investească mai mult în a sprijini, îndruma și în a acorda *coaching* departamentelor de RU din instituțiile publice.

[9] Legea privind Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost publicată in Monitorul Oficial al Românici, Partea I nr. 329 din 25 aprilie 2019. Analiza prezentă face referință la versiunea adoptată de Parlament in decembrie 2018. Versiunea publicată in Monitorul Oficial nu a suferit modificări substanțiale față de versiunea din decembrie, astfel încât concluziile analizei rămân valabile.

1 INTRODUCERE

1.1 Contextul proiectului

13. **Secretariatul General al Guvernului (SGG) a solicitat Băncii Mondiale să îi sprijine eforturile de consolidare a managementului resurselor umane (MRU), prin intermediul unor Servicii de Asistență Tehnică (RAS) pentru dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice**. Această activitate are ca principal obiectiv sprijinirea implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP). RAS-ul oferă asistență SGG, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS) să își actualizeze cadrul legal și de reglementare aplicabil MRU, să își consolideze actualele practici de MRU și să clarifice rolurile și responsabilitățile fiecărei categorii de angajați din sectorul public. Scopul este acela de a îmbunătăți, per ansamblu, livrarea serviciilor publice în România, alocarea resurselor și eficiența administrației.

14. **Documentele strategice și analitice existente referitoare la administrația publică din România identifică o serie de provocări pentru MRU, ce ar trebui adresate pentru a îmbunătăți performanța sectorului public.** De exemplu, Acordul de Parteneriat dintre România și Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020[10], menționează că sistemul de MRU pentru administrația publică „funcționează ineficient din cauza actualelor politici de resurse umane și a cadrului instituțional existent, principalele deficiențe fiind legate de politizare, de lipsa unei abordări unitare, de rigiditățile în managementul resurselor umane, de lipsa relativă a specialiștilor cu calificări înalte și de dificultatea de a motiva și reține angajații performanți" (p.130). În momentul de față, sistemul de MRU din România este caracterizat de:

    - Un sistem administrativ mai degrabă axat pe respectarea procedurilor decât de tip managerial, cu o cultură administrativă foarte legalistă și ierarhică;
    - Un sistem de MRU fragmentat, cu (i) diferite categorii de angajați în administrația publică și delimitări neclare între funcționarii publici și personalul contractual, (ii) un număr mare de atribuții de MRU împărțite între ministere; și (iii) coordonarea politicii de MRU dispersată între mai multe instituții;
    - O funcție publică care combină un sistem bazat pe carieră cu unul bazat pe poziții, deși, per ansamblu, sistemul este destul de închis;
    - Un nivel ridicat de patronaj și, prin urmare, o rotație de personal mare, mai ales în rândul funcționarilor publici de nivel înalt sau mediu[11];

---

[10] Principalul document pentru programarea intervențiilor din FESI 2014-2020 în România.

[11] A se vedea și e.g. Andrei, T., Profiroiu, M., & Oancea, B. (2012). Analiza unor aspecte legate de mobilitatea și politizarea Funcției Publice în administrația publică din România. *Revista Transilvană de Științe Administrative*, *8*(35), 5-21; Common, R., & Gheorghe, I. (2017). Assessing strategic policy transfer in Romanian Public Management. *Public Policy and Administration*; Hintea, C. (2008). Public management reforms: Romania. *In* Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrošis, V., Hajnal, G., Tõnnisson, K. (eds.). *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.

- Discrepanțe salariale semnificative între ministere și agenții; și
- Disponibilitate limitată a datelor privind managementul resurselor umane din administrația publică.

15. **În această privință, RAS-ul privind dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice cuprinde următoarele șase componente**:
    - Componenta 1 – Politica publică (Rezultatul 1);
    - Componenta 2 – Ghiduri și proceduri privind MRU (Rezultatul 2);
    - Componenta 3 – Cadrul de competențe (Rezultatul 3);
    - Componenta 4 – Sistemul de recrutare (Rezultatul 4);
    - Componenta 5 – Sistemul de management al performanței (Rezultatul 5); și
    - Componenta 6 – Implicarea actorilor interesați (transversal).
16. **Acest raport corespunde Rezultatului 1. Politica Publică, *Livrabilul 1.1 Diagnostic inițial al cadrului național de management al resurselor umane (MRU) și instituționalizarea sa*.** Rezultatul 1 include patru activități cheie conform Acordului de asistență tehnică (RAS) încheiat între SGG și Banca Mondială. Acestea sunt:

    1.1.[12] ***Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor um*ane** – Banca va realiza o analiză aprofundată a structurii și rolurilor funcționale ale Beneficiarului, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS), cu accent pe: arhitectura generală de planificare și stabilire a priorităților; necorelări și suprapuneri pe orizontală și pe verticală; coordonarea dintre diferite ministere și agenții implicate, identificând acele aspecte care necesită armonizare sau intervenții pentru a clarifica principalele roluri și responsabilități ale fiecărei categorii de angajați din administrația publică; și elaborarea de recomandări pentru a evalua și reduce sarcinile administrative, acolo unde este cazul.

    1.2 ***Analiza practicilor internaționale* –** Banca va realiza o analiză a experienței internaționale cu privire la instituționalizarea funcției de MRU la nivelul administrației, la diferitele mandate ale unităților de RU, la aranjamente instituționale corespunzătoare, la grupurile țintă, la corespondența cu bugetul și cu planurile naționale și mecanisme de coordonare corespunzătoare. Această activitate include și o vizită de studiu în două state membre UE relevante pentru scopul proiectului.

    1.3 **Recomandări de *Politică publică în domeniul resurselor umane*** – Coordonându-se îndeaproape cu ministerele, agențiile și cu alte părți interesate relevante, în baza analizelor de mai sus Banca va face recomandări pentru un model de sistem de MRU adaptat nevoilor din România, care include și clarificarea rolurilor diferitelor categorii de

[12] Stilul de numerotare respectă tabelul cu Rezultate de la pagina 13 din Acordul de RAS

MRU din administrația publică. De asemenea, Banca va sprijini Beneficiarul la redactarea unui document de politică publică ce va fi avizat de autoritățile relevante.

1.4 **Ateliere de consultare –** Banca va asigura sprijin pentru organizarea a două ateliere de lucru ce vor fi organizate de Beneficiar pentru discutarea și diseminarea rezultatelor Diagnosticului Inițial de la paragraful 1.1 de mai sus. Sprijinul va include discuții pe conținutul tehnic, prezentări și rapoarte. Cel de-al doilea atelier de lucru va fi organizat în București și va fi destinat membrilor Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (CNCISCAP).

17. **RAS-ul continua o serie lungă de activități de sprijin oferit de Banca Mondială administrației publice și reformelor privind managementul resurselor umane din România** (a se vedea caseta de mai jos). Analizele funcționale derulate în administrația publică din România în perioada 2010-2011 au formulat recomandări pentru 13 organizații (printre care ministere de resort, agenții autonome și centrul Guvernului) pe diverse subiecte, inclusiv ocuparea forței de muncă și managementul RU. În ceea ce privește acest ultim aspect, concluzia a fost că „responsabilitatea generală pentru elaborarea și coordonarea politicii de RU în sectorul public ar trebui să îi revină unei singure instituții a statului, pentru a se asigura coerență și standarde comune”.[13] Mai recent, Banca Mondială a sprijinit o Evaluare a Impactului Reglementării (RIA) pentru un *„Sistem mai bun de ocupare în cadrul administrației publice centrale din România”*. RIA a concluzionat că introducerea a unui sistem bazat pe carieră pentru funcția publică[14] ar putea reprezenta cea mai eficace variantă de creștere a performanței administratei publice. Însă RIA a mai recunoscut și că scenariul de reformă cel mai probabil îl reprezintă îmbunătățirea treptată a actualelor practici de MRU din administrația publică centrală. Acesta este, de fapt, scenariul în derulare în momentul de față, la care încearcă să contribuie și RAS-ul pe MRU.

[13] Banca Mondială (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale.
[14] Adică unul în care funcționarii publici sunt recrutați la începutul carierei într-un corp comun, și apoi progresează în rang/funcții, spre diferență de unul în care funcționarii pot fi recrutatați pentru un post anume, indiferent de grad, nivel ierarhic sau de vechime (”career-based system”). Acesta din urmă e un sistem bazat pe post (”position-based system”).

Casetă: Sprijin acordat anterior de Banca Mondială pe managementului resurselor umane

Analizele funcțională a administrației publice din România 2011-2013: Analizele derulate în 13 organizații, care au inclus ministere de resort, agenții autonome și centrul Guvernului, au evidențiat deficiențele din administrație legate de strategie, ocuparea cu personal, managementul RU și capabilitățile de IT. Analizele funcționale continuă să fie relevante ca documente de referință și foi de parcurs pentru reforme pe termen mediu în administrația publică.

Analiza sistemului de salarizare în sectorul public 2012. Asistență tehnică pentru a ajuta Guvernul României (GR) să îndeplinească condițiile comune ale programelor UE/FMI privind implementarea unei legi a salarizării unitare (LSU). Ca parte a asistenței, Banca a sprijinit Ministerul Muncii prin următoarele: să planifice activitățile necesare pentru a îndeplini cerințele asociate LSU; să organizeze grupuri de lucru formate din funcționari publici; să instruiască personalul despre metodologiile ce vor fi aplicate pentru evaluarea și notarea posturilor; să coordoneze grupul de lucru al Guvernului pentru a elabora o recomandare comună privind noul sistem de salarizare și acordare de calificative; și asistență pentru comunicarea obiectivelor acestei activități actorilor cheie, precum sindicatele.

Managementul performanței fondurilor UE 2014. Banca a ajutat Ministerul Fondurilor Europene din România să elaboreze un sistem de evaluare a performanței oficialilor implicați în gestionarea fondurilor europene. Asistența tehnică: a analizat structura instituțională revizuită a Autorităților de Management; a realizat o analiză pentru 15-20 de funcții; și a elaborat indicatori pentru managementul performanței.

Un management îmbunătățit al RU în MFP 2013. Funcția de RU din MFP se concentra în mare măsură pe administrarea sistemului de personal și nu pe gestionarea strategică a resurselor umane în sprijinul strategiei de business a MFP-ului. Angajamentul a dus la un sistem de MRU ce funcționează bine, care permite luarea unor decizii corecte cu privire la nivelurile de personal pe baza analizei volumului de muncă, a rezultatelor așteptate și a resurselor necesare pentru atingerea acestora. Sistemul include o structură de grade și titluri care îi recompensează diferit pe angajați, în funcție de tipul activității derulate.

Sprijin pentru Consiliul Concurenței din România 2015. Acest angajament a sprijinit trei domenii majore, cu scopul de a consolida cadrul concurențial din România prin: restructurarea internă a Consiliului Concurenței, remodelând arhitectura instituțională pentru a realoca personalul și resursele în prima linie a aplicării concurenței; și sprijinirea modernizării unui management al resurselor umane bazat pe merite și a dezvoltării unei infrastructuri moderne de comunicații și tehnologie a informației.

Dezvoltarea capacității administrative a Ministerului Educației și Cercetării Științifice 2015. Proiectul a analizat cultura organizațională și practicile de management din Minister și a sprijinit un pilot pe delegarea de autoritate. Asistența tehnică a sprijinit un amplu proces de management al schimbării, pentru a depăși aversiunea față de riscuri și rezistența la schimbare, înainte de a propune modalități prin care practicile de management ar putea fi îmbunătățite, inclusiv prin producerea unor regulamente interne de funcționare și a unor fișe de post.

1.2 Abordarea diagnosticului

18. **Diagnosticul inițial și analiza funcțională au ca obiective:** să evalueze „arhitectura generală de planificare și stabilire a priorităților; necorelări și suprapuneri pe orizontală și pe verticală; coordonarea dintre diferite ministere și agenții implicate, identificând acele aspecte care necesită armonizare sau intervenții pentru a clarifica principalele roluri și responsabilități ale fiecărei categorii de angajați din administrația publică; și elaborarea de recomandări pentru a evalua și reduce sarcinile administrative, acolo unde este cazul”[15].

19. **Analizele funcționale sunt un instrument analitic și de diagnoză care evaluează măsura în care agențiile, individual și colectiv, îndeplinesc funcțiile necesare în cel mai eficient, eficace și sustenabil mod**. Actuala analiză combină o analiză funcțională orizontală a cadrului legal și instituțional pentru Managementul Resurselor Umane (MRU) din administrația publică din România – atât în ansamblul său, cât și pentru funcții cheie de MRU- și o analiză verticală a ANFP – agenția centrală cu atribuții de gestionare a principalei categorii de personal din administrația publică, funcționarii publici. Analiza orizontală discută și rolul pe care îl au SGG și MMJS atât în arhitectura generală de MRU, cât și pentru funcții cheie de MRU – în special, politica de remunerare, unde MMJS are rolul principal. Diagnosticul prezintă și recomandări pentru consolidarea arhitecturii generale de MRU, precum și a modului în care sunt îndeplinite anumite funcții cheie pentru MRU.

20. **Diagnosticul se bazează pe o analiză a documentelor existente și pe interviuri și consultări cu actorii interesați.** Analiza documentară a cuprins o analiză a datelor disponibile despre resursele umane, precum și a strategiilor și actelor normative referitoare la MRU în administrația publică românească. Diagnosticul inițial a fost realizat printr-un proces iterativ, care a inclus o serie de interviuri cu actori relevanți și personal din agenții (a se vedea Anexa 7.3 pentru lista instituțiilor intervievate și subiectele acoperite). De asemenea, diagnosticul are la bază și cercetarea realizată pentru vizitele de studiu și informațiile obținute în cadrul lor. Vizitele de studiu au fost organizate ca parte a Livrabilului 1.2 (Analiza experienței relevante la nivel internațional) a actualului RAS.

21. **Ulterior începerii acestui RAS, în iulie 2018, Parlamentul României a adoptat un Cod Administrativ care include modificări ale unor aspecte legate de MRU în administrația publică**. Însă în toamna anului 2018, Codul a fost declarat neconstituțional, din motive procedurale. Analiza de față discută și modificările propuse în această versiune a Codului, acolo unde este cazul (a se vedea Anexa 7.2.6 pentru o comparație a cadrului legislativ în vigoare în Aprilie 2019 și a prevederilor din Codul propus în 2018 care vizează funcțiile cheie de MRU). După livrarea acestui document, guvernul a adoptat o versiune ușor modificată a Codului prin ordonanța de urgență 57/2019. Analiza din acest document se referă doar la varianta Codului propusă în 2018.

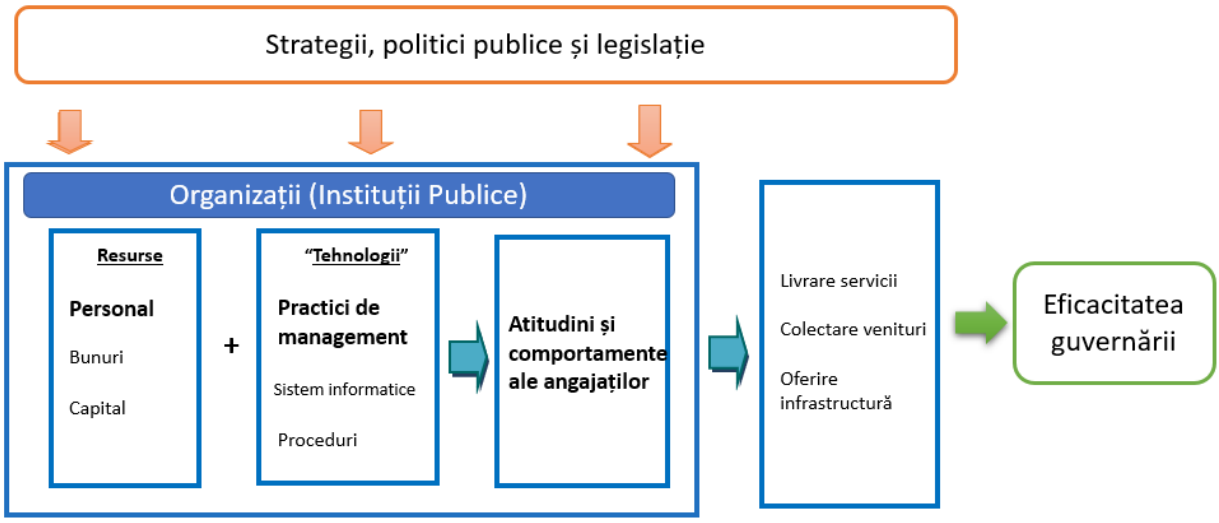
22. **Punctul de plecare al diagnosticului este viziunea unui sistem performant de MRU, care este capabil să atragă, să păstreze, să utilizeze și să motiveze persoanele potrivite, cu competențele potrivite, pe pozițiile potrivite pentru a livra bunuri și servicii publice de**

[15] Acordul de asistență technică între BM și SGG, pagina 6

calitate[16]. Acest lucru poate fi realizat stabilind cadrul prin intermediul strategiilor, politicilor și legislației referitoare la resursele umane, care conturează comportamentul instituțiilor în ceea ce privește recrutarea, utilizarea și motivarea personalului. Din perspectiva unei entități publice, personalul reprezintă o resursă cheie în „procesul de producție". Folosind practici corespunzătoare de management („tehnologii"), instituțiile publice conturează, la rândul lor, comportamentele și atitudinile personalului lor, pentru a-și atinge obiectivele instituționale. Împreună, instituțiile publice care au performanțe bune reprezintă piatra de temelie a administrațiilor eficace (a se vedea Figura 1 de mai jos).

> **Viziunea pentru MRU**
>
> Atragerea, utilizarea, păstrarea și motivarea persoanelor potrivite, cu abilitățile potrivite, pe pozițiile potrivite, pentru a livra bunuri și servicii publice de calitate.

Figura 1. Managementul resurselor umane și eficacitatea administrației



Sursa: Adaptată după WB Bureaucracy Lab

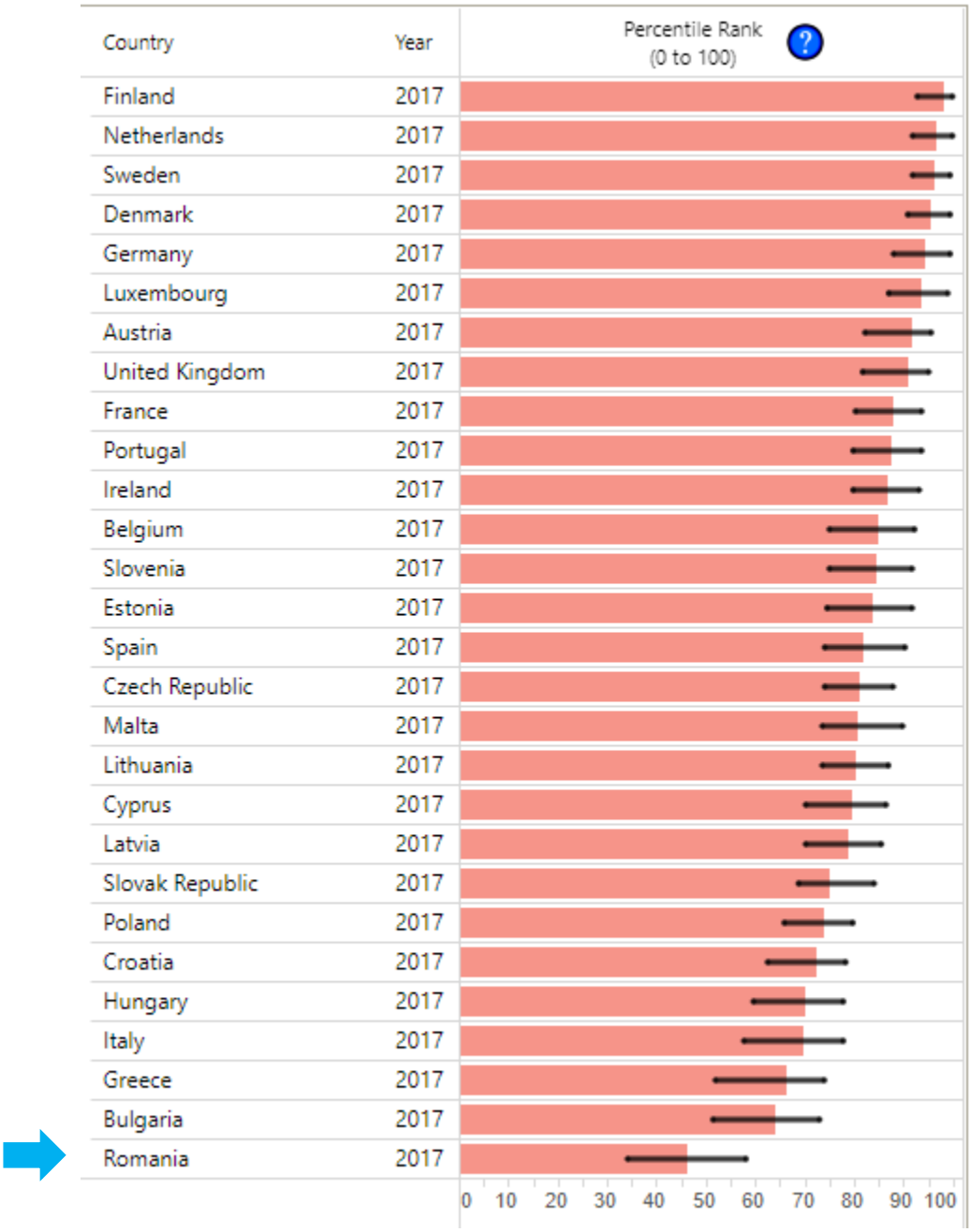
23. **Adresarea provocărilor în managementului resurselor umane este esențială pentru îmbunătățirea guvernanței și a livrării serviciilor în România**. Deși România a înregistrat progrese semnificative, ea continuă să fie sub media europeană în ceea ce privește eficacitatea guvernării (a se vedea Figura 2 de mai jos). Această eficacitate scăzută a guvernanței se reflectă și în nivelul redus de încredere în administrația publică (Figura 3), care a scăzut cu 12 puncte procentuale între primăvara și toamna anului 2017[17]. Aceste date

[16] Adaptată după OECD (2016) Public Governance Review - Scan of Romania, p. 10 https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf și BM (2013). *A Report on the Development of the Human Resources Management Strategy for 2014-18 for the Ministry of Public Finance of Romania* (*Raport privind elaborarea Strategiei privind Managementul resurselor umane pentru 2014-18 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România).*

[17] A se vedea https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82873

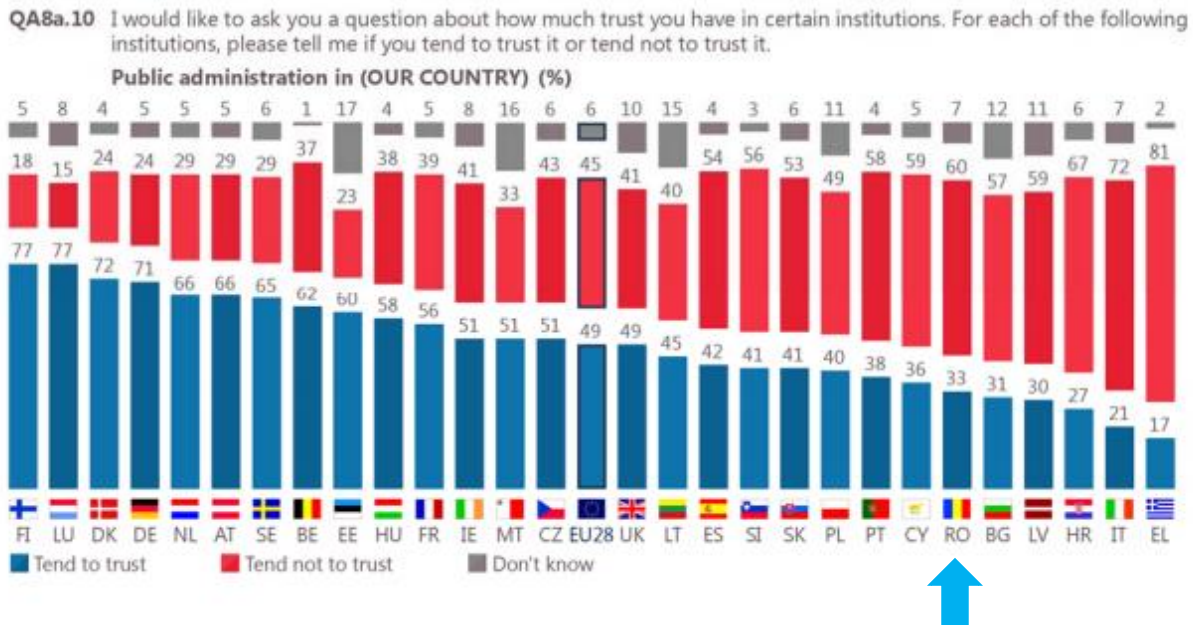
evidențiază faptul că România încă mai are un drum lung până să rezolve provocările ce afectează performanța administrației publice și a guvernării.

Figura 2. Eficacitatea guvernării în statele membre ale Uniunii Europene (UE)



Sursa: World Governance Indicators

Figura 3. Încrederea în administrația publică în statele membre UE



Sursa: Eurobarometru, toamna 2017, p. 52

24. **În ultimele decenii, România a înregistrat progrese semnificative către atingerea acestei viziuni, ca parte a procesului de aderare la UE și a eforturilor de reformă structurală post-aderare.** Reformele de MRU din administrația publică românească și-au propus, în primul rând, profesionalizarea și depolitizarea sectorului public. Piatra de temelie a reformelor a fost setul de măsuri pentru crearea unei funcții publice profesionale, începând cu adoptarea Statutului Funcționarilor Publici/ Legea privind Funcția Publică în 1999 (Legea 188/1999). Prin Legea respectivă a fost creată și Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), subordonată în prezent Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), pentru a reglementa și supraveghea respectarea legislației aferente funcției publice și pentru a păstra o evidență a funcției publice. Au urmat apoi o serie de măsuri menite să crească nivelul de profesionalizare din sectorul public – de exemplu, introducerea programului de manageri publici pentru a atrage tineri profesioniști foarte motivați și bine pregătiți în administrația publică, derulat între 2003 și 2009; transformarea prefecților din demnitari în înalți funcționari publici, în 2004[18]; și măsuri menite să consolideze recrutarea și managementul carierei funcționarilor publici, adoptate în 2007/2008[19].

25. **Însă aceste măsuri au avut un succes parțial.** Programul pentru tineri profesioniști/manageri publici a reușit, într-adevăr, să atragă persoane bine pregătite și motivate, datorită, printre altele, a procedurii riguroase de selecție, care a inclus un concurs național și evaluatori externi, a investiției în formarea candidaților selectați și a unei remunerații atractive. Însă numărul absolvenților a fost destul de mic[20], iar utilizarea și păstrarea lor în instituții publice

[18] L 340/2004
[19] HG 611/2008; HG 341/2007 pentru înalții funcționari publici.
[20] În 2017 erau aproximativ 331 de manageri publici în administrația publică din România.

au reprezentat o provocare [21] – ceea ce a limitat impactul lor la nivel de sistem. Și transformarea prefecților în înalți funcționari publici a avut rezultate mixte în ceea ce privește profesionalizarea și stabilitatea acestora. Prevederile de mobilitate introduse în 2007 aveau ca scop îmbunătățirea calității corpului de înalți funcționari publici și creșterea eficienței funcției publice însă, *de facto*, acestea au fost folosite ca instrument pentru a schimba prefecții atunci când Guvernul decidea înlocuirea acestora.[22] În aceste cazuri, prefecții intrau în corpul inspectorilor guvernamentali, fără vreun rol clar în administrația publică și mulți până la urmă ieșeau din acest corp.

26. **În plus, eforturile de reformă de până acum s-au axat preponderent pe funcționari publici, care, per ansamblu, reprezintă un procent mic din totalul angajaților din sectorul public**.[23]. Majoritatea personalului din sectorul public este angajat în baza Codului Muncii (Legea 53/2003), care intră în competența Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS), precum și în baza diferitelor acte normative emise de ministerele de resort. Reglementările privind recrutarea și promovarea personalului contractual au fost armonizate într-o oarecare măsură cu cele ale funcționarilor publici în 2011[24]. Inspecția Muncii (IM), subordonată MMJS, păstrează evidența contractelor de muncă atât pentru sectorul public cât și pentru cel privat și verifică respectarea reglementărilor privind sănătatea și securitatea la locul de muncă. Însă nu există alte date centralizate privind personalul contractual, și nici o supraveghere a modului în care agențiile respectă, de exemplu, prevederile privind recrutarea și promovarea acestei categorii de angajați. De asemenea, nu există o politică sau strategie de ansamblu pentru managementul personalului contractual din administrația publică.

27. **Această distincție între funcționarii publici și personalul contractual se reflectă și în actualele strategii de reformă din domeniul administrației publice și al managementului resurselor umane**. Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP) și Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP) urmăresc consolidarea MRU în administrația publică din România (a se vedea și secțiunea 1.3 pentru o prezentare mai detaliată a cadrului strategic pentru MRU din administrația publică) prin revizuirea sistemelor și politicilor de recrutare, selecție, evaluare și motivare, cu scopul de a le aduce mai aproape de principiile managementului performanței, și prin dezvoltarea unui cadru de competențe corelat cu nevoile de formare. SDFP operaționalizează obiectivele privind MRU din SCAP, însă doar pentru funcția publică. Principalele măsuri din SDFP, incluse și în Codul Administrativ[25] sunt introducerea unui concurs național de recrutare pentru intrarea în funcția publică, urmat de concurs pe post la nivel de instituție; introducerea unui cadru de competențe pentru

---

[21] ANFP/MDRAP (2015) Analiza privind evaluarea implementării programelor tip YPS (Proiectul Tinerilor Profesioniști) și BSGR (Bursa Specială „Guvernul României”). O provocare a reprezentat-o încadrarea managerilor publici la nivel de funcționari publici de „execuție”, nu „de management”, așa cum sugerează numele, și perspectivele limitate de carieră din cadrul instituțiilor publice.

[22] ANFP (2013), Analiza cadrului legislativ actual ce reglementează Instituția Prefectului în România, p.87 (disponibilă la http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza3.pdf)

[23] În prezent aproximativ 11%

[24] Hotărârea de Guvern 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru pentru ocuparea unui post vacant și promovarea personalului contractual din sectorul public

[25] Parlamentul a adoptat în iulie 2018 un nou Cod Administrativ, care însă a fost declarat neconstituțional pe motive procedurale de către Curtea Constituțională, în noiembrie 2018.

funcționarii publici; și crearea unui sistem electronic național de evidență a ocupării în sectorul public [26].

28. **Strategiile existente reprezintă o bază solidă pentru apropierea de viziunea unui sistem performant de MRU.** Viziunea este relevantă pentru toate categoriile de personal din sectorul public – fie că sunt funcționari publici sau personal contractual. Pentru atingerea acesteia este nevoie de un sistem coerent de MRU, în care funcțiile cheie de MRU sunt îndeplinite corespunzător de toate instituțiile publice. În acest sens, instituțiile publice trebuie abilitate și responsabilizate printr-un cadru legislativ și instituțional care delimitează clar drepturi și responsabilități și asigură consecvență în gestionarea personalului la nivel de instituții și la nivel de funcții cheie pentru MRU. Pentru a crea un astfel de cadru, un sistem integrat și strategic de MRU necesită un leadership puternic și sisteme solide de raportare și colectare a datelor, capabile să genereze date de calitate, care să fie folosite la elaborarea unor politici de MRU bazate pe dovezi.

29. **Realizarea viziunii necesită un sistem de MRU transparent și echitabil, care recompensează sistematic și consecvent performanța.** Un astfel de sistem se bazează pe interacțiunea mai multor funcții de MRU, rezumate mai jos. Un cadru de competențe, care specifică abilitățile de care are nevoie personalul pentru a atinge un nivel înalt de performanță, poate ajuta la integrarea diferitelor funcții de RU, de la identificarea nevoilor de personal până la recrutare și la dezvoltarea carierei. Aceste funcțiile cheie includ:

    - **Planificare strategică a RU, corelată cu o anvelopă bugetară clară și cu nevoile instituționale.** O astfel de planificare nu implică doar identificarea numărului de personal pe diferite grade și categorii, ci și identificarea posturilor și competențelor necesare pentru îndeplinirea mandatelor instituționale. **Reorganizările și crearea de noi structuri instituționale/organizaționale** ar trebui să aibă la bază procese raționale și sistematice, prin care se asigură că personalul existent și cel nou recrutat este valorificat în mod eficient și eficace, pentru a îmbunătăți livrarea de bunuri și servicii publice.

    - **Recrutare transparentă, meritocratică, axată pe selecția candidaților în funcție de competențele necesare postului**, care să nu fie influențată de conexiunile politice sau personale ale candidatului. Aceste abilități și competențe nu includ doar cunoștințe solide despre legislația specifică administrației publice și pozițiilor respective, ci și cunoștințe tehnice corespunzătoare și așa numitele abilități „soft”, ca de exemplu comunicare interpersonală și cooperare, precum și abilități de management corespunzătoare poziției respective.

    - **Un sistem de management al carierei care recompensează performanța și contribuie la dezvoltarea personalului.** Acest obiectiv poate fi realizat prin promovări bazate pe

[26] Pentru clarificare, în România se face referire la administrație, în general, (incluzând întregul sector public de la nivel central și local finanțat de la buget) sub denumirea de „sectorul bugetar”. În unele cazuri (e.g., Legea cadru a salarizării din 2017), administrația publică se referă doar la o parte din sectorul public (excluzând, de exemplu, entitățile din domeniile apărare, educație, sănătate, justiție și pe angajații acestora); iar funcția publică se referă la numărul restrâns de angajați din administrația publică care nu sunt personal contractual. Acest lucru este explicat mai în detaliu în Capitolul 3.

merit, precum și printr-o politica de mobilitate care contribuie la dezvoltarea abilităților și a cunoștințelor personalului și la consolidarea unui *"esprit de corps"* din rândul personalului. Un astfel de sistem de management al carierei trebuie corelat, la rândul său, cu politici de **management al performanței** și de **formare**, care recompensează performanța și contribuie și la perfecționarea continuă și dezvoltarea forței de muncă.

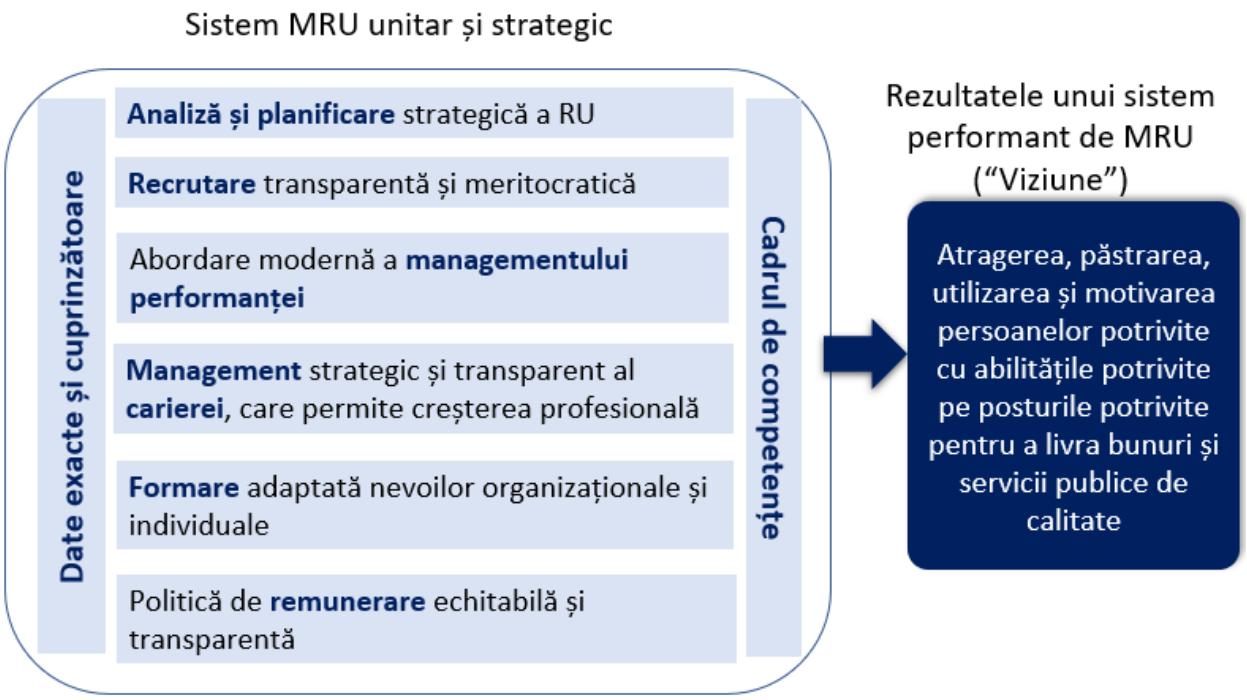
- **O politică de remunerare transparentă și echitabilă**, care reflectă în mod corespunzător complexitatea și responsabilitatea postului, stimulează performanța și este rezonabil de competitivă cu salariile din sectorul privat, pentru poziții care necesită competențe similare.

30. **Figura 4 de mai jos rezumă funcțiile cheie discutate mai sus**. Următoarea subsecțiune prezintă mai detaliat cadrul strategic pentru MRU în administrația publică. Restul raportului urmează structura de mai jos:

    - Capitolul 2 face rezumatul analizei experiențelor relevante internaționale cu MRU, realizată ca parte a unor livrabile separate din cadrul RAS-ului[27].
    - Capitolul 3 prezintă resursele umane din administrația publică și provocările în MRU, pe baza analizei datelor disponibile.
    - Capitolul 4 prezintă o analiză tematică/orizontală a MRU din administrația publică. Mai întâi, se analizează atât cadrul legal și instituțional general aplicabil MRU din administrația publică, cât și cel detaliat pentru funcții cheie MRU, împreună cu provocările asociate acestora. Pe baza acestei analize, se recomandă opțiuni pentru o mai bună integrare a acestor funcții MRU și pentru identificarea configurării instituționale adecvate unui sistem de MRU strategic și unitar în administrația publică din România. Capitolul prezintă și rolurile Secretariatului General al Guvernului (SGG) și Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS) în arhitectura generală de MRU, precum și pentru funcții specifice de MRU.
    - Capitolul 5 prezintă analiza funcțională verticală a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) în contextul actualei configurații instituționale și face recomandări despre cum poate instituția să își consolideze rolul în managementul strategic al resurselor umane din administrația publică din România.

Figura 4. Funcțiile și rezultatele unui sistem de MRU performant

[27] Capitolul respectiv incorporează cercetarea realizată și constatările identificate în urma vizitelor de studiu organizate până la momentul scrierii diagnosticului în cadrul RAS-ului pentru Livrabilul 1.2 (Franța, Belgia și Comisia Europeană), precum și cercetarea realizată pentru vizitele de studiu in Irlanda și Marea Britanie.



1.3 Cadrul strategic pentru MRU

31. **Cadrul strategic național din România este strâns corelat cu prioritățile UE stabilite în Strategia Europa 2020[28], dar și cu recomandările de țară ale Consiliului UE, ca parte a „Semestrului European".** Cadrul strategic pentru MRU din administrația publică pornește, în principal, de la prioritățile agreate cu UE pentru Fondurile Europene Structurale și de Investiții 2014-2020 (FESI 2014-2020). Au fost elaborate trei strategii principale pentru a acoperi condiționalitatea ex-ante privind „existența unui cadru strategic de politică pentru consolidarea eficienței administrative a statelor membre, inclusiv reforma administrației publice"[29]:

- Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (SCAP)
- Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 (SDFP)
- Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 (SFPAP)

[28] Strategia Europa 2020 reprezintă agenda UE pentru creștere și locuri de muncă în actualul deceniu, și este disponibilă la: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

[29] Anexa XI din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013, de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006.

32. **Principalele provocări din administrația publică, evidențiate în Parteneriatul de țară cu UE, sunt abordate în SCAP 2014-2020**[30]. SCAP are 4 obiective generale: (1) adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare; (2) implementarea unui management performant în administrația publică; (3) reducerea birocrației; și (4) consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la servicii publice[31]. Aproximativ 75% din finanțarea SCAP-ului vine din fonduri europene[32] prin intermediul Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA), Programului Operațional Competitivitate (POC) și Programului Operațional Asistență Tehnică (POAT). Implementarea sa este coordonată și monitorizată de Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (CNCISCAP).

33. **SDFP transpune în acțiuni mai detaliate prioritățile de MRU din SCAP, însă doar pentru funcționarii publici.** Strategia identifică principalele provocări asociate funcției publice ca fiind cele legate de: (1) managementul instituțional și strategic al RU; (2) sistemele de recrutare, evaluare și promovare; (3) sistemele de remunerare și motivare; (4) sistemul de formare; și (5) etica și integritatea[33]. Bugetul SDFP este corelat cu finanțarea estimată pentru acțiunile corespunzătoare din SCAP. CNCISCAP a avut un rol cheie în coordonarea elaborării acestei strategii, iar Grupul de Lucru pentru Resurse Umane din cadrul CNCISCAP a organizat consultări periodice pe proiectul de strategie. Mecanismul său de monitorizare se bazează pe centralizarea datelor de către ANFP și pe o strânsă coordonare între ANFP, SGG și MDRAP, în adoptarea măsurile de ajustare relevante.

34. **SFPAP 2016-2020 operaționalizează obiectivele din SCAP și SDFP pe partea de formare profesională a personalului din administrația publică**. Bugetul pentru măsurile incluse în SFPAP este corelat cu SCAP și SDFP, însă necesită și resurse suplimentare de la bugetul de stat. Primul proiect al strategiei a fost elaborat de ANFP și aprobat de CNCISCAP. Monitorizarea sa este asigurată de SGG, în coordonare cu ANFP și MDRAP.

35. **Obiectivele celor trei strategii principale relevante pentru MRU sunt foarte bine aliniate, însă diferă în funcție de categoriile de personal acoperite** (a se vedea Tabelul 21 din Anexa 7.2.1). Acest lucru reflectă fragmentarea sistemului general de MRU în ceea ce privește planificarea și coordonarea politicilor pentru diferite categorii de RU. SCAP acoperă întreaga administrație publică, SFPAP acoperă toate categoriile de personal din administrația publică, în timp ce SDFP se concentrează pe un sistem de MRU unitar și modern pentru funcționarii publici, chiar dacă unele acțiuni au implicații pentru întregul sistem de MRU, și, prin urmare, și pentru alte categorii de personal (așa cum este cazul, de exemplu, Consiliului pentru RU de la acțiunea 1.2).

36. **Coordonarea interinstituțională pentru monitorizarea implementării celor trei strategii care vizează MRU trebuie să aibă în vedere și alte strategii sectoriale relevante**: Strategia

---

[30] SCAP a fost aprobată prin HG 909/ 2014.
[31] SCAP (2014), disponibilă la: http://www.MRDPA.ro/userfiles/strategie_adm_publica.pdf.
[32] Ibidem, p. 72.
[33] SDFP (2016), disponibilă la : http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2016/Strategii/strategia%20functiei%20publice.pdf

privind mai buna reglementare 2014-2020 (SBR); Strategia educației și formării profesionale 2016-2020 (SEFP); și Strategia națională de învățare pe tot parcursul vieții 2015-2020 (SNÎPV). Cu toate acestea, actualul mecanism de implementare permite doar o coordonare slabă între planurile de acțiune realizate în cadrul diferitelor strategii. Prin urmare, este greu de estimat în ce măsură întârzierile înregistrate în implementarea strategiilor care vizează administrația publică ar influența rezultatele previzionate în cadrul altor strategii relevante. De exemplu, SNÎPV vizează crearea unui mecanism de asigurare a calității în formare, aflat în responsabilitatea Autorității Naționale pentru Calificări (ANC), în timp ce SFPAP prevede adaptarea principiilor și a mecanismelor de asigurare a calității folosite în programele de formare a adulților la sistemele de formare pentru personalul din administrația publică.

37. **Pe lângă strategiile sectoriale asociate fondurilor ESI 2014-2020, obiectivele de reformă a MRU sunt reflectate și în alte documente strategice la nivel național și instituțional: Programul Național de Reformă, Strategia Fiscal-Bugetară și Planurile Strategice Instituționale**.

    i. **Programul Național de Reformă (PNR) este strâns legat de prioritățile stabilite pentru finanțarea din FESI și astfel reflectă obiectivele de reformă asociate MRU, fiind elaborat în vederea țintelor Europa 2020, în cadrul procesului Semestrului European.** Documentul este elaborat anual, sub coordonarea Ministrului Delegat pentru Afaceri Europene, cu contribuții din partea tuturor instituțiilor relevante. Obiectivele sunt stabilite în conformitate cu prioritățile din Analiza Anuală a Creșterii (AAC), realizată de CE, și cu Recomandările specifice de țară. PNR 2018[34] provine și din Programul de Guvernare pentru perioada 2017-2020[35]. Planurile de implementare[36] sunt proiectate astfel încât să ofere informații pentru monitorizarea progresului înregistrat pentru implementarea Recomandărilor specifice de țară și atingerea țintelor naționale Europa 2020.[37] PNR prezintă, într-o formă condensată, principalele rezultate așteptate de la un sistem îmbunătățit de MRU, menționând că principalele obiective de reformă în acest domeniu ar trebui livrate în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, implementat de SGG, ANFP și MMJS, cu sprijinul Băncii Mondiale[38].

    ii. **Strategia Fiscal Bugetară (SFB) 2017-2019 este mai puțin corelată cu obiectivele strategice ale reformei MRU.** Aceasta reflectă, în principal, prioritățile ce vor fi finanțate de la bugetul de stat, iar singura instituție asociată obiectivelor de reformă care vizează MRU menționată în acest document este Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP). Secțiunea 4.7 *Politica publică* se bazează pe acțiuni stabilite pentru fiecare minister pentru sfera sa de competență,

[34] Programul Național de Reformă 2018, disponibil la: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-romania-ro.pdf.
[35] Actualizat ca Programul de Guvernare 2018-2020, disponibil la: http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/PROGRAMUL_DE_GUVERNARE_2018-2020.pdf
[36] Anexele 1 și 3
[37] Țintele naționale Europa 2020 sunt prezentate în Anexa 2 a PNR, p. 95.
[38] Programul Național de Reformă 2018, p. 21.

și, prin urmare, accentul se pune pe principalele acțiuni ce vor fi coordonate de MDRAP, i.e. reforma administrației publice prin implementarea SCAP. Măsurile din SCAP care cad în răspunderea altor actori instituționali, conform Planului de acțiune al Strategiei, nu sunt reflectate în SFB[39].

iii. **Prioritățile incluse în documentele strategice naționale și sectoriale sunt transpuse în Planuri Strategice Instituționale (PSI)[40] și asigură corelarea parțială a responsabilităților instituționale cu strategiile relevante pentru MRU**. PSI-urile sunt elaborate de fiecare instituție publică care este ordonator principal de credit, procesul fiind coordonat de SGG pentru componenta de programare și de MFP pentru componenta bugetară. PSI-ul MDRAP 2017-2020[41] reflectă la obiectivul 5 principalele obiective pentru MRU din SCAP 2014-2020, precum și principalele obiective din SDFP și SFPAP. În același timp, PSI-ul MMJS pentru aceeași perioadă de timp menționează implementarea legii salarizării unitare, însă nu există vreo corelație cu obiectivele strategice din SCAP sau SDFP, de exemplu pentru elaborarea cadrului pentru premiul de excelență/sporul de performanță)[42].

38. **Strategiile care vizează MRU sunt corelate îndeaproape cu planificarea strategică impulsionată de UE, însă într-o mai mică măsură cu planificarea strategică națională bugetară și instituțională**. Figura 5 de mai jos arată corelația dintre planificarea strategică determinată de UE și procesul național de planificare bugetară, precum și procesele legate de planificarea strategică instituțională. Obiectivele de reformă pentru MRU care beneficiază de finanțare din FESI sunt legate, în mare măsură, de obiectivele strategice instituționale ale MDRAP-ului, dar nu și cu alte planuri strategice instituționale.

39. **În concluzie, cadrul strategic complex reflectă cadrul instituțional și legal fragmentat pentru diferitele categorii de personal din administrația publică**. Actualele strategii privind reforma din administrația publică acoperă într-o măsură diferită diferitele categoriile de personal. Acest lucru ar putea limita impactul anumitor măsuri de reformă, ca de exemplu cadrul de competențe și sistemul de credite corelat cu sistemul de formare profesională, care sunt prevăzute doar pentru funcționarii publici. Experiența internațională arată că, deși diferența dintre funcționari publici și personal contractual începe să dispară, agențiile centrale de MRU sunt necesare pentru a se asigura că politica privind MRU este consecventă și adaptată la nevoile administrației publice. Capitolul următor prezintă o scurtă trecere în revistă a tendințelor și experiențelor internaționale privind MRU.

---

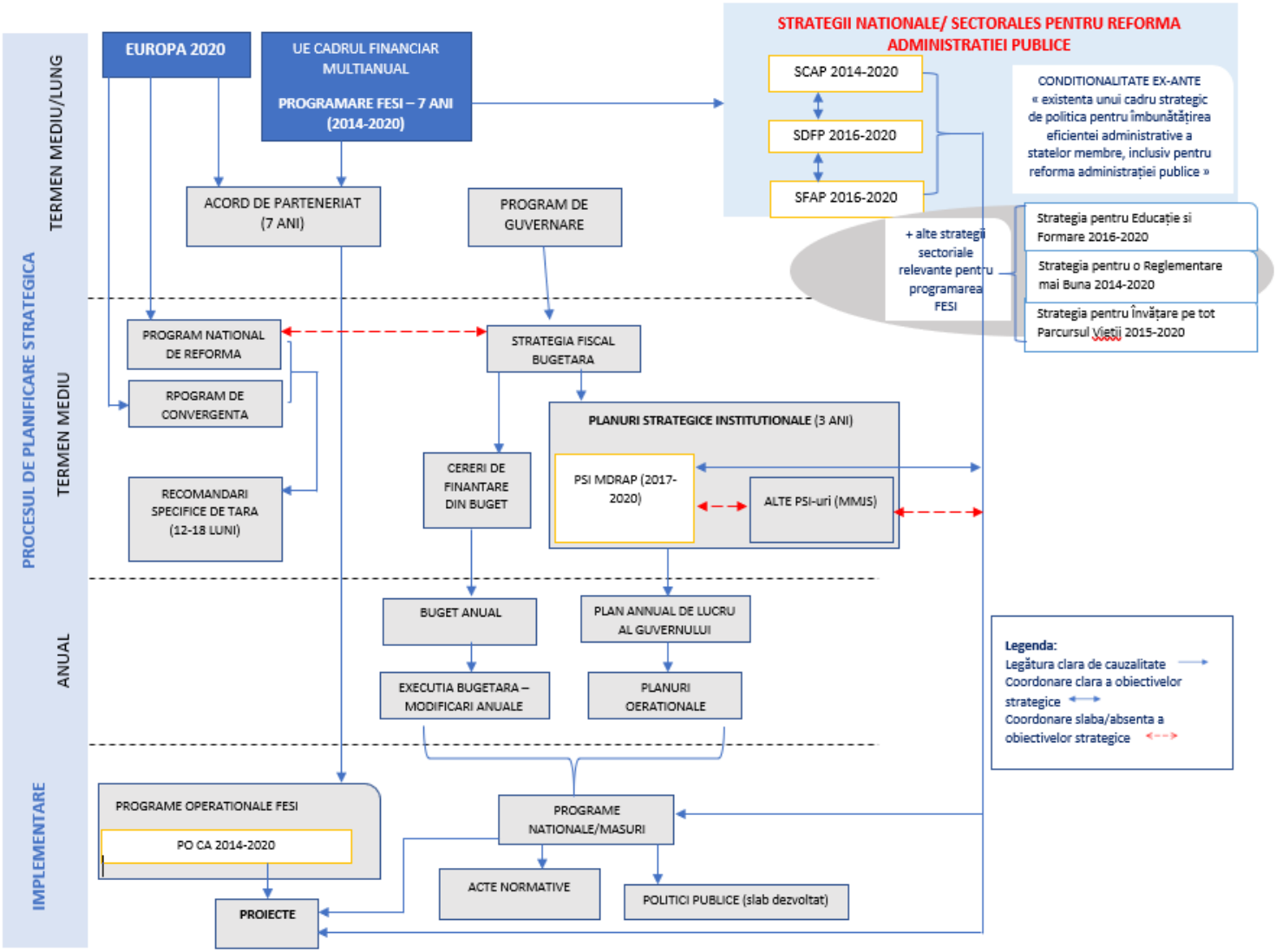
[39] Strategia fiscal-bugetară 2017-2019, pp. 118-119. Disponibilă la: http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparenta/Strategiafiscalbugetara20172019.pdf

[40] Actualele PSI-uri pentru administrația publică centrală, pentru perioada 2017-2020, au fost elaborate cu sprijinul Băncii Mondiale în cadrul unui Acord pentru servicii de asistență pentru „Consolidarea capacității de planificare și bugetare și sprijinirea introducerii bugetării bazate pe performanță", încheiat între SGG și BIRD pe 8 iunie 2016.

[41] MDRAP, Planul strategic instituțional 2017-2020. Disponibil la: http://sgg.gov.ro/new/planuri-strategice-institutionale/

[42] Activitatea A3.1 din Planul de acțiune al SDFP.

Figura 5. Corelația dintre documentele strategice naționale relevante pentru reforma MRU



Sursa: elaborată intern, pe baza legislației naționale și a cadrului strategic aprobat.

2 TENDINȚE ȘI EXPERIENȚE INTERNAȚIONALE PRIVIND MRU

40. **Sistemele de administrație publică de tip „Weberian" au fost esențiale pentru crearea unei administrații publice moderne și profesionale[43]**. Birocrațiile Weberiene prezintă o serie de caracteristici care pot asigura statul de drept și livrarea unor bunuri și servicii publice de calitate. Aceste caracteristici includ separația dintre funcție și persoană, existența unor ierarhii stricte a funcțiilor și respectarea unor reguli și proceduri stricte în exercitarea funcției[44]. Caracteristicile specifice mai cuprind și folosirea unui sistem de recrutare meritocratic, care se bazează pe calificări/expertize tehnice și nu pe conexiuni personale sau politice și, în unele interpretări, un mandat pe viață în slujba statului[45]. Studiile au arătat că meritocrația contribuie cel mai mult la performanța sectorului public, indiferent de cât de deschis sau închis este sistemul de MRU[46].

41. **Tendințele mai recente în managementul administrației publice au implicat o reorientare dinspre accentul pe proceduri către accent pe performanță.** De asemenea, raporturile de serviciu în sectorul public tind să fie mai variate și mai flexibile. Revoluția *Noului Management Public* (”New Public Management" - NPM) a evidențiat faptul că rolul guvernului și administrației publice este acela de a „conduce sau ghida, nu de a vâsli"[47] (”steering rather than rowing"), iar unul dintre îndemnurile de bază ale curentului a fost acela de a da managerilor mai multă flexibilitate în îndeplinirea atribuțiilor (”let managers manage")[48]. Abordările de tip NPM se inspiră din practicile de management din sectorul privat, punându-se accent pe abilități de leadership care, în mod tradițional, au fost asociate cu sectorul privat, ca de exemplu orientarea către performanță și spiritul antreprenorial. În MRU, reformele de tip NPM implică o reorientare dinspre abordările procedurale către cele *strategice*. Printre altele, managementului strategic al resurselor umane este urmărește să coreleze mai bine procesele de MRU de strategiile și obiectivele organizaționale, de exemplu legând evaluarea performanței de obiective clar definite ale instituției. Prin urmare, deși unele practici de NPM permit managerilor o mai mare libertate de decizie, ele urmăresc și responsabilizarea mai puternică a managerilor pentru rezultatele obținute și nu atât pentru gradul de conformare cu procedurile existente.

42. **Paradigmele post-NPM s-au concentrat pe dezvoltarea unei guvernanțe reactive și responsabile, considerându-se că rolul guvernului și administrației publice este de „a servi, nu de a conduce" (”serving rather than steering") și pe rezolvarea problemelor prin**

---

[43] Banca Mondială (2017), Raportul RIA privind „Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale din România".
[44] Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, *26*(3), 347-368.
[45] Ibid
[46] Dahlstrom, C., V. Lapuente, J. Teoreli (2011). "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption." *Political Research Quarterly* 65(3): 656 – 668. ;
[47] Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. *Reading Mass. Adison Wesley Public Comp*.
[48] Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management, 16(3), 446-462.

colaborare interinstituțională. Deși denumirile diferă – *New Public Service*[49], *New Public Governance*[50], *Collaborative Governance*[51] - toate au în comun recunoașterea faptului că provocările moderne ale sectorului public nu pot fi rezolvate de o singură instituție, că ierarhiile tradiționale trebuie însoțite nu doar de mecanisme de piață, ci și de rețele de colaborare pentru rezolvarea problemelor, și că managerii au nevoie și de așa-numitele abilități „soft" pentru a-și gestiona echipele și a-și motiva personalul. Această (re)orientare către oameni se transpune în MRU printr-un accent pus pe implicarea personalului în organizație, de exemplu prin folosirea sondajelor de opinie în rândul angajaților pentru a măsura motivarea lor, identificarea cu obiectivele agenției și nevoile organizaționale de îmbunătățire. Aceste sondaje s-au dovedit utile nu doar pentru un MRU bazat pe dovezi, dar și pentru a evalua și a găsi metode de contracarare a impactului negativ al tăierii bugetelor și al concedierilor asupra moralului și performanței personalului.[52]

Tabelul 1. Paradigme asociate managementului resurselor umane

	Administrație publică (de tip „Weberian")	Management public	Guvernanță responsivă
Tipul de administrație publică	Închis și clar delimitat de sectorul privat Funcționari publici de carieră (”career-based system”) Mandat de funcționar public pe perioadă nedeterminată	Deschis și descentralizat Angajare pe poziții specifice (”position-based system”) Angajare pe perioadă determinată	Deschis și reglementat Un nucleu de funcționari publici, complementat de personal recrutat pe poziții specifice Personal angajat fie pe perioadă determinată, fie pe perioadă nedeterminată
Configurație instituțională	Autoritate centrală și independentă responsabilă pentru personal Administrarea personalului Sistem unic de salarizare	MRU descentralizat către ministerele de resort Salarizare mai flexibilă (contracte individuale)	Organ central de reglementare; MRU descentralizat MRU strategic Sistem unic de salarizare, cu elemente de remunerare variabilă în funcție de performanță
Avansare în carieră	Bazat pe vechime	Bazat pe performanță	Bazat pe o gamă de competențe
Politica de salarizare	Calificări și experiență	Criterii specifice postului, cu elemente de performanță	Criterii specifice postului, cu elemente de performanță

[49] Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, *60*(6), 549-559.
[50] Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, *8*(3), 377-387.
[51] Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, *22*(1), 1-29.
[52] OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264267190-en.

Managementul performanței	Etică profesională	Contract de performanță	Responsabilizare prin feedback 360
Dezvoltarea RU	Abilități funcționale	Competențe	Competențe și abilități de relaționare

Sursa: adaptat după Gerard, C. (2018). "(Some) Innovations in Human Resources Management". Prezentare nepublicată

43. **Tabelul 1 prezintă principalele caracteristici ale acestor diferite paradigme de MRU.** În realitate, majoritatea țărilor dețin câteva elemente din fiecare abordare de MRU discutată mai sus. Deși este greu de identificat o tendință clară[53], se pot observa câteva tipare[54]. De exemplu, deși în statele membre UE procentul funcționarilor publici din totalul personalului din sectorul public diferă semnificativ, per ansamblu procentul persoanelor angajate pe contract individual de muncă este în creștere, în timp ce diferențele dintre personalul contractual și funcționarii publici scad[55]. În acele țări în care tendințele de reformă duc către o descentralizare mai mare a funcțiilor de MRU către ministerele de resort, reforma este însoțită de cele mai multe ori de (i) o concentrare sporită a agenției centrale responsabilă pentru MRU pe stabilirea unor strategii și a unor politici globale pentru MRU în administrația publică, bazate pe sisteme consolidate de colectare și analiză a datelor și de sondaje în rândul personalului; și (ii) un grad mai mare de centralizare și digitalizare a funcțiilor suport (procesarea tranzacțiilor administrative, calcul și plăți salariale, etc.).

44. **Aceste tendințe pot fi identificate, în diferite măsuri, în țările selectate pentru vizitele de studiu desfășurate în cadrul acestui RAS – Franța, Belgia, Comisia Europeană (CE), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlanda**. De exemplu, deși în Franța funcționarii publici reprezintă aproape 90% din angajații din sectorul public, procentul acestora este mult mai scăzut în Irlanda (puțin peste 10%) și chiar și mai mic în Marea Britanie. În ceea ce privește arhitectura instituțională și responsabilitățile pentru MRU, toate țările selectate au o organizație centrală/"lead" pentru MRU, însă forma instituțională și localizarea acesteia în cadrul sistemului, precum și categoriile de personal acoperite, diferă. *Toate* agențiile centrale de MRU au responsabilități de analiză și de reglementare, inclusiv elaborarea politicilor și a liniilor directoare pentru diferite funcții cheie de MRU, de la planificarea strategică a forței de muncă la recrutare și managementul performanței. Există însă diferențe mai pronunțate când vine vorba de rolul agenției centrale de MRU în coordonarea strategică inter-instituțională pe aspecte de MRU, precum și în ceea ce privește centralizarea altor funcții cheie de MRU, cum ar fi recrutarea (printr-un concurs național) sau funcțiile de suport operațional (ca de exemplu procesarea tranzacțiilor sau plata salariilor). Tabelul 2 prezintă caracteristicile unităților centrale de MRU din țările selectate. Tabelul 22 de la Anexa 7.2.1 prezintă o descriere detaliată a arhitecturii instituționale și a distribuției funcțiilor instituțiilor centrale de MRU în țările alese pentru vizitele de studiu. Restul capitolului actual oferă o imagine de

[53] OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

[54] A se vedea e.g. Demmke, C., Henökl, T., & Moilanen, T. (2008, May). What are public services good at? Success of public services in the field of human resource management. In *Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union. European Institute of Public Administration*.

[55] Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28.

ansamblu a rolului agenţiilor de MRU de a reglementa, sprijini sau implementa diferite funcţii de MRU, în ţările selectate.

Tabelul 2. Instituţiile de MRU din ţările UE selectate

	Franța	Belgia	Comisia Europeană	Irlanda	Marea Britanie
Autoritatea centrală pentru MRU	Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	Service Public Fédéral Stratégie et Appui (BOSA)	Directorate-General for Human Resources and Security (DG HR)	Civil Service Human Resources Division (CSHRD)	Civil Service People Board/ Civil Service Board
Localizare instituțională	Direcție generală în Ministerul Finanțelor Publice	Instituție de sine stătătoare (cu atribuții suplimentare)	Structură de sine stătătoare	Departament în Ministerul Finanțelor (Department of Public Expenditure and Reform)	Structură de sine stătătoare
Atribuții principale	Coordonare strategică, reglementare și atribuții analitice	Coordonare strategică, reglementare, analiză și suport operațional	Reglementare, analiză și suport operațional	Reglementare, analiză și suport operațional	Coordonare strategică, reglementare și analiză
Categorii de personal acoperite de autoritatea pentru MRU	Întregul personal	Întregul personal din administrația publică federală	Întregul personal	Întregul personal	Funcționarii publici
Strategie interguvernamentală privind MRU	Stratégie Interministérielle de Ressources Humaines de l'État pour 2017-2019	N/A	DG HR 2016-2020 Strategic Plan	People Strategy for the Civil Service 2017-2020	Civil Service Workforce Plan 2017-2020

45. **Deși toate țările vizitate au o agenție centrală pentru MRU, forma instituțională și poziționarea acesteia în cadrul sistemului variază**. În Franța (Direction générale de l'administration et de la fonction publique-DGAFP) și în Irlanda (Civil Service Human Resources Division- CSHRD*)* rolul de agenție centrală pentru MRU este atribuit unui departament din cadrul Ministerului Finanțelor. În Belgia *(*Service Public Fédéral Stratégie et Appui – BOSA*)* și la Comisia Europeană (Directorate-General for Human Resources and

Security– DG HR*)* agențiile centrale pentru MRU sunt entități de sine stătătoare. În Marea Britanie, Prim-ministrul, în calitate de Ministru al Funcției Publice, este responsabil pentru reglementarea Funcției Publice. Pentru îndeplinirea acestui rol, Prim-ministrul este sprijinit de instituția *Cabinet Office*, și mai ales de Secretarul Cabinet Office, care ocupa și poziția de Șef al Funcției Publice. Aceasta este cea mai înaltă funcție de Funcționar Public din Marea Britanie și asigură conducerea corporativă pentru funcția publică. Deciziile strategice pentru funcția publică sunt luate colectiv de Secretarii Permanenți (conducătorii apolitici ai instituțiilor din administrația publică) la nivelul Comitetului pentru Funcția Publică (Civil Service Board), sub coordonarea Șefului Funcției Publice. Aspectele cheie vizând MRU sunt discutate în cadrul Comitetului pentru Personalul din Funcția Publică (Civil Service People Board), un sub-comitet în cadrul Comitetului pentru Funcția Publică alcătuit din funcționari publici seniori din diferite instituții din administrația publică.

46. **În aproape toate cazurile analizate, instituția centrală pentru MRU reglementează termenii și condițiile de angajare pentru toate categoriile de personal din administrația publică, i.e. atât pentru funcționari publici cât și pentru personalul contractual**. Termenii și condițiile generale de angajare pentru personalul contractual din administrația publică sunt cel mai adesea stipulate în cadrul legal care reglementează și funcționarii publici. Atât în Belgia cât și în Franța, condițiile de angajare și oportunitățile de carieră pentru personalul contractual încep să fie din ce în ce mai mult asimilate celor pentru funcționari publici permanenți. În Irlanda, instituțiile pot recruta personal cu contracte individuale de muncă pe perioadă determinată, pentru a-și acoperi nevoile temporare. Aceste contracte se supun legislației naționale a muncii, care prevede ca personalul contractual să beneficieze de aceleași condiții (în afară de durata contractului) ca și funcționarii publici permanenți. CSHRD furnizează directive instituțiilor despre cum să redacteze contractele de angajare pentru personalul contractual pentru ca termenii lor de angajare să fie comparabili cu cei ai funcționarilor publici[56].

47. **Toate instituțiile centrale pentru MRU analizate au atribuții de reglementare și analiză, însă îndeplinesc roluri diferite în coordonarea strategică a funcției publice.** În Franța și în Belgia, DGAFP, respectiv BOSA, au rolul central în coordonarea politicilor de MRU la nivelul funcției publice. În Irlanda și în CE responsabilitățile pentru coordonarea strategică a funcției publice revin, în mare parte, unor organisme de conducere colectivă, i.e. Comitetul pentru Managementul Funcției Publice (Civil Service Management Board) în Irlanda și Comitetul pentru Management Corporativ (Corporate Management Board) în CE. În Marea Britanie, Comitetul pentru Personal (Civil Service People Board) exercită prerogative similare de coordonare a politicii de MRU, sub coordonarea strategică a Comitetului pentru Funcția Publică (Civil Service Board).[57]

48. **Agențiile centrale pentru MRU analizate supervizează pro-activ respectarea procedurilor legale din domeniul MRU de către instituțiile publice, dar în grade diferite și folosind instrumente diferite**. De exemplu, concursurile de recrutare sunt auditate ex-post în Belgia,

[56] A se vedea https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/11-Feb-2018-Final-version.pdf
[57] A se vedea https://civilservice.blog.gov.uk/2016/04/19/demystifying-the-people-board/

Irlanda și Marea Britanie, pentru a asigura că instituțiile angajatoare respectă reglementările legale privind recrutarea. În Belgia, Selor, agenția centrală de recrutare în administrația publică centrală, auditează periodic eșantioane aleatorii de concursuri de recrutare cu ajutorul unei rețele de specialiști în recrutare, pentru a se asigura că se respectă standardele de calitate impuse pentru recrutare. Similar, în Marea Britanie, Comisia pentru Funcția Publică (Civil Service Commission – CSC), organismul care stabilește standardele pentru recrutarea în funcția publică, auditează anual instituțiile publice și le atribuie un punctaj, în funcție de capacitatea acestora de a derula corect recrutările. CSC le poate solicita instituțiilor să își revizuiască procedurile și în cazul în care nu se întreprinde nicio măsură, poate să dea comunicate publice în care evidențiază deficiențele identificate. În Marea Britanie, *Cabinet Office* poate inspecta și monitoriza instituțiile din administrația publică, pentru a se asigura că reglementările privind funcția publică sunt respectate[58].

49. **Agențiile de MRU analizate investesc resurse substanțiale pentru a sprijini instituțiile publice în implementarea politicilor și reglementărilor de MRU, emițând ghiduri, organizând consultări și oferind formări profesionale**. De exemplu, o practică comună este publicarea de manuale operaționale adresate atât personalului din departamentele de HR, cât și managerilor și angajaților din administrația publică, în care se explică cum pot fi operaționalizate politicile de MRU pentru fiecare funcție cheie, inclusiv recrutare, mobilitate și planificare strategică a forței de muncă. În Franța, DGAFP are un rol central în coordonarea unui număr de platforme de consultare și feedback cu reprezentanții ministerelor de resort, de exemplu prin întâlniri periodice cu directorii de RU din ministerele de linie, cu scopul de a promova și a obține sprijin pentru propunerile de politici interministeriale[59].

50. **Toate țările selectate pentru vizitele de studiu au centralizat, în diferită măsură, funcțiile de suport operațional/tranzacțional pentru anumite funcții de MRU**. Belgia, CE, Irlanda și Marea Britanie au extins progresiv serviciile centralizate de suport operațional, cu scopul de a prelua responsabilitatea pentru operațiunile de back-office asociate RU (precum calculul salarial, procesarea cererilor de concediu, tranzacții interne, etc.) pentru întreaga administrație publică. În Franța, se lucrează la introducerea unei platforme electronice pentru servicii comune (RenoiRH) la nivelul tuturor ministerelor, care s-ar concentra preponderent pe digitalizarea proceselor birocratice. Aceste centre de servicii partajate pot fi localizate în instituția centrală pentru MRU, ca PersoPoint în Belgia și Centrele de Gestiune de Conturi (Account Management Centers) în CE, pot fi instituții independente ca Pay Master's Office (responsabil pentru calculul și plata salariilor) la CE și National Shared Services Office în Irlanda sau pot fi poziționate la centrul guvernului, precum Government Shared Services din cadrul Cabinet Office în Marea Britanie.

51. **Agențiile centrale de MRU analizate oferă diferite tipuri de sprijin și îndrumare pentru planificarea forței de muncă la nivel de instituție, adesea în colaborare cu ministerele de finanțe și alți actori**. În CE, planificarea forței de muncă este supervizată de Comitetul de Management Corporativ (Corporate Management Board), care oferă recomandări cu privire

[58] Conform Codului de management pentru Funcția Publică (disponibil la https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions)
[59] A se vedea https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-1087

la alocarea resurselor umane la nivelul organizației[60]. În Franța și în Belgia agențiile centrale pentru MRU colaborează cu autoritățile bugetare pentru a asigura sustenabilitatea financiară a planificării forței de muncă. De exemplu, în Franța, DGAFP co-aprobă cotele de promovare pentru ministere împreună cu alt departament din cadrul Ministerului de Finanțe pentru a controla costurile de personal la nivelul administrației centrale. De asemenea, DGAFP, în cadrul unor conferințe anuale, oferă departamentelor de RU din ministere linii directoare pe baza cărora să realizeze o planificare a forței de muncă care reflectă prioritățile strategice de RU. În Belgia, BOSA monitorizează (prin intermediul unei platforme electronice pe care o găzduiește, numită Sepp) cheltuielile de personal ale fiecărei instituții din administrația publică federală și, ca un control *ex-ante*, poate evidenția riscurile iminente de cheltuieli excesive cu personalul. BOSA poate ajuta și la evaluarea fezabilității financiare a planurilor de lucru ale instituțiilor, la solicitarea ministrului responsabil cu bugetul și a ministrului responsabil pentru funcția publică. Planurile de lucru trebuie aprobate ulterior de ambii miniștri. În Irlanda, CSHRD sprijină instituțiile în realizarea planificării forței de muncă, oferind șabloane și îndrumări standardizate privind planificarea forței de muncă, dar și formare specifică pentru managerii de RU. În Marea Britanie, instituțiile își realizează planificarea forței de muncă pe baza ghidurilor și analizelor periodice ale Cabinet Office.[61]

52. **Agențiile centrale pentru MRU stabilesc politicile și reglementările privind recrutarea în administrația publică și unele dintre aceste agenții gestionează servicii partajate de recrutare a personalului în administrația publică**. De exemplu BOSA, prin Selor, organizează majoritatea concursurilor de recrutare pentru administrația publică federală belgiană și furnizează instituțiilor angajatoare o listă finală cu candidați eligibili pentru selecția pe post. Chiar și instituțiile care nu folosesc Selor pentru recrutare au totuși obligația de a publica concursul de recrutare pe pagina de Internet a Selor. În mod similar, CE recrutează personalul permanent și pe cel contractual prin intermediul Oficiului European pentru Selecția Personalului (European Personnel Selection Office- EPSO), un departament independent de servicii operaționale. În Marea Britanie și în Irlanda au fost create centre partajate de recrutare pentru întreaga administrație publică, însă instituțiile au posibilitatea de a nu le folosi. În Irlanda, instituțiile pot să-și gestioneze singure procesul de recrutare de personal doar în cazul în care Comisia pentru Numiri în Funcții Publice (Commission for Public Appointments) le acreditează să-și deruleze propriile concursuri de recrutare. În Marea Britanie, instituțiile au la dispoziție serviciile oferite de Civil Service Resourcing, un centru partajat de recrutare în administrația publică.

53. **În aproape toate cazurile analizate, agențiile pentru MRU stabilesc politici și proceduri standardizate pentru managementul performanței și sprijină instituțiile publice în implementarea acestora.** Toate agențiile elaborează ghiduri și manuale pentru practicieni, iar în Irlanda, Belgia și CE agențiile oferă și formare specializată în realizarea evaluărilor de performanță pentru managerii de linie și/sau specialiștii în RU . În Belgia, toate instituțiile din

[60] European Commission, C(2018) 7704 Final, Communication to the Commission: Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission (disponibil la https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/streamlining-strengthening-corporate-governance-european-commission_en.pdf)

[61] National Audit Office (2017) Report by the Comptroller and Auditor General on Capability in the Civil Service (disponibil la https://www.nao.org.uk/report/capability-in-the-civil-service/)

administrația publică federală trebuie să transmită agenției centrale de MRU un raport complet despre evaluările de performanță realizate. Irlanda, Marea Britanie și CE dispun de proceduri standardizate care să îi ajute pe managerii de linie să identifice și să rezolve cazurile de performanță scăzută a angajaților.

54. **Agențiile centrale pentru MRU analizate sunt implicate în diferite roluri în procesul de elaborare a politicilor de salarizare pentru administrația publică**. Agențiile de MRU, împreună cu autoritățile bugetare, pot avea un rol principal în elaborarea politicii generale de salarizare pentru toate categoriile de personal din administrația publică, așa cum se întâmplă în Belgia și în Franța. În Irlanda, însă, elaborarea politicii de salarizare pentru funcționarii publici nu intră în mandatul CSHRD, această responsabilitate revenind unui departament specializat din cadrul Ministerului de Finanțe[62]. Un caz special este cel al Marii Britanii, unde instituțiile își stabilesc propriile sisteme de salarizare, respectând liniile directoare generale pentru salarizare stabilite de Cabinet Office. Instituțiile trebuie să raporteze anual către HM Treasury (echivalentul unui Minister de Finanțe și Economie) datele privind cheltuielile de personal. Dintre cele 5 cazuri analizate, acordarea primelor de performanță pentru personalul din administrația publică (înțelese ca bonusuri ce pot fi primite repetat, fără a majora permanent salariul de bază) a fost folosită în trecut, dar oprită în Belgia și în Irlanda, pe când în Franța[63] și Marea Britanie[64] e încă utilizată.

55. **Formarea, sau mai degrabă învățarea și dezvoltarea pe tot parcursul vieții (”learning and development” – Î&D), a devenit un element central al politicii de MRU din toate țările analizate**. Aproape toate țările (cu excepția Belgiei) elaborează planuri multianuale de Î&D la nivelul administrației publice sub diferite forme, prin care se stabilește direcția strategică pentru adresarea nevoilor de competențe crescute ale personalului sau de capacitate organizațională. Pentru elaborarea acestor strategii, agențiile centrale pentru MRU se coordonează cu instituțiile din administrația publică pentru a identifica prioritățile și nevoile de formare strategice. De exemplu, în Franța, DGAFP colaborează cu ministerele de linie pentru a elabora un cadru multianual de Î&D[65] pe care, ulterior, ministerele de linie îl vor reflecta în strategiile lor individuale de Î&D. O abordare similară are și CE, unde DG HR elaborează strategia pentru Î&D[66] în consultare cu Direcțiile Generale din cadrul CE și gestionează bugetul central al CE pentru dezvoltarea personalului. Pentru derularea activităților de formare, instituțiile fie aleg ele însele furnizorul (ca în Franța și Belgia), fie folosesc furnizori centrali de formare pentru subiecte transversale (ca în Irlanda și Marea Britanie).

---

[62] A se vedea https://whodoeswhat.gov.ie/division/per/PS-pay-pensions/

[63] A se vedea https://www.fonction-publique.gouv.fr/primes-et-indemnites

[64] Cabinet Office and HM Treasury (2018) Civil Service Pay Guidance 2018 to 2019 (disponibil la https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-guidance-2018-to-2019)

[65] Le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État (2017) (disponibil la https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/schema-directeur-de-la-formation-professionnelle-2017.pdf)

[66] European Commission C(2016) 3829 final, Communication to the Commission on Learning and Development Strategy of the European Commission (disponibil la http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/C-2016-3829-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF)

56. **Dintre țările vizitate, Belgia se evidențiază ca o țară care a trecut printr-o reformă extinsă în domeniul MRU în administrația publică în ultimul deceniu**. La începutul anilor 2000, guvernul federal belgian a inițiat o reformă a administrației publice federale, numită „Copernicus", sub conducerea unui ministru pentru reformă administrativă puternic și cu sprijin substanțial din partea tuturor partidelor politice. Reforma a urmărit transformarea administrației publice federale într-un angajator mai bun și într-un furnizor de servicii de calitate către cetățeni. În acest scop, s-a pus accentul pe simplificarea proceselor și pe reorientarea către rezultate[67]. Mai mult decât atât, organigrama guvernului federal a fost reproiectată pentru a deveni mai puțin ierarhică și pentru a le conferi ministerelor de resort rolul principal în pregătirea politicilor publice. Conducerea instituțiilor a început să fie numită pe mandate cu perioadă determinată și evaluată în funcție de gradul de atingere a obiectivelor agreate cu decidenții politici. A fost introdus și un nou sistem de MRU, care avea la bază un cadru de competențe și o clasificare a familiilor funcționale ale posturilor. Deciziile strategice de RU au fost descentralizate către ministere și, mai ales, către managerii de linie, în timp ce procesele administrative de MRU au fost centralizate într-o agenție de servicii partajate (BOSA), care să acopere întreaga administrație publică federală. Reforma a fost întreruptă la 3 ani de la lansare, însă multe din schimbările introduse s-au păstrat, unele dintre acestea chiar fiind dezvoltate în continuare. Printre cele mai de succes au fost integrarea platformelor IT pentru MRU, până atunci fragmentate între ministere, într-o platformă unică la nivelul întregii administrații publice centrale. Consolidarea sistemelor IT a condus ulterior la introducerea serviciilor de suport centralizate[68]. De asemenea, reforma a instituționalizat procesul de planificare strategică a forței de muncă în guvernul federal. Planificarea forței de muncă, care este realizată la nivel de instituție, a început să fie legată oficial de anvelopa bugetară pentru personal, stabilită de guvernul central, sub supravegherea BOSA.[69]

57. **În concluzie, paradigmele și tendințele de reformă din sectorul public au avut implicații diferite pentru MRU.** Deși aranjamentele instituționale continuă să fie foarte eterogene, agențiile centrale de MRU sunt necesare pentru a elabora politici și linii directoare privind modul în care instituțiile publice își gestionează personalul, pentru a stabili sau a ajuta la agrearea viziunii strategice pentru MRU, și pentru a ajuta instituțiile publice să își implementeze politicile și procedurile de RU și să își gestioneze mai bine personalul. În cele din urmă, fiecare țară trebuie să aleagă propriul model instituțional și set de instrumente care se potrivesc cel mai bine provocărilor de MRU cu care se confruntă. Următorul capitol prezintă categoriile de resurse umane din administrația publică românească, precum și provocările identificate pe baza informațiilor disponibile, ce stau în calea atingerii viziunii propuse. Capitolul 4 analizează în detaliu configurația instituțională și distribuția funcțiilor din

---

[67] Thijs, N. (2004), Modernising the Belgian Federal Public Administration: Points of attentions and lessons from an ambitious and large scale "Copernican" reform programme, as seen in the European Commission (2017), The Quality of Public Administration "Toolbox"

[68] Idem 21

[69] Vos, Anne de, et. al. (2012), Human Resources Planning in the Belgian Federal Government, presentation given at the OECD Symposium on "The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries" on 11-12 June 2012. As seen in Huerta Melchor, O. (2013), "The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris.

cadrul sistemului de MRU din România, prezentând și un set de opțiuni pentru adresarea provocărilor identificate.

3 PREZENTAREA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ROMÂNEASCĂ

3.1 Categoriile de resurse umane din administrația publică românească

58. **În România, nu există o definiție uniformă sau o distincție clară a personalului din administrația publică ca o categorie separată de restul personalului din sectorul bugetar.** Constituția, Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și Legea administrației publice locale nr. 215/2001 stabilesc principiile și mecanismul general pentru funcționarea administrației publice, fără a face însă o distincție între administrația publică și sectorul bugetar. Și Codul Administrativ propus reflectă aceeași abordare[70]. De asemenea, MFP consideră întregul personal plătit de la buget ca parte a administrației publice[71].

59. **Distincția dintre administrația publică și sectorul bugetar mai amplu[72] se face în principal în Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (153/2017**), care definește personalul din administrația publică (atât funcționari publici, cât și personal contractual) ca pe o familie ocupațională din cadrul sectorului bugetar[73], distinctă de învățământ, sănătate și asistență socială, cultură, diplomație, apărare, ordine publică și siguranță națională, și justiție[74]. Implicit, această încadrare reflectă, de exemplu, deosebirea făcută de OCDE între „public servants"– nucleul de personal din instituțiile publice centrale, adică ministere și agenții cu atribuții de elaborare de politici și supraveghere-, și „angajații din sectorul public în totalitatea sa", adică personalul din instituțiile care livrează servicii (e.g., cadre didactice, medici, etc.), personalul din domeniul securității naționale și al ordinii publice, cel din sistemul judiciar sau demnitarii[75].

60. **Funcționarii publici sunt cei care ocupă funcții publice, i.e. care exercită „prerogative de putere publică".** Aceștia sunt reglementați de Legea 188/1999, care definește sfera generală de cuprindere a funcției publice și include o listă a activităților specifice numai funcționarilor publici (Art. 2). Acestea includ, printre altele, punerea în executare și elaborarea de legi și acte normative, elaborarea de politici și strategii, gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare, precum și consilierea, controlul și auditul public intern. Codul Administrativ (CA) propus a încercat să definească mai clar rolul funcționarilor publici, eliminând, printre altele, punerea în executare a legilor și actelor normative din lista prerogativelor de putere publică

---

[70] Art. 5, pp)

[71] Conform website-ului MFP: http://www.mfinante.ro/pagina.html?categoriebunuri=numar-salariati-bugetari&pagina=domenii&menu=Buget

[72] "General government" in terminologia Fondului Monetar Internațional (FMI)

[73] Anexa VIII la titlul Familie ocupațională de funcții bugetare „Administrație".

[74] Cu toate acestea, câteva poziții de funcționari publici cu statut special sunt incluse în alte familii ocupaționale decât Administrație, ca de exemplu „Diplomație" (Anexa IV la Legea 153/2017) sau „Apărare, ordine publică și siguranță națională" (Anexa VI la Legea 153/2017).

[75] A se vedea OECD, Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445; https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445: "**Public Servants:** toți angajații de la stat care lucrează în funcția publică, care pot fi angajați în virtutea mai multor mecanisme contractuale (e.g., statutul Funcționarului Public, contracte colective, contracte care respectă dreptul muncii), sau contracte individuale de muncă pe perioadă nedeterminată sau determinată, fără a include însă angajații din sectorul public general, care de obicei sunt reglementați de cadre de ocupare alternative (e.g., majoritatea medicilor, cadrele didactice, poliția, personalul militar, cel din sistemul judiciar sau oficialii aleși)"

și adăugând o listă de activități specializate care sunt percepute ca prerogative de putere publică, reflectate în momentul de față în statul special asociat anumitor tipuri de funcționari publici (Art.377). Tabelul 23 din Anexa 7.2.3. compară definiția prerogativelor de putere publică din Legea 188 privind Statutul Funcționarilor Publici cu cele din Codul Administrativ propus.

61. **Cu toate acestea, conceptul de „funcționar public" are două înțelesuri în legislația românească.** Primul, definit în Legea privind Statutul funcționarilor publici (188/1999), este și cel reflectat în politicile și în strategiile din administrația publică. Al doilea este cel din Codul Penal (Legea 286/2009). Din perspectiva legii penale, funcționarul public este persoana care *exercită un serviciu de interes public pentru care a fost învestită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public*. Conform acestei definiții mai ample, și alte categorii de personal din „sectorul bugetar" sunt „funcționari publici"[76].

62. **Legea 188/1999 prevede și posibilitatea statutelor speciale, făcând deosebire între funcțiile publice generale și cele specifice**. Funcțiile generale sunt comune tuturor autorităților publice, pe când cele specifice sunt asociate unor atribuții specializate ale unor autorități publice[77]. Recrutarea și managementul carierei pentru anumite funcții speciale („manageri publici"[78] la nivel central și arhitect-șef la nivel local) sunt gestionate de ANFP, în timp ce altele sunt acoperite de statute speciale și sunt gestionate de respectivele ministere de resort sau autorități publice. Unele statute speciale sunt menționate explicit în Legea privind Statutul Funcționarilor Publici[79], însă în afară de aceasta nu există principii sau linii directoare clare pentru a identifica ce tip de funcții publice au nevoie de un statut special și care nu. Instituțiile publice au obligația de a armoniza statutele speciale cu statutul general al funcționarilor publici și să obțină avizarea acestui statut de către ANFP.[80] Însă, în practică, această cerință nu este întotdeauna respectată[81]. Mai mult decât atât, unele funcții specifice sau poziții cu statut special sunt reglementate de legi care nu sunt statute speciale *stricto sensu*. De exemplu, Legea concurenței nr. 21/1996 introduce funcția de inspector de concurență ca funcție publică specializată[82], fără a oferi însă alte detalii despre drepturi și obligații, sau prevederile privind cariera.

---

[76] De exemplu, prin hotărârea nr 8/2017 Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că cadrele didactice din învățământul preuniversitar sunt considerate ca funcționari publici, chiar dacă nu fac parte din funcția publică.
[77] Legea 188/1999, art. 7.
[78] Reglementat prin OUG 92/ 2008
[79] Art. 5 para.(1). Acestea includ: structurile de specialitate ale Parlamentului, structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale, structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ, serviciile diplomatice și consulare, poliția și alte structuri ale Ministerului de Interne, precum și alte servicii publice stabilite prin lege.
[80] Art. 110 din Legea 188/ 1999
[81] MDRAP/ANFP (2013). Analiza actelor normative care conțin dispoziții referitoare la statutele speciale aplicabile Funcționarilor Publici.
[82] Art 21(3); Similar, Legea 144/2007 introduce funcția de inspector de integritate, menționând că este o funcție cu statut special, însă nu există alt act normativ care să specifice în ce constă acest statut special, i.e., reglementarea drepturilor, obligațiilor, sau carierei inspectorilor de integritate, diferită de cea general aplicabilă Funcționarilor Publici.

- **Provocare:** În momentul de față nu există o evidență oficială unitară a funcționarilor publici cu statut special, principii sau linii directoare clare despre când ar trebui să fie folosite statutele speciale, și o armonizarea consecventă a statutelor speciale cu L188/1999.

63. **Funcționarii publici se împart în înalți funcționari publici, funcționari publici de conducere și funcționari publici de execuție[83]**. Pentru înalții funcționari publici există dispoziții speciale de recrutare și de management al carierei[84], de o manieră asemănătoare cu „Senior Civil Service", conform utilizării internaționale a termenului[85]. Însă corpul acesta este relativ mic, deoarece pozițiile de înalți funcționari publici se rezumă la secretari generali (SG) și secretari generali adjuncți în instituțiile centrale[86], precum și la prefecți și subprefecți, care sunt reprezentanții administrației centrale la nivel județean[87]. În 2017, erau 206 înalți funcționari publici și 10 posturi vacante dintr-un total de 170.821 de funcții publice[88].

64. **Persoanele alese sau numite politic (demnitari) își exercită prerogativele în baza unui mandat.** Codul Administrativ propus a mutat granița dintre nivelurile politic și administrativ, transformând unele poziții de înalți funcționari publici în poziții de demnitate publică. Este cazul secretarului general și al secretarului general adjunct al Guvernului, precum și al prefecților și subprefecților, care reprezintă Guvernul la nivel județean[89]. Impactul unor astfel de schimbări asupra obiectivelor de a profesionaliza și depolitiza administrația publică prin crearea și consolidarea unui corp de elită de înalți funcționari publici nu este clar și necesită o analiză aprofundată.[90]

65. **Conform Statutului Funcționarilor Publici, personalul contractual ar trebui să deruleze activități pur de suport, precum și alte activități (nespecificate) care nu implică prerogative de putere publică[91]**. Ocuparea personalului contractual este reglementată în cea mai mare parte de Codul Muncii (Legea 53/2003). Pe lângă personalul contractual, și magistrații, cadrele didactice, demnitarii și personalul din subordinea acestora sunt excluși în mod explicit de la dispozițiile Legii privind Statutul funcționarilor publici. Există însă anumite categorii de personal din administrația publică reglementate de statute care se referă și la Codul Muncii și la Statutul funcționarilor publici – ca de exemplu asistenții sociali[92]. În practică, aceștia din urmă par să fie incluși în categoria personalului contractual[93]. În alte cazuri, personalul care

---

[83] L188/1999, Art. 10
[84] HG 341/2007
[85] Kuperus and Rode (2016), Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations (disponibil la http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf)
[86] Nivelul 1+ in clasificarea funcțiilor de management de top elaborată de Kuperus & Rode (2016:15).
[87] L188/199 Art 12; L240/2004 privind prefecții
[88] Raport privind managementul funcțiilor publice, ANFP, 2017.
[89] Varianta Codului Administrativ adoptată prin OUG 57/2009 nu mai include această prevedere.
[90] HG 196/2016 pentru aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului Administrativ. În cazul prefecților și subprefecților, tezele preliminarii ale Codului Administrativ propus susțin că este necesară consolidarea rolului acestora în calitate de reprezentanți ai Guvernului care coordonează servicii descentralizate. Însă în alte țări care dețin poziții similare, ca de exemplu Franța, prefecții sunt înalți funcționari publici.
[91] L188/1999, art. 6a)
[92] De exemplu, L466/2004 privind Statutul asistentului social (art 5, a))
[93] Date de la Inspecția muncii, toamna anului 2018

exercită funcții de control și supervizare[94] în anumite sectoare, cum ar fi inspectorii școlari, sunt recrutați din rândul personalului care prestează servicii publice (cadre didactice, în exemplul de față) și sunt încadrați ca și personal contractual, nu funcționari publici.

66. **Per ansamblu, este dificilă deosebirea sistematică și exactă între pozițiile care exercită prerogative de putere publică și care prin urmare trebuie ocupate de funcționari publici (funcții publice), și pozițiile care nu exercită aceste prerogative și care, deci, pot fi ocupate de personal contractual.** Un raport recent de evaluare a impactului reglementărilor (Regulatory Impact Assessment - RIA)[95] arată că „există o abordare nesistematică în ceea ce privește definiția funcționarului public, funcției publice și delimitarea acestora comparativ cu alte poziții cu contract individual de muncă”.[96] Uneori fișele de post ale personalului contractual sunt similare cu cele ale funcționarilor publici, iar personalul contractual ocazional îndeplinește responsabilități similare cu funcționarii publici, chiar în cadrul aceleiași instituții. Confuzia se reflectă și în legislația în vigoare pentru anumite tipuri de poziții. De exemplu consilierii pentru afaceri europene sunt personal contractual, deși realizează activități care pot fi considerate ca fiind prerogative de putere publică, cum ar fi elaborarea de strategii și politici[97]. În plus, unele poziții contractuale incluse la Capitolul II, Anexa VIII din Legea-cadru 153/2017 ca funcții de specialitate în unele instituții de nivel central sunt legate clar de prerogative de putere publică, însă reglementate ca funcții contractuale. De exemplu, chiar și pozițiile de conducere de nivel înalt, precum cele de secretar-general și director, pot fi contractuale în administrația publică centrală[98].

- **Provocare:** din cauza absenței unei interpretări consecvente a „prerogativelor de putere publică” posturile din administrația publică sunt dificil de clasificat în funcții publice sau poziții contractuale – atât în lege cât și în practică.

67. **În ultimul an, contextul a favorizat transformarea pozițiilor contractuale în funcții publice**. Această tendință a fost menționată în diferite interviuri efectuate pentru această analiză. Datele disponibile nu permit o estimare a numărului de poziții afectate de acest proces. Însă din interviuri reiese că această tendință este rezultatul salariilor mai mari acordate funcționarilor publici în urma intrării în vigoare a Legii cadru privind salarizarea nr. 152/2017. În același timp, mai mulți experți ANFP au subliniat faptul că modificările aduse de Legea 156/2018 la Legea 188/1999 le permit instituțiilor publice să transforme pozițiile contractuale fără a mai cere avizul ANFP[99].

---

[94] Care pot fi considerate prerogative de putere publică

[95] Banca Mondială (2017), Raportul Evaluării Impactului Reglementărilor: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale” elaborat sub proiectul RAS pe “Dezvoltarea Capacității Administrației Publice Centrale de a Realiza Studii de Impact”. A se vedea și ANFP (2015). Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestiunea personalului contractual din administrația publică.

[96] Ibidem, p. 14.

[97] OUG 19/2003, art. 1, para. (1). Rolul acestora este de sprijinire a „programelor și reformelor necesare pentru îndeplinirea obligațiilor ce decurg din calitatea României de stat membru al Uniunii Europene”

[98] A se vedea Anexa viii Capitolul II al Legii 153/2017.

[99] Avizarea necesită aprobarea ex-ante a ANFP. Conform modificărilor legale este necesară doar notificarea ANFP (în termen de 10 zile) cu privire la transformarea posturilor contractuale în funcții publice.

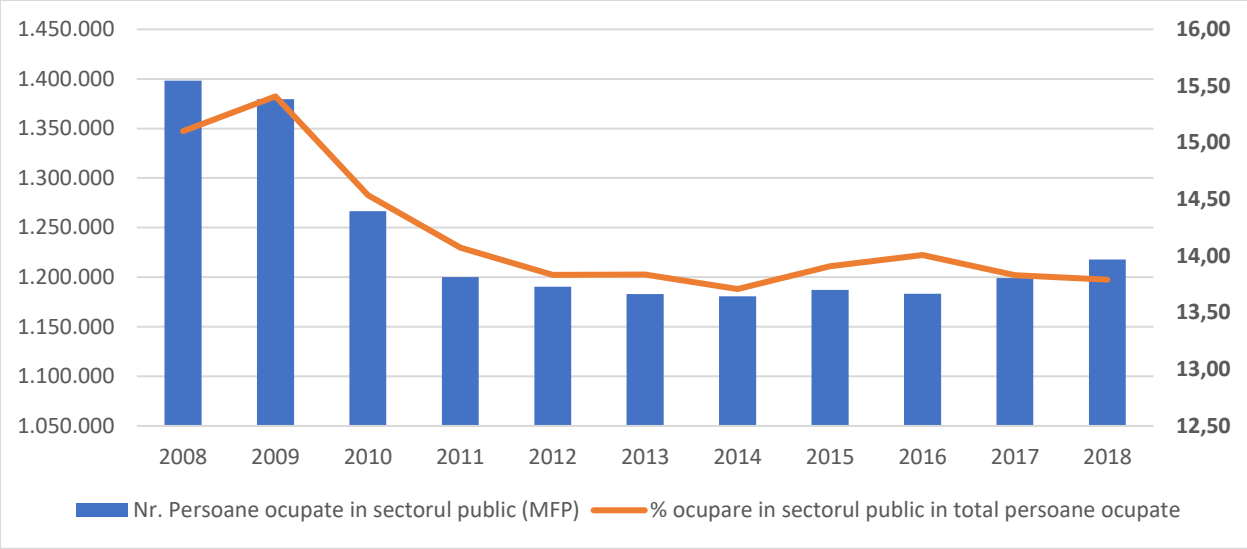
68. **Absența unei interpretări uniforme a prerogativelor de putere publică generează o serie de provocări.** În primul rând, având în vedere regimurile de reglementare diferite aplicabile diferitelor categorii de personal, aceasta poate genera discrepanțe și inegalități între categorii de personal și poziții – în ceea ce privește remunerare egală pentru muncă egală, obligații și recompense asociate pozițiilor similare (inclusiv managementul carierei), și în ceea ce privește drepturile conferite pozițiilor de funcționar public reglementate de statute diferite sau a personalului contractual care exercită atribuții de funcție publică. În al doilea rând, aceasta ar putea duce, pe viitor, la o slăbire sau depopulare a funcției publice. De exemplu, Codul Administrativ propus în 2018 a modificat poziția de arhitect-șef din funcție publică în poziție contractuală (Art 639)[100]. Nota de fundamentare a Codului propus nu a oferit o justificare pentru această reclasificare. Aceasta poate fi interpretată ca un pas spre slăbirea funcției publice, deoarece se poate susține în mod legitim că arhitecții-șefi exercită prerogative de putere publică. În al treilea rând, având în vedere separarea responsabilităților pentru colectarea datelor despre resursele umane din sectorul public, detaliată în secțiunea 4.8, lipsesc date detaliate despre restul categoriilor de personal, în afara funcționarilor publici. În contextul disponibilității limitate a datelor despre personalul contractual, următoarea secțiune prezintă datele existente și analizează principalele provocări pentru MRU din perspectiva atragerii, utilizării, păstrării și motivării personalului, concentrându-se în principal pe funcționarii publici.

3.2 Prezentarea de ansamblu a resurselor umane din administrația publică românească și a principalelor provocări

69. **În 2018, angajații din sectorul public reprezentau aproximativ 13,79% din totalul angajaților din România.** Procentul este mai mic decât în alte state membre ale UE, iar în 2013, acest procent era cel mai scăzut din UE, atât pentru administrația publică, cât și pentru sectorul bugetar, conform unui raport din 2017[101] (a se vedea Figura 57 din Anexa 7.2.3). Ocuparea în sectorul public a crescut în perioada 2005-2008, însă a scăzut semnificativ în urma crizei financiare din 2008-2010 și de atunci a rămas la un nivel scăzut (a se vedea Figura 6).

Figura 6. Ocuparea în sectorul public din România, 2008-2018

[100] Versiunea actuală a Codului Adminsitrativ adoptată prin OUG 57/2019 nu mai include această prevedere.
[101] Raportul CE "A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28" (O prezentare comparativă a caracteristicilor și performanței administrațiilor publice din UE28), 2017, p. 8.



Sursa: date MFP și INS[102]

70. **În octombrie 2018, cheltuielile cu salariile din sectorul public au reprezentat 27,9% din cheltuielile publice și 7,4% din PIB.** Deja din 2017, România ocupa poziția a doua în ceea ce privește ponderea cheltuielilor salariale în totalul veniturilor încasate la buget și înregistra cea mai mare creștere anuală a cheltuielilor cu salariile ca procentaj din PIB din UE 28[103]. Această pondere ridicată se datorează parțial veniturilor bugetare în scădere și parțial creșterilor salariale introduse înainte de adoptarea Legii-cadru privind salarizarea din 2017. Per ansamblu, procentul salariilor din totalul cheltuielilor guvernamentale a oscilat între un minim de 18,7% în 2011 și un maxim de 25,2% în 2017 (a se vedea și secțiunea 4.7 Politica de salarizare).

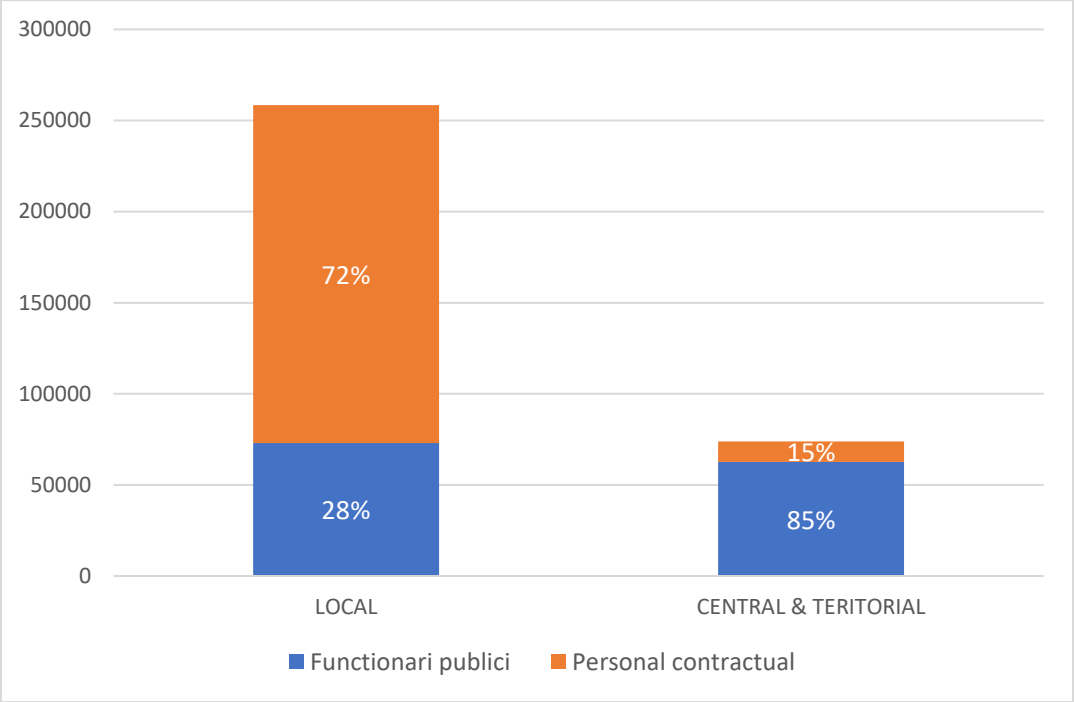
71. **O imagine clară de ansamblu a numărului personalului contractual din sectorul public sau din „administrația publică" mai restrânsă este mai greu de obținut, datorită fragmentării bazelor de date**. Datele colectate pentru monitorizarea Legii-cadru 153/2017, care au devenit disponibile recent, pot deveni o sursă valoroasă pentru viitoare analize ale compoziției și provocărilor specifice personalului contractual din administrația publică. O analiză mai aprofundată a acestor date pentru anul 2018 va fi efectuată ca parte a livrabilului 2.3 al acestui RAS. Pentru datele disponibile echipei Băncii Mondiale în Aprilie 2019, o variantă de aproximare ar fi aceea de a ne uita la personalul din instituțiile publice care angajează cel puțin un funcționar public. Doar 56% din instituțiile de la nivel central (excluzând cele din sănătate, învățământ, afaceri interne, apărare și justiție) și 69% din instituțiile locale sunt în baza de date a ANFP, adică angajează cel puțin un funcționar public (a se vedea Figura 55 din Anexa 7.2.3). În aceste instituții se regăsește aproximativ 27% din personalul din sectorul public. În acest subset al instituțiilor publice, în medie aproximativ 42,4% din poziții sunt

[102] Nr. persoane ocupate in sectorul public au fost extrase din baza de date a MFP, conform datelor publicate periodic la: http://www.mfinante.gov.ro/pagina.html;jsessionid=5M9a3LzEOGFlWzY7rHcdJ3sQAplS3MpfdixnKT3g.www1:server12?categoriebunuri=numar-salariati-bugetari&pagina=domenii&menu=Buget%22; Numar persoane ocupate in total la nivel national: baza de date a INS: http://www.insse.ro/cms/ro/search/node/tempo

[103] Conform Raportului Consiliului Fiscal din 2017, pagina 74. Disponibil la: http://consiliulfiscal.ro/raport_2017_final.pdf

funcții publice, în timp ce restul sunt contractuale. La nivel local, aproximativ 71% din personalul acestor instituții este contractual, față de 15% la nivel central și teritorial[104] (a se vedea Figura 7). Un procent mare din personalul contractual al instituțiilor publice identificate lucrează în domeniul asistenței sociale. De exemplu, peste o treime sunt asistenți personali pentru persoane cu handicap grav[105].

Figura 7. Funcționarii publici și personalul contractual – nivel central vs. local, instituții selectate



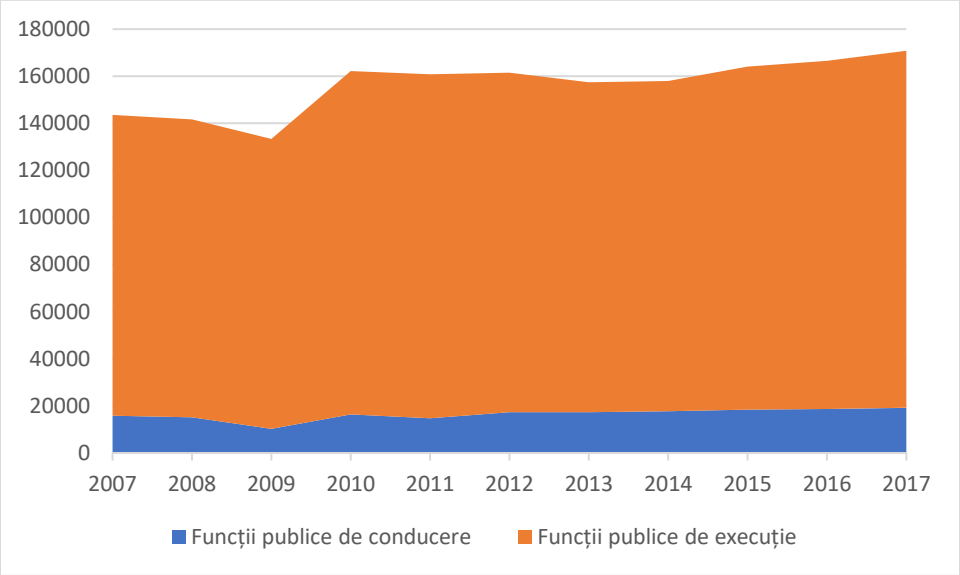
Sursa: date ANFP și Inspecția muncii pentru anul 2018. Eșantionul include doar instituții publice care au cel puțin un funcționar public în rândul personalului.

72. **Per total, funcționarii publici reprezintă doar aproximativ 11,6% din totalul angajaților din sectorul public.** Această cifră nu include funcționarii publici cu statute speciale, pentru care nu există date centralizate. La nivel local sunt relativ mai mulți funcționari publici decât la nivel central și teritorial (53,8%, respectiv 46,2% din totalul funcționarilor publici). Deși, per ansamblu, efectivul de personal din sectorul public a scăzut începând cu 2008, numărul funcțiilor publice a crescut cu peste 18% în ultimul deceniu, de la 143.642 în 2007 la 170.821 în 2017[106]. Totuși, numărul funcționarilor publici (poziții ocupate) a crescut doar cu 11%. În ceea ce privește structura funcției publice, în 2017 aproximativ 11% din posturi erau de conducere, în timp ce 89% erau de execuție. Distribuția a rămas stabilă în ultimul deceniu,

[104] Nivelul central și teritorial include ministere și agenții subordonate
[105] Date de la Inspecției muncii, noiembrie 2018.
[106] Raportul anual al ANFP 2017, pagina 6

proporția pozițiilor de conducere variind în jur de 11% din totalul posturilor, cu un minim de 7,6% în 2009. Doar aproximativ 0,1% din poziții sunt de înalți funcționari publici (216 în 2017).

Figura 8. Evoluția funcțiilor publice



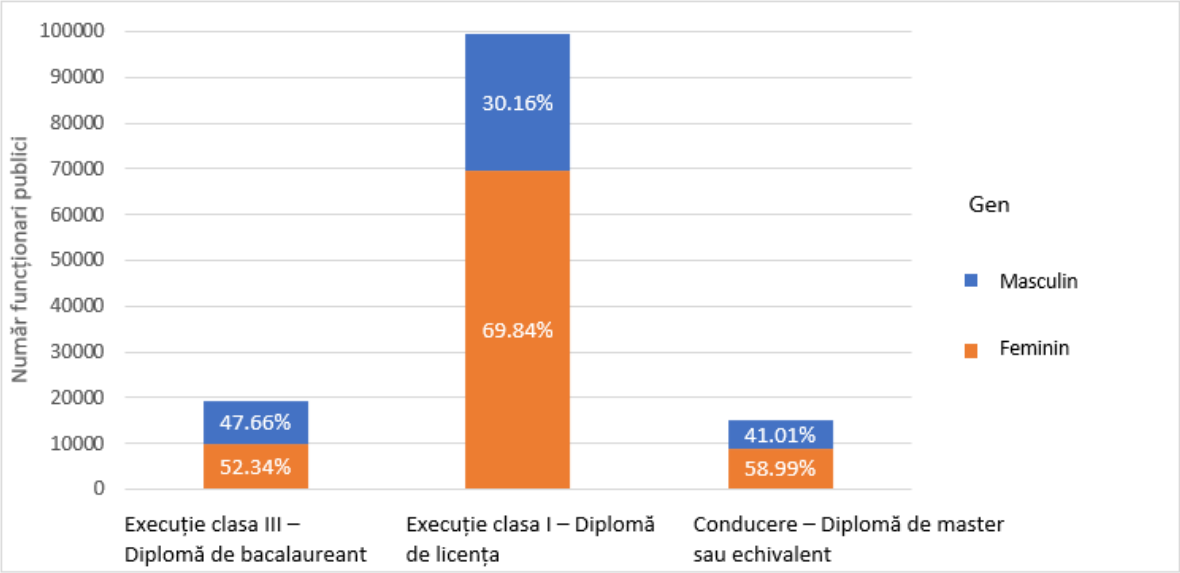
Sursa: date ANFP

73. **Funcționarii publici au un nivel înalt de educație, 85% fiind absolvenți de studii universitare.** Aceștia includ funcționarii publici de conducere, și cei de clasa I de execuție. Funcția publică are doar câteva poziții pentru care se cere și este suficientă o diplomă profesională/studii superioare de scurtă durată (pozițiile de execuție clasa a II-a), însă pentru un procent important din funcțiile publice ocupate (14%) este nevoie doar diplomă de bacalaureat (clasa a III-a).

74. **Per ansamblul funcției publice, femeile reprezintă 65% din funcționarii publici.** Acest lucru reflectă tendințele regionale – de exemplu, în 2016, în Polonia, femeile reprezentau 69% din personalul administrației centrale (Ungaria – 72%, Slovacia – 68%)[107]. Însă reprezentarea femeilor scade la nivelurile superioare ale funcției publice: ele constituie 69% din funcționarii publici de execuție din clasa I și 59% din funcționarii publici de conducere, însă doar 30% din înalții funcționari publici.

Figura 9. Funcționari publici după educație și gen

[107] OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, p. 96

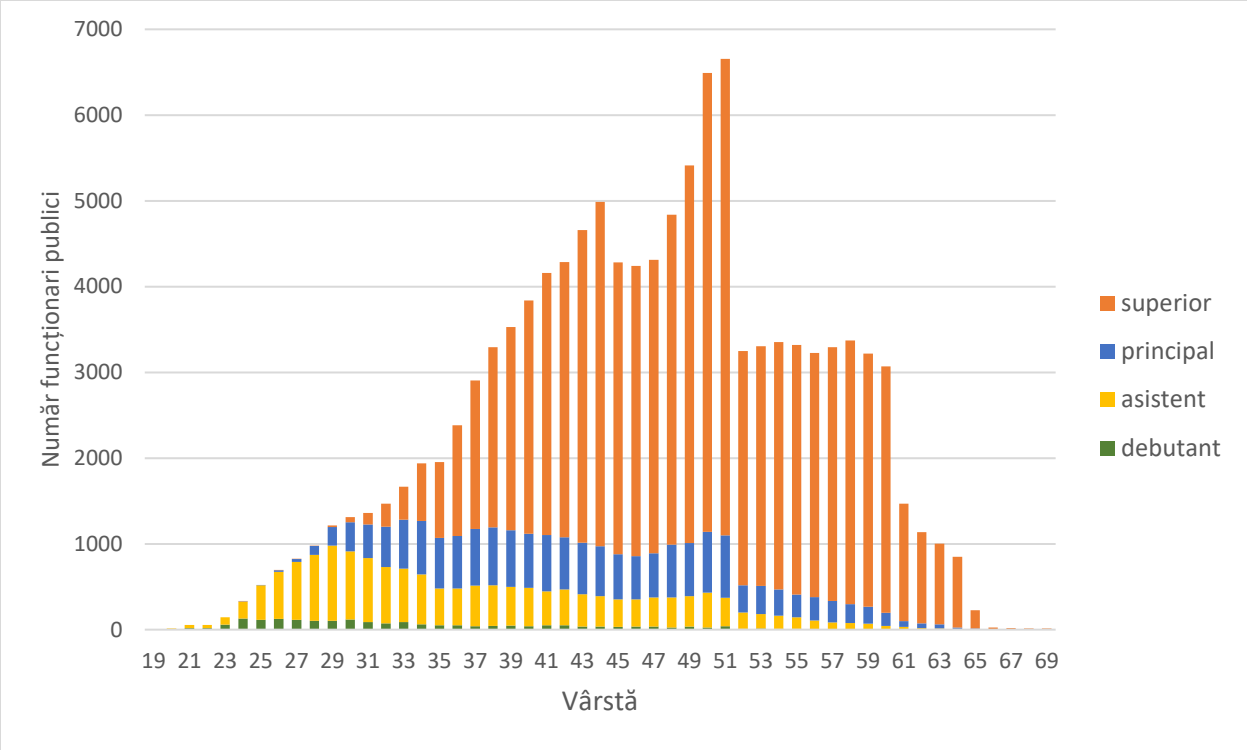


Sursa: date ANFP: înalții funcționari publici și funcționarii publici de execuție din clasa a II-a nu au fost incluși, din cauza numărului mic

75. **În ceea ce privește vârsta, doar aproximativ 20% din funcționarii publici au sub 40 de ani și doar 5% sub 30.** Această tendință reflectă dinamică de vârstă a populației din România, deși aceasta este mai accentuată în funcția publică decât în rândul populației generale, unde 47% au sub 40 de ani (a se vedea 56 din Anexa 7.2.3). Per ansamblu, România reflectă tendințele regionale[108] în ceea ce privește procentul angajaților de la stat care au sub 50 de ani (a se vedea și Figura 57 din Anexa 7.2.3)[109]. Actuala structură de vârstă a funcționarilor publici sugerează că următoarea tranziție majoră, când un număr mare de funcționari se vor pensiona, va avea loc în aproximativ 15 ani (a se vedea Figura 10 de mai jos).

Figura 10. Distribuția funcționarilor publici, după vârstă și grad

[108] A se vedea și Analiza sistemelor de recrutare și evaluare a performanței în administrația publică din România, ANFP/MDRAP (2015)
[109] Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28 (p. 44)



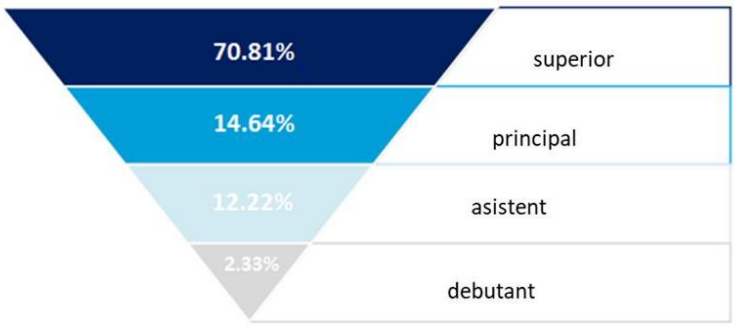
Sursa: date ANFP 2018

76. **După cum sugerează și Figura 10 de mai sus, mai grav decât îmbătrânirea corpului de funcționari publici este dezechilibrul când vine vorba de distribuția pe grade**: un procent foarte mare al funcționarilor publici de execuție este la cel mai înalt grad profesional (superior), comparativ cu un procent foarte scăzut de debutanți. Această situație, semnalată în Raportul RIA 2017 privind sistemul de ocupare în administrația publică centrală[110], s-a acutizat și mai mult. Procentul funcționarilor publici de execuție în gradul profesional de superior a crescut rapid în ultimii ani – de la 57,49% în 2013 la peste 70% în 2017[111] (a se vedea și Figura 11 de mai jos). În 2018, peste jumătate din pozițiile de debutant nu erau ocupate (a se vedea Figura 59 din Anexa 7.2.3). Această tendință generează niște provocări semnificative pentru managementul carierei funcționarilor publici, după cum se discută în secțiunea 4.5.1 a acestui raport.

Figura 11. Funcționarii publici de execuție, după grad

[110] Banca Mondială (2017), Raportul Evaluării Impactului Reglementărilor: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale

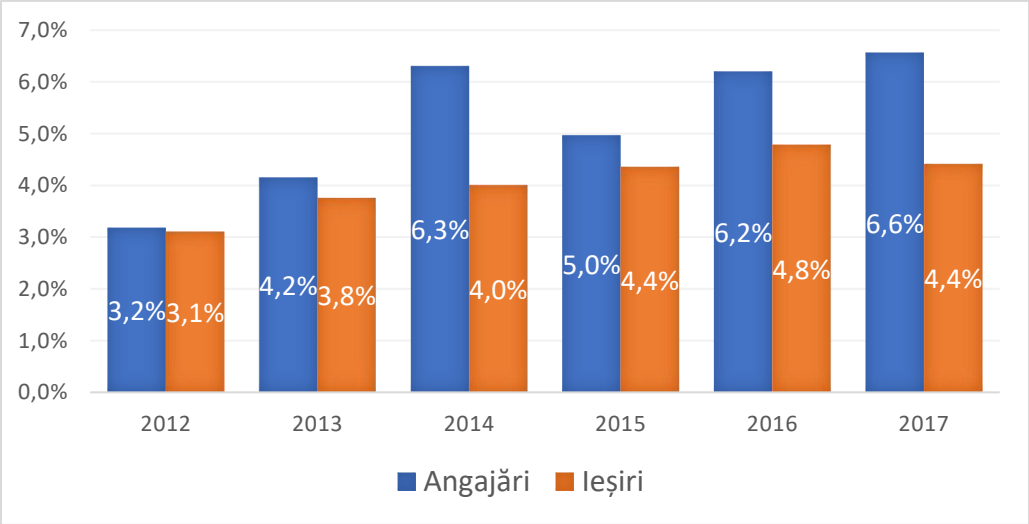
[111] ANFP (2017), Raport privind managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici pentru anul 2017, p.7



Sursa: figura se bazează pe RIA ANFP (BM, 2017), actualizată cu date ANFP din 2017

77. **Intrările și ieșirile de personal în și din funcția publică au fost comparativ puține în ultimii ani.** (a se vedea Figura 12 de mai jos). De exemplu, în 2017 intrările în funcția publică au reprezentat doar aproximativ 6,6%, iar ieșirile au reprezentat 4,4% din totalul funcționarilor publici. Principala modalitate de a intra în funcția publică a reprezentat-o concursul de recrutare (87% din persoanele nou angajate în 2017). Însă doar 30% din noii angajați au fost debutanți. Motivele de ieșire din funcția publică sunt mai diverse: doar 45,5% dintre ieșiri au fost ca urmare a pensionării sau din motive medicale și peste 30% ca urmare a demisiilor/încetării contractului de muncă (a se vedea și Figura 12 privind intrările și ieșirile din funcția publică, după tipul acestora, din Anexa 7.2.3).

Figura 12. Intrările și ieșirile din funcția publică (% din funcționarii publici)

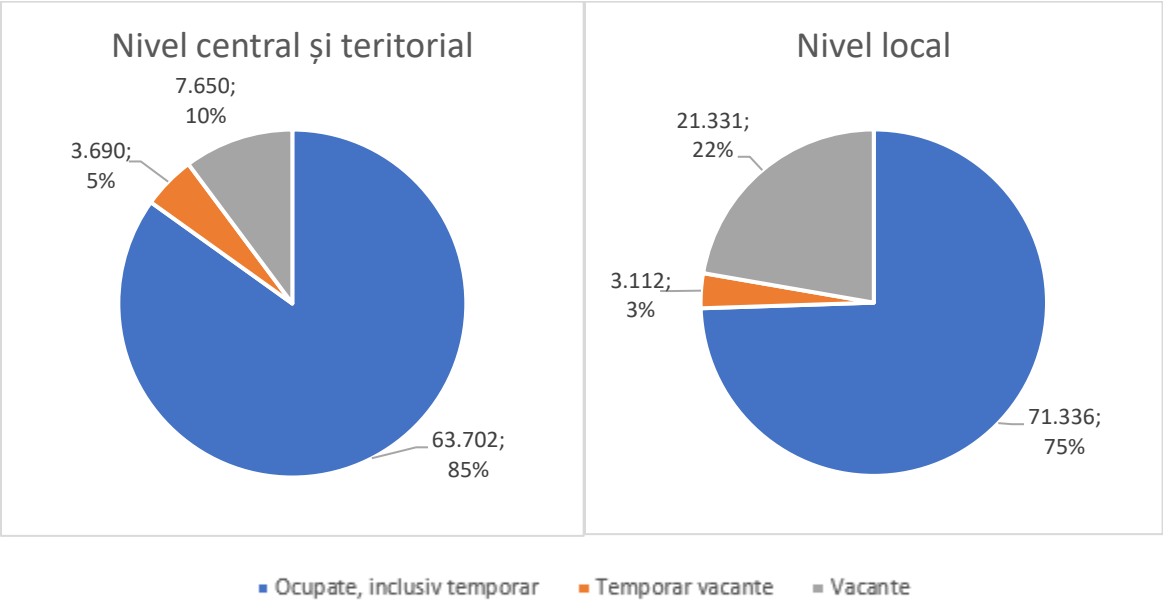


Sursa: date ANFP

78. **Procentul funcțiilor publice vacante este ridicat, situat la aproximativ 17% din poziții.** Rata este mai ridicată la nivel local, și pentru pozițiile de debutanți, 59% dintre acestea fiind

vacante în 2017[112]. Motivele acestui procent ridicat de posturi vacante nu sunt foarte clare. Parțial, acestea au fost generate de înghețarea frecventă a angajărilor (2009-2012, a doua jumătate a anului 2017, 2018), care a limitat recrutarea în sectorul public. În cadrul interviurilor desfășurate pentru această analiză, s-a sugerat și că procentul mare de posturi vacante ar fi generat, parțial, de structurile organizaționale extrem de fragmentate, unde unele poziții sunt lăsate vacante pentru a crea mai multe posturi de conducere. Totuși, ponderea posturilor vacante la nivel de conducere și de execuție este similară. Procentul mare al posturilor neocupate ar putea semnaliza și atractivitatea redusă a locurilor de muncă din sectorul public. Într-adevăr, datele ANFP pentru perioada 2015-2017 arată că la 18% din concursurile de recrutare organizate de ANFP nu s-a prezentat niciun candidat. De asemenea, există percepția că un număr de poziții contractuale au fost reclasificate în funcții publice [113] ca urmare a faptului că Legea cadru a salarizării din 2017 a sporit atractivitatea funcției publice - chiar dacă această atractivitate diferă între instituții din cauza discrepanțele salariale persistente[114].

Figura 13. Funcții publice ocupate și vacante[115]



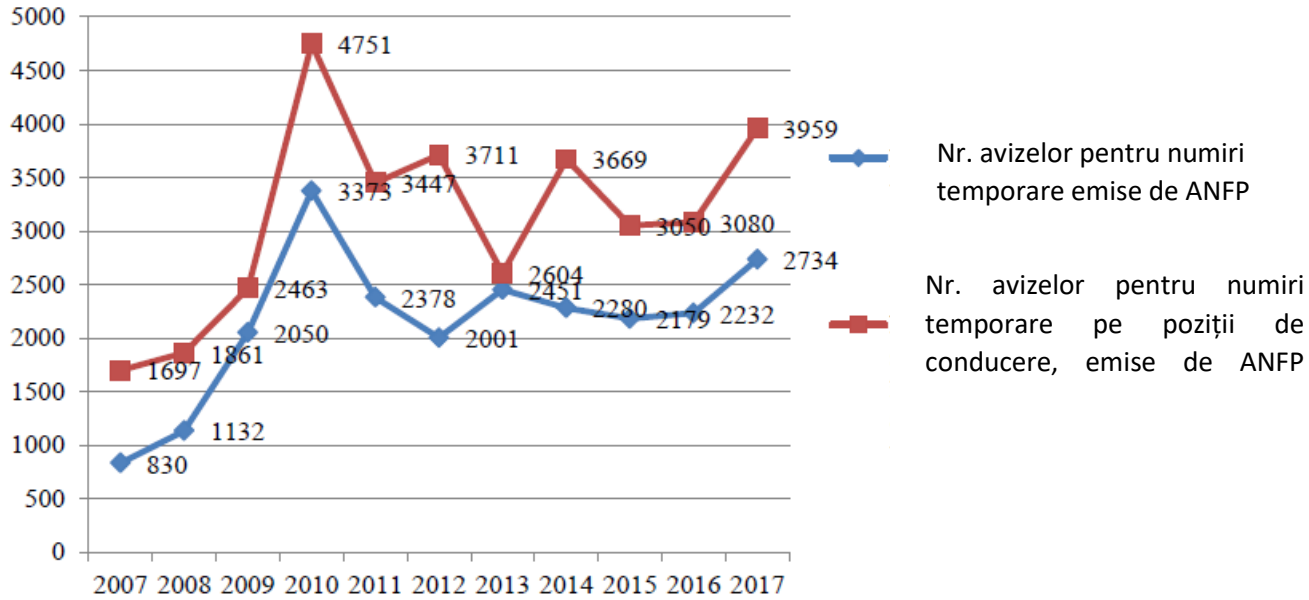
Sursa: Date din raportul anual al ANFP pentru 2017

79. **Pe lângă procentul ridicat al posturilor vacante există și o rată mare a numirilor temporare pe poziții de conducere – peste 20% în 2017**[116]. Datele disponibile pentru ultimii 10 ani documentează o utilizare frecventă a acestei practici, cu vârfuri atinse în 2010, 2013 și 2017. Deși numărul posturilor de conducere din administrația publică a crescut în ultimii 10 ani cu

[112] Date preluate din ANFP (2017), Raport privind managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici pentru anul 2017, pp. 5-7 (disponibil la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/01082018%20Raport%20ManagementFP%20%202017.pdf)
[113] Interviuri organizate de echipa BM în octombrie 2018
[114] Interviuri ale BM, octombrie 2018
[115] ibid, pagina 5
[116] ANFP (2017, Raport anual privind management funcțiilor publice

aproximativ 21% (de la 15.817 la 19.152), numirile temporare au crescut semnificativ mai mult (a se vedea Figura 14). Numirile temporare par a fi în special numeroase pentru înalții funcționari publici, pentru care ANFP a emis 147 de aprobări în 2017 [117]. Acest număr reprezintă aproximativ 68% din pozițiile de înalți funcționari publici.

Figura 14. Numiri temporare avizate de ANFP

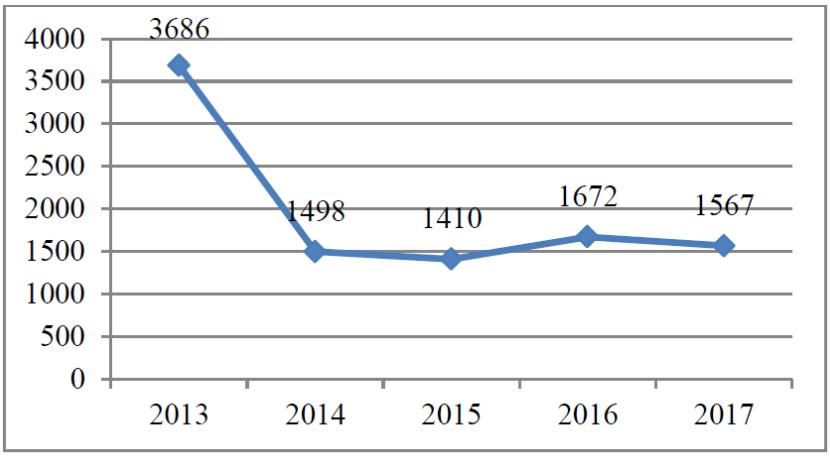


Sursa: ANFP (2017), Raport anual cu privire la managementul funcțiilor publice, p. 10

80. **Rotația personalului și mobilitatea în funcția publică sunt greu de estimat, din cauza lipsei unor date clare**. Interviurile au sugerat că în unele instituții rotația de personal este ridicată, parțial din cauza discrepanțelor salariale[118]. O astfel de rotație mare afectează memoria și continuitatea instituțională[119]. Instabilitatea instituțională poate fi agravată de reorganizări frecvente. Datele disponibile sugerează că din 2013 până în 2017, ANFP a emis un număr relativ mare de avize pentru schimbări de structuri organizaționale (a se vedea Figura 15). Din păcate, însă, în momentul de față datele nu permit o analiză mai aprofundată, deoarece nu indică câte din aceste avizări se referă la modificări organizaționale majore, și câte duc la schimbări minore, care afectează doar câteva posturi. De exemplu, dacă prin schimbări majore ne referim la cele care au necesitat Hotărâri de Guvern (HG) privind organizarea și funcționarea instituției, atunci în 2017 au fost aproximativ 59 de reorganizări semnificative dintr-un total de 96 de instituții centrale. Interviurile au relevat că uneori aceeași instituție poate face reorganizări chiar și de trei ori pe an[120].

Figura 15. Numărul avizelor ANFP pentru crearea de funcții publice 2013-2017

[117] În 2017 erau 216 poziții de înalți funcționari publici. A se vedea Raportul anual al ANFP privind managementul funcțiilor publice, 2017, p. 8-9
[118] Interviuri cu ANFP și MDRAP, octombrie 2018
[119] Ibid
[120] Interviuri organizate de echipa BM în octombrie 2018



Sursa: ANFP, Raport anual privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici 2017, p.8

81. **În concluzie, datele privind compoziția demografică a funcției publice ne arată că aceasta reflectă, în mare măsură, în tendințele regionale**: tendință de îmbătrânire (persoanele peste 40 reprezintă peste 75% dintre funcționarii publici), nivel înalt de educație (85% dintre funcționari publici au studii superioare) și predominanța femeilor (65,72% dintre funcționarii publici) – deși acestea sunt reprezentate mai puțin în rândul cadrelor de conducere, și chiar și mai puțin între înalții funcționari publici.

82. **Există, însă, și unele provocări specifice României:** un grad ridicat de posturi vacante în funcția publică; o proporție mare de numiri temporare în funcțiile publice de conducere; o piramidă a gradelor „inversată", cu mulți funcționari publici de execuție ajunși la cel mai înalt grad profesional și doar un număr restrâns de persoane nou-intrate în sectorul public; și, posibil, o rotație mare de personal pentru unele instituții publice.

83. **Datele disponibile, analizate în această secțiune, ne oferă câteva indicii despre provocările asociate atragerii, utilizării, retenției și motivării persoanelor potrivite pe pozițiile potrivite, cel puțin pentru funcția publică**. Atractivitatea funcției publice pare să fi crescut după introducerea Legii-cadru a salarizării din 2017. Însă efectele legii pot fi limitate de înghețarea angajărilor, cumulată cu implementarea neuniformă a legii și cu discrepanțele salariale care încă persistă (a se vedea și secțiunea 4.7 Politica de salarizare). Per ansamblu, intrările și ieșirile din funcția publică sunt destul de reduse (cam 5-6% pe an). Peste 15 ani se așteaptă o ieșire masivă din sistem, ca urmare a pensionărilor. Însă, la momentul actual, mai puțin de jumătate din cei care părăsesc funcția publică o fac prin pensionare (aproximativ 40% din ieșiri). Aceste date sugerează că ar putea exista o mică problemă de retenție, a cărei cauze necesită o analiză mai aprofundată. În plus, din cauza discrepanțelor salariale, unele instituții au dificultăți în a-și păstra personalul calificat[121]. În ceea ce privește utilizarea personalului, procentul ridicat al posturilor vacante și al numirilor temporare, precum și reorganizările relativ frecvente, care nu au întotdeauna o justificare strategică (a se vedea și secțiunea 4.2.2), sugerează că există loc de îmbunătățire. În final, având în vedere că cea mai mare parte a funcționarilor publici nici nu intră și nici nu ies din sistem, una dintre cele mai mari

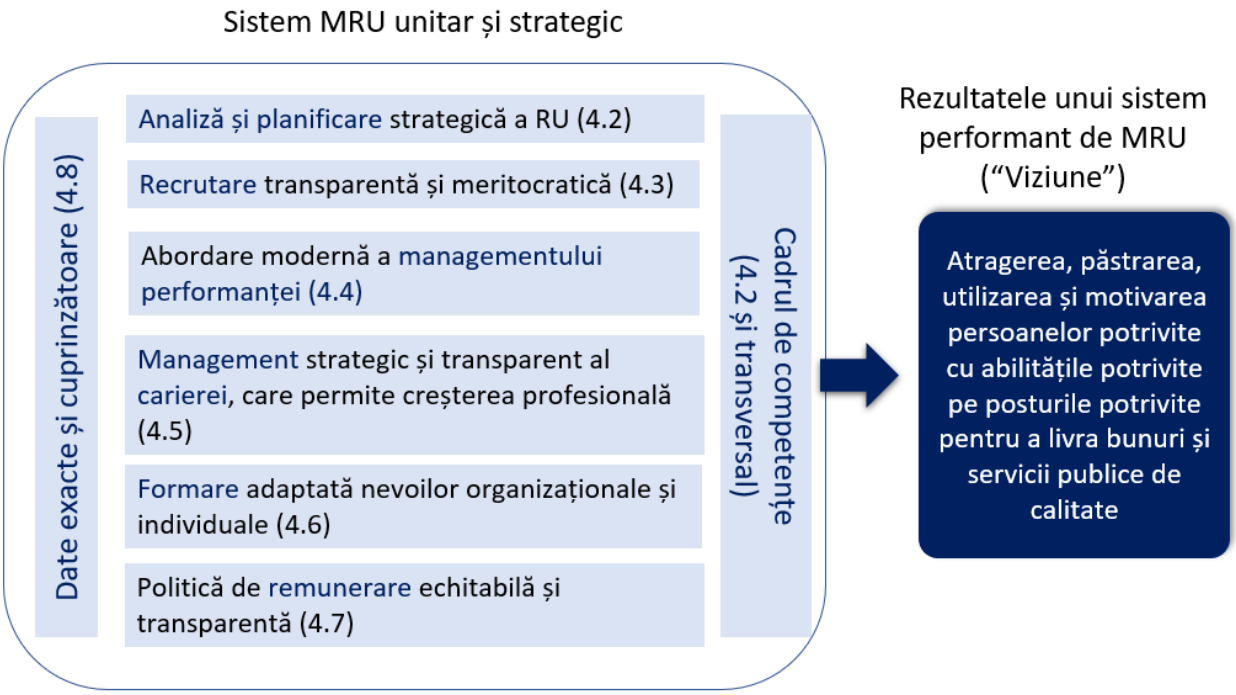
[121] Interviuri derulate de BM în octombrie 2018.

provocări continuă să fie modul în care personalul existent poate fi abilitat și motivat să atingă performanțe ridicate (a se vedea și secțiunile 4.4 Managementul performanței, 4.5 Managementul carierei, 4.6 Formare). În actualul sistem, progresul rapid al personalului de execuție de la un grad la altul, precum și numărul mare de numiri temporare pe poziții de conducere, pot restrânge oportunitățile de carieră în funcția publică. Aceste limitări ar putea demotiva personalul și poate reduce atractivitatea funcției publice, mai ales pentru tinerii calificați și ambițioși.

4 ANALIZA FUNCȚIONALĂ ORIZONTALĂ: MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

84. **După cum s-a menționat deja în Capitolul 1, atragerea, retenția, utilizarea și motivarea personalului calificat necesită un sistem de MRU transparent, echitabil și care recompensează în mod sistematic și consecvent performanța**. Acesta se obține prin interacțiunea mai multor funcții de MRU (a se vedea și Figura 16 de mai jos), care includ: planificarea strategică a RU, corelată cu nevoile instituționale (secțiunea 4.2); recrutare transparentă, bazată pe merit (secțiunea 4.3); un sistem modern pentru managementul performanței (secțiunea 4.4), corelat cu un management transparent al carierei, care oferă oportunități de dezvoltare a personalului (secțiunea 4.5) prin politici corespunzătoare de formare sau învățare și dezvoltare (secțiunea 4.4); și o politică de remunerare competitivă, transparentă și echitabilă, atât pe verticală cât și pe orizontală (secțiunea 4.7). Un cadru de competențe care definește abilitățile de care are nevoie personalul din administrația publică pentru a atinge performanțe ridicate poate contribui la integrarea diferitelor funcții de RU, de la identificarea nevoilor de personal până la recrutare și dezvoltarea carierei. Pentru a evalua dacă actualele politici și procese de MRU îndeplinesc corespunzător aceste funcții, sunt necesare date detaliate pentru toate categoriile de personal din administrația publică, colectate pe bază de proceduri solide de raportare, centralizare și validare (secțiunea 4.8).

Figura 16. Funcțiile de MRU și prezentarea analizei orizontale

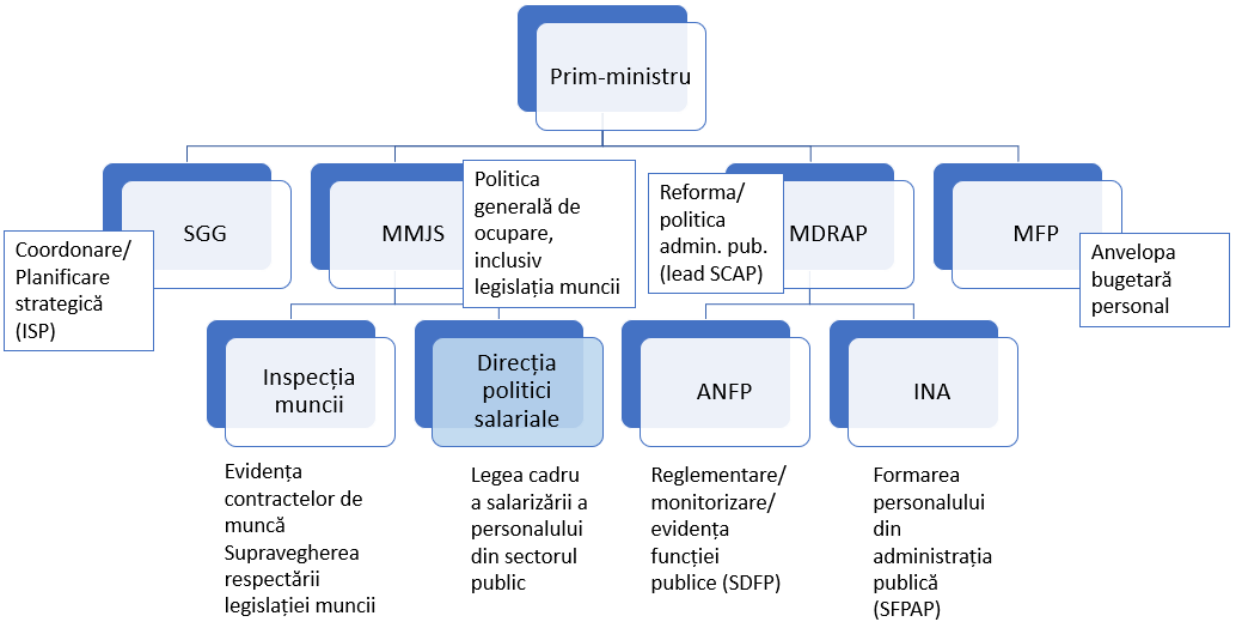


85. **Așa cum s-a afirmat deja în Capitolul 1, instituțiile publice sunt cele care trebuie să îndeplinească bine aceste funcții de MRU.** În acest scop, ele trebuie abilitate și responsabilizate printr-un cadru legislativ și instituțional care definește clar drepturi și responsabilități, asigurând consecvență în gestionarea personalului și îndeplinirea funcțiilor cheie de MRU de către instituțiile publice. Așa cum s-a discutat în Capitolul 2, configurațiile instituționale pentru MRU sunt foarte diverse, inclusiv în ceea ce privește funcțiile de MRU centralizate - sub coordonarea unei instituții principale pentru MRU- sau descentralizate către instituțiile publice. Însă, după cum s-a observat, toate țările analizate au un organism central pentru MRU cu atribuții strategice, analitice și de reglementare. Următoarea subsecțiune descrie principalele instituții implicate în MRU în administrația publică din România în timp ce secțiunile 4.2 - 4.8 analizează mai în detaliu cadrul legal și instituțional pentru fiecare funcție cheie de MRU.

4.1 Instituții implicate în MRU

86. **În administrația publică din România, responsabilitățile pentru MRU sunt împărțite între mai multe instituții**: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS), Secretariatul General al Guvernului (SGG), Institutul Național de Administrație (INA), Inspecția Muncii și Ministerul Finanțelor Publice. În plus, diferite instituții publice reglementează și gestionează funcții publice cu statut special în sfera lor de competență, ca de exemplu Ministerul Afacerilor Interne (ofițeri de poliție), Ministerul Afacerilor Externe (personalul diplomatic și consular) sau Administrația Națională a Penitenciarelor din cadrul Ministerului Justiției. Tabelul 24 din Anexa 7.2.4 prezintă mandatele diferitelor instituții centrale implicate in MRU de-a lungul ciclului de politici publice și pentru funcții de MRU diferite, precum și legislația aferentă. Figura 17 de mai jos rezumă principalele instituții cu atribuții de MRU din actualul sistem, iar paragrafele următoare oferă mai multe detalii.

Figura 17. Instituții implicate în MRU



87. **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) este autoritatea publică centrală responsabilă cu elaborarea politicilor și strategiilor publice pentru administrația publică**[122]. În cadrul MDRAP, responsabilitatea pentru această zonă îi revine *Direcției Generale administrație publică*[123], alcătuită din trei unități[124]: (1) Direcția pentru strategii și reforme în administrația publică; (2) Direcția pentru politici fiscale și bugetare locale; și (3) Direcția pentru servicii comunitare de utilități publice și parcuri industriale. La rândul ei, Direcția pentru strategii și reforme în administrația publică include trei servicii: (1) Serviciul reglementare; (2) Serviciul implementarea strategiei administrației publice; și (3) Serviciul descentralizare.

88. **Organizarea internă a MDRAP reflectă atribuțiile acestuia de elaborare a strategiilor și politicilor pentru administrația publică, precum și de elaborare și avizare a legislației aferente.** Însă nu există nicio unitate desemnată special pentru a coordona și monitoriza politicile asociate MRU. Actuala sa structură, așa cum este ea reflectată în regulamentul de organizare și funcționare (ROF), sugerează că MDRAP pune în principal accent pe politicile fiscale și bugetare și pe descentralizare, precum și pe implementarea SCAP-ului. Deși ANFP și INA sunt subordonate MDRAP, actualul cadru legislativ și ROF-ul MDRAP nu oferă detalii despre modul în care acesta supraveghează și coordonează cele două instituții sau despre cum contribuie la elaborarea politicilor de MRU pentru administrația publică.

---

[122] A se vedea și HG 51/2018

[123] A se vedea Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2534/26.03.2018

[124] In conformitate cu Regulamentul de Organizare și Funcționare (ROF) al MDRAP, aprobat prin Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2534/26.03.2018.

89. **Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), subordonată MDRAP, este mandatată cu „crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial”[125]**. Este responsabilă de elaborarea politicilor și a strategiilor pentru funcția publică și gestionarea funcției publice prin redactarea, monitorizarea și supervizarea aplicării legislației în domeniu și prin menținerea evidenței funcțiilor și funcționarilor publici generali și a unor funcții publice specifice[126]. ANFP poate promova pe agenda guvernamentală proiecte legislative și politici vizând funcția publică doar prin intermediul MDRAP.

90. **Institutul Național de Administrație (INA), subordonat și el MDRAP, îndeplinește atribuții privind organizarea de programe de formare specializată și perfecționare profesională pentru personalul din administrația publică, în parteneriat cu anumiți furnizori de formare.** Între 2001 – 2006, INA a fost unicul furnizor de formare pentru administrația publică, aceasta fiind obligatorie pentru funcționarii publici. În 2006, INA și-a pierdut exclusivitatea, cu excepția programelor specializate de formare pentru înalții funcționari publici și managerii publici. În 2009, a fost desființat și unele din responsabilitățile sale au fost transferate către ANFP, care a devenit responsabil pentru stabilirea cadrului de reglementare și furnizarea programelor de formare pentru funcționari publici. În 2016, INA a fost reînființat[127] și mandatul său actual include furnizarea serviciilor de formare de specialitate pentru personalul din administrația publică, derularea de activități de cercetare și inovare în administrația publică, precum și elaborarea sau actualizarea standardelor ocupaționale pentru funcțiile din domeniul administrației publice. ANFP continuă să aibă mandat pentru stabilirea domeniilor prioritare de formare pentru funcționarii publici cu statutul general, deoarece centralizează date privind nevoile de formare de la instituțiile publice[128].

91. **Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS) este autoritatea publică centrală responsabilă de (i) politica generală de ocupare a forței de muncă, ce include și Codul Muncii (Legea 53/2013), care reglementează atât angajarea în sectorul privat cât și angajarea pe poziții contractuale în sectorul public; (ii) elaborarea și monitorizarea Legii cadru a salarizării în sectorul public (Legea 153/2017).** MMJS ar trebui să colaboreze cu ANFP în ceea ce privește politica de salarizare a funcționarilor publici[129]. De asemenea, MMJS este principala instituție responsabilă cu autorizarea furnizorilor privați de formare și cu actualizarea Clasificării Ocupațiilor din România (COR). MMJS 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.

92. **Inspecția Muncii, subordonată MMJS, păstrează evidența personalului contractual atât din sectorul privat, cât și din sectorul public[130]**. Principalul său rol este acela de a controla

---

[125] Legea 188/1999, art. 21
[126] A se vedea HG 1000/2006 privind organizarea și funcționarea ANFP
[127] OG nr. 23/2016
[128] Pentru funcționarii publici cu statut special, instituția care le gestionează sistemul de carieră ar trebui să acopere și „politica” de formare, conform Art.13 din HG 1066/2008. De exemplu Ministerul Afacerilor Externe planifică și monitorizează formarea personalului diplomatic, iar programele sunt livrate, în principal, prin Institutul Diplomatic Român.
[129] HG 12/ 2017 privind organizarea și funcționarea MMJS
[130] HG 905/ 2017

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 private, însă baza de date în sine nu face o distincție între personalul din sectorul privat și cel din sectorul public sau cel din administrația publică (decât după codul instituției).

93. **SGG are un mandat indirect de a sprijini politicile și reformele în MRU, prin rolul său de organism principal de coordonare a planificării strategice la nivel central**. Printre responsabilitățile sale principale sunt cele de a dezvolta și promova un sistem eficient pentru elaborarea politicilor și pentru planificarea strategică și de a asigura coordonarea interinstituțională[131] în toate domeniile de politică publică, inclusiv în ceea ce privește reforma administrației publice, MRU în sectorul public și elaborarea și implementarea planurilor strategice instituționale (PSI-uri). SGG elaborează planul de lucru al Guvernului, asigurând și îndrumare metodologică și coordonare generală pentru folosirea instrumentelor de politică publică.

94. **Ministerul Finanțelor Publice (MFP) este autoritatea publică centrală responsabilă cu programarea bugetară multianuală, cu elaborarea bugetului anual și cu monitorizarea cheltuielilor publice.** MFP stabilește plafonul 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[132].

95. **Unitățile de RU din instituțiile publice au preponderent responsabilități/sarcini administrative**, precum ținutul evidenței 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 MRU, cum ar fi recrutarea. ANFP ar trebui să asigure „suport și coordonare metodologică" pentru unitățile de RU din instituțiile publice, atât la nivel central cât și local[133]. În cadrul instituțiilor publice, departamentele de RU sunt fie direcții/servicii sau compartimente distincte sau sunt grupate cu alte funcții de suport, ca de exemplu bugetarea și achizițiile.

96. **Multe ROF-uri menționează printre responsabilitățile unităților de RU nu doar suport administrativ și raportare, ci și elaborarea de strategii și analize privind RU.** Însă acest lucru se realizează rareori. De exemplu, ROF-ul MDRAP[134] menționează că directorul direcției de RU este responsabil cu planificarea, implementarea și monitorizarea politicilor și procedurilor de RU, dar și cu planificarea forței de muncă pentru MDRAP, pe baza analizei gradului de încărcare cu sarcini a personalului[135]. Însă în general, atribuțiile strategice nu par a fi operaționalizate pe deplin în majoritatea instituțiilor publice.

---

[131] Conform Art. 3 alin. (1)punct 7 din HG 21/2017.
[132] HG 34/ 2009
[133] Art.22, alin. (1) l) din legea 188/ 1999
[134] Aprobat prin Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale nr. 2534/ 2018
[135] ROF-ul MDRAP aprobat prin Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale nr. 2534/ 2018, art. 217, alin. (2), ll).

97. **Anumite aspecte de MRU pot fi discutate și agreate și de comisiile paritare**[136]. Comisiile paritare sunt alcătuite dintr-un număr egal de reprezentanți desemnați de conducătorul instituției publice și de sindicatele la care sunt afiliați majoritatea angajaților. În cazul în care cei mai mulți funcționari publici nu sunt membri ai unui sindicat reprezentativ, ei își pot vota reprezentanții în comisia paritară. Comisiile sunt consultate 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. Comisiile emit opinii consultative. Un studiu din 2014 sugerează că aceste comisii nu sunt foarte vizibile în cadrul instituțiilor publice și că nivelul de satisfacție al personalului în ceea ce le privește este unul mixt[137].

98. **CNCISCAP este forul principal pentru coordonarea monitorizării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP)**[138]. Acesta este condus de Prim-ministru și include reprezentanți la nivel de ministru/secretar de stat din SGG, Ministerul Fondurilor Europene, MFP, MDRAP și Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale. 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. Un grup de lucru relevant pentru reforma MRU este cel pe resurse umane. CNCISCAP a jucat un rol cheie în redactarea Strategiei privind Dezvoltarea Funcției Publice (SDFP). Trebuie menționat că MMJS nu face parte din CNCISCAP, în ciuda mandatului pe care ministerul îl are pentru politica de salarizare. O altă absență importantă este cea a ANFP, care se presupune că este reprezentată prin MDRAP, căruia îi este subordonată.

99. **CNCISCAP facilitează coordonarea la nivel înalt a reformei din administrația publică, însă lipsa continuității reprezentanților politici nominalizați în structură îi afectează performanța**[139]. O provocare menționată în timpul interviurilor a fost capacitatea limitată a CNCISCAP de a aborda întârzierile din implementarea SCAP. Majoritatea actorilor recunosc însă importanța coordonării de la nivel înalt a monitorizării SCAP, care contribuie la conștientizarea importanței agendei de reformă pentru MRU.

100. **În Decembrie 2018, Parlamentul a adoptat o lege prin care se creează un Consiliu național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică**[140]**, însărcinat cu rol de îndrumare și de coordonare inter-instituțională pentru strategiile și legislația care vizează**

---

[136] Articolele 73 și 74 din Legea 188/ 1999

[137] Badea, C. (2014). *Parity commissions and trade unions. Mechanisms of social dialogue for decent labor conditions in the public administration*. (*Comisiile paritare și sindicatele. Mecanisme de dialog social pentru condiții decente de muncă în administrația publică).* Studiu derulat în cadrul unui proiect pentru „Îmbunătățirea dialogului social în administrația publică", finanțat de Guvernul norvegian prin granturile norvegiene 2009-2014 (disponibil la http://www.anfp.gov.ro/continut/Proiect_dialog_social)

[138] Creat prin HG 909/2014 pentru aprobarea SCAP. Regulamentul de organizare și funcționare al CNCISCAP a fost aprobat prin Decizia Prim-ministrului nr. 100/2015

[139] Interviuri realizate de echipa BM în octombrie 2018

[140] Legea privind Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost publicată in Monitorul Oficial al Românici, Partea I nr. 329 din 25 aprilie 2019.

MRU[141]. Consiliul de RU propus include atât parteneri sociali cât și instituții publice, rezervând 6 locuri pentru reprezentanții instituțiilor publice (SGG, MDRAP, ANFP, MFP, MMJS și MEN) 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). Reprezentanții instituțiilor publice trebuie să aibă expertiză în domeniul RU, fiind nominalizați pentru un mandat de 4 ani printr-o hotărâre a Prim-ministrului (PM). Prim-ministrul este responsabil de conducerea și să coordonarea lucrărilor Consiliului. Principalele atribuții ale Consiliului pentru RU, în baza legii propuse, sunt:

- Evaluarea realizării obiectivelor strategice din strategiile de MRU relevante pentru administrația publică;
- Pregătirea și prezentarea către PM a unui raport anual privind MRU din administrația publică;
- Identificarea priorităților pentru reforma MRU;
- Emiterea de avize consultative privind strategiile naționale și proiectele legislative care ar avea un impact asupra resurselor umane din administrația publică la nivel național;
- Pregătirea de rapoarte, studii și analize privind MRU în administrația publică; și
- Facilitarea comunicării activităților Consiliului și ale instituțiilor sale.

101. **Consiliul pentru RU are potențialul de a îmbunătăți coordonarea în elaborarea politicilor vizând MRU, *cu condiția să fie* bine operaționalizat.** Pentru aceasta va fi nevoie (i) de o distincție clară între rolul de coordonare și cele de consultare și consiliere ale Consiliului; (ii) de asigurarea leadership-ului politic dar și de expertiza tehnică adecvată și (iii) concentrarea activităților Consiliului pe livrabile strategice concrete. Însă chiar dacă acest Consiliu este operaționalizat, alte provocări ce rezultă din fragmentarea instituțională pot persista dacă nu sunt luate măsuri suplimentare. Pentru o mai bună înțelegere a acestor provocări, următoarele capitole analizează în detaliu cadrul instituțional și legal pentru funcțiile cheie de MRU descrise în Figura 16. În fiecare secțiune sunt descrise mai întâi actualele legi și practici asociate respectivei funcții, sunt identificate principalele provocări și sunt propuse recomandări. Dacă este cazul, se face trimitere și la modificările propuse de Codul Administrativ în 2018. Anexa 7.2.6 prezintă mai detaliat modificările propuse de Codul Administrativ din 2018 pentru fiecare funcție relevantă. Tabelul 18 de la finalul acestui capitol prezintă varianta consolidată a opțiunilor recomandate pentru fiecare funcție.

[141] Și SCAP și SDFP (A 1.2) au propus crearea unui Consiliu independent pentru RU, alcătuit din reprezentanți ai mediului academic și al ONG-urilor, cu rol consultativ pentru politicile de RU din sectorul/administrația publică. Legea adoptată de Parlament include niște schimbări în ceea ce privește membrii și conducerea Consiliului, deoarece în forma propusă structura ar trebui să fie coordonată de Prim-ministru și să includă reprezentanți ai instituțiilor publice, împreună cu reprezentanți ai ONG-urilor, mediului academic și al sindicatelor

4.2 Analiza și planificarea strategică a RU

102. **O analiză a guvernanței publice din România, realizată de OCDE în 2016, indică faptul că în România nu există o planificare strategică a forței de muncă și nici un cadru pentru responsabilizarea managementului instituțiilor publice în acest sens[142]**. În momentul de față, în România există două procese cheie asociate planificării nevoilor de RU: elaborarea structurii de funcții, atunci când sunt restructurate instituțiile publice, și elaborarea fișelor de post. Un al treilea instrument era planul anual de ocupare pregătit de instituțiile publice, în bază căruia ANFP elabora planul anual de lucru pentru funcțiile publice în administrația publică centrală[143]. Modificările recente aduse Statutului Funcționarilor Publici au eliminat acest plan[144].

103. **SDFP nu conține dispoziții specifice privind planificarea forței de muncă în afara introducerii cadrului de competențe, pe care ANFP trebuie să îl dezvolte pentru funcția publică.** Acesta are potențialul de a consolida actualele procese de planificare, cu condiția ca diferitele procese să fie mai bine legate unele de celelalte și corelate cu un plan global strategic de RU pentru administrația publică, cel puțin la nivel central. Această abordare ar putea facilita, *printre altele*, o legătură mai clară între nevoile instituționale, recrutare, formare și managementul performanței și al carierei, care să aibă la bază competențele necesare, nu doar efectivele de personal.

4.2.1 Planificarea nevoilor de RU

104. **Principalii actori implicați în planificarea nevoilor de RU sunt instituțiile publice și departamentele de RU de la nivel central și local, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și Ministerul Finanțelor Publice (MFP)[145]**.

   a. Instituțiile publice au responsabilitatea de a elabora politicile și instrumentele interne pentru gestionarea și planificarea propriilor resurse umane, indiferent de categoria angajaților[146]. În teorie, fiecare instituție publică are proceduri operaționale aprobate de conducătorul instituției, care au ca scop clarificarea proceselor, a pașilor ce vor fi urmați și a documentelor ce vor fi pregătite. Procedurile acoperă toate categoriile de poziții din instituție, nu doar cele specifice funcționarilor publici.

---

[142] A se vedea http://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf, p. 11

[143] Hotărârea de Guvern 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei Funcționarilor Publici, cu modificările ulterioare, și Ordinul președintelui ANFP nr. 7660/2006 privind aprobarea instrucțiunilor pentru aprobarea Planului de ocupare a funcțiilor publice

[144] A se vedea Legea nr. 156/2018, art. 22, lit. B și art. 23. Codul Administrativ propus a reintrodus dispozițiile.

[145] Planificarea nevoilor de resurse umane este acoperită în legislația primară și secundară, ca de exemplu Legea nr. 188/1999 privind statutul Funcționarilor Publici, cu modificările ulterioare, Hotărârea de Guvern nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei Funcționarilor Publici, cu modificările ulterioare, și Ordinul președintelui ANFP nr. 7660/2006 privind aprobarea instrucțiunilor pentru aprobarea Planului de ocupare a funcțiilor publice

[146] În conformitate cu cerințele Codului controlului intern managerial, aprobat prin Ordinul 600/2018 (versiunile anterioare ale Codului: Ordinul 400/2015, 946/2005).

b. Agenția Națională a Funcționarilor Publici avea responsabilitatea de a verifica documentele de planificare pregătite de instituții și să le avizeze din perspectiva respectării dispozițiilor legale privind funcția publică și funcționarii publici.

c. Ministerul Finanțelor Publice asigură bugetul pentru personalul angajat în instituțiile publice și pentru posturile vacante planificate pentru ocupare. Acesta verifică și avizează conformarea documentelor de planificare transmise de instituții cu bugetul.

105. **Începând cu 2007[147], instituțiile centrale trebuie să elaboreze Planuri Strategice Instituționale (PSI-uri) pe termen mediu (4 ani).** O parte a PSI-ului este analiza resurselor disponibile, inclusiv a resurselor umane, și proiecția resurselor necesare pentru ca instituția să-și îndeplinească principalele priorități și obiective. Planul este aprobat de fiecare ministru, fiind monitorizat și actualizat periodic. Însă până acum evaluările privind resursele umane incluse în PSI-uri nu au fost clar corelate cu planul anual de ocupare.

Planificarea nevoilor de RU - caracteristici:

- Planurile de ocupare reflectau numărul maxim de poziții, fără a se concentra însă pe nevoile de competențe ale instituției sau pe legătura dintre nevoile de RU și obiectivele și prioritățile instituționale;
- MFP avizează planurile instituționale de ocupare în funcție de încadrarea acestora în buget; și
- Planificarea se face, în mare parte, de jos în sus. Nu există o limită de resurse stabilită de sus în jos sau un plan strategic pe termen mai lung în ceea ce privește nevoile de RU din administrația publică.

106. **Planul anual de ocupare în funcția publică[148] era pregătit de Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru instituțiile de la nivel central, și de primari sau de președinții Consiliilor Județene pentru administrația locală** (a se vedea Figura 18 și Figura 19 de mai jos). Acesta reflecta numărul funcțiilor publice disponibile și al celor ocupate, la nivel de instituție/administrație publică centrală. Planul includea numărul maxim de poziții pe fiecare clasă și grad, precum și numărul maxim de posturi ce urmau a fi create sau supuse reorganizării, promovării și recrutării.

[147] Hotărârea de Guvern nr. 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central; Hotărârea de Guvern nr. 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central. **** în momentul de față SGG derulează un proces consultativ privind o nouă Hotărâre de Guvern care modifică actualele metodologii de Planificare Strategică Instituțională – a se vedea detalii la: http://www.sgg.ro/legislativ/docs/2016/10/dy0sbfwm389q21thjg_p.pdf

[148] Art. 23 din Legea 188/1999 privind *Statutul Funcționarilor Publici*, cu modificările ulterioare. Vă rugăm să consultați și modificările recente introduse de Legea 156/2018 care a abrogat Art. 22/b și Art. 23 al Legii 188/1999. Codul Administrativ propus păstrează prevederile originale.

Figura 18. Procesul de definire a planului anual de ocupare a funcțiilor publice – la nivel central[149]

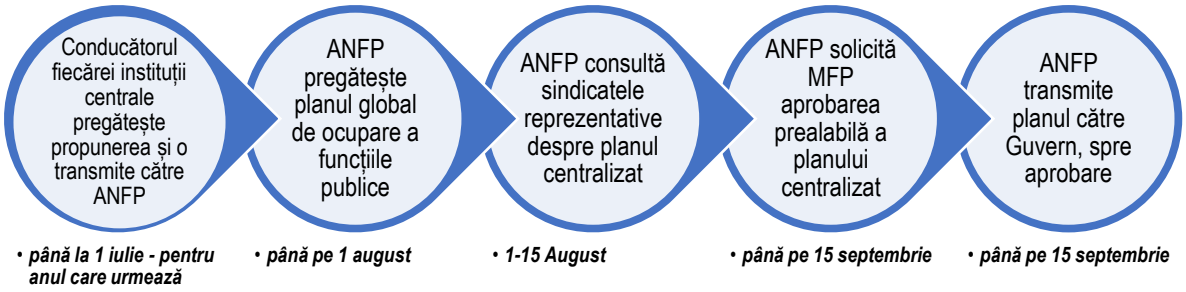
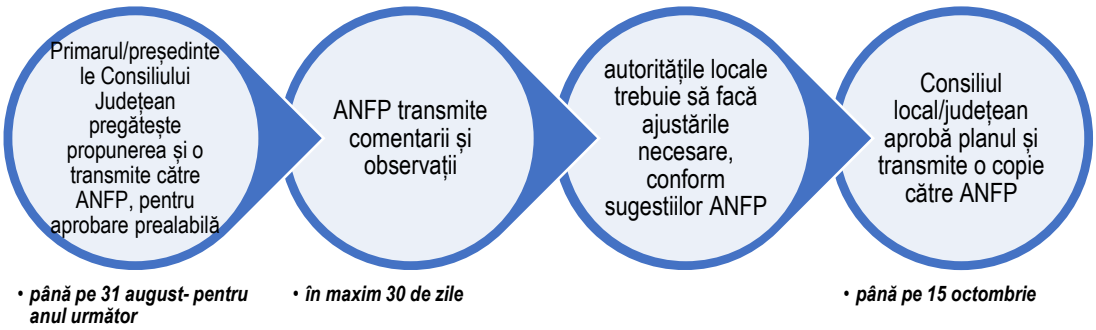


Figura 19. Procesul de definire a planului anual de ocupare a funcțiilor publice – la nivel local[150]



107. **Nu există o planificare centrală a forței de muncă pentru personalul contractual** și niciun mecanism de coordonare sau o instituție strategică care să supravegheze procesul de planificare pentru acest tip de poziții. Doar Ministerul Finanțelor joacă un rol limitat, deoarece trebuie să pre-aprobe alocarea bugetară pentru toate pozițiile ocupate în instituțiile publice centrale.

[149] A se vedea Ordinul președintelui ANFP nr. 7660/2006 privind aprobarea instrucțiunilor pentru aprobarea Planului de ocupare a funcțiilor publice
[150] Idem 2

Provocări

108. **Planificarea anuală a RU era un proces de rutină, realizat într-o mare măsură de jos în sus.** În timpul interviurilor cu personalul din ANFP, s-a menționat faptul că planul de ocupare a forței de muncă nu a fost foarte bine înțeles de instituții, ajungând să fie doar o formalitate. Și unele departamente de RU (din instituții locale) percepeau elaborarea planului ca pe un proces „în mare parte inutil", din cauza rigidității excesive[151]. Astfel, planul de ocupare nu își îndeplinea funcția de planificare.

109. **Planificarea anuală a RU nu avea în vedere legătura dintre nevoile strategice și operaționale ale instituției și competențele necesare.** De exemplu, deși există Planuri Strategice Instituționale, nu există o analiză strategică a nevoilor de resurse umane care să informeze aceste planuri, ceea ce limitează capacitatea instituției de a adapta forța de muncă la dinamica priorităților strategice și a nevoilor operaționale.

Planificarea nevoilor de RU – provocări :

- Slabă corelare între nevoile strategice instituționale și cele operaționale, pe de o parte, și competențele necesare, pe de cealaltă parte;
- Un proces preponderent descentralizat, realizat de jos în sus;
- Lipsa de corelare cu Planul Strategic Instituțional;
- Absența coordonării interinstituționale și a îndrumării pentru o abordare strategică a planificării; și
- Slabă implicare a managerilor în managementul RU

110. **Nu există niciun proces sau organism central de decizie capabil să abordeze planificarea strategică a nevoilor de RU de sus în jos.** Deși ANFP aviza planurile de ocupare elaborate de instituțiile publice, nu existau prevederi clare legate de consecințele aplicabile dacă punctul său de vedere ar fi fost ignorat. În plus, ANFP nu are mandatul sau autoritatea de a conduce sau orienta procesul de planificare al RU la scară largă. Lipsește, de asemenea, și fundația analitică necesară unei astfel de abordări, parțial din cauza lipsei datelor, a unor mandate clare, și a capacității de analiză a tendințelor de ocupare a forței de muncă în administrația publică și pentru a identifica soluții.

[151] A se vedea Deloitte (2013). Raport privind dificultățile administrației publice locale în managementul proceselor de resurse umane, p. 72

Recomandări

111. **Planificarea necesarului de RU ar trebui să ia în calcul obiectivele strategice și operaționale ale organizației[152].** În contextul românesc, Planul Strategic Instituțional (PSI) ar putea fi folosit în mod activ pentru a reflecta/informa planificarea resurselor umane, fiind principalul instrument care însumează prioritățile instituționale, reflectă prioritățile strategice ale Guvernului și face legătura cu bugetul. Pregătirea PSI-ului include evaluarea capacității instituționale și a resurselor interne (inclusiv a resurselor umane) pentru atingerea obiectivelor strategice instituționale. Această evaluare ar putea ține cont de o analiză mai detaliată a dinamicii și nevoii de RU, după cum se sugerează mai jos.

Planificarea nevoilor de RU - recomandări:

- Plasarea la un nivel instituțional superior a unor atribuții de coordonare/consultare pentru analiza și planificarea strategică a nevoilor de RU în administrația publică;
- Elaborarea unei metodologii pentru planificarea și analiza strategică a RU la nivel de instituție și corelarea acesteia cu Planul Strategic Instituțional;
- Alocare de resurse pentru dezvoltarea capacității de planificare strategică a RU (manageri și departamente de RU);
- Consolidarea coordonării interinstituționale (ex. relația dintre Ministerul Finanțelor – ANFP – instituții).

112. **Acest lucru va necesita dezvoltarea unei abordări pentru analiza și planificarea strategică a RU, bazată pe viziunea unui sistem de MRU performant, așa cum a fost prezentată în introducere, și consolidarea capacității instituțiilor publice de a implementa o astfel de abordare**. Propuneri similare au fost făcute și pentru ministere individuale, ca MFP[153]. Organizațiile – prin intermediul departamentelor de RU lucrând împreună cu managerii de linie – s-ar putea concentra pe câțiva indicatori cheie de RU care surprind principalele provocări de RU ale organizației în ceea ce privește atragerea, retenția, utilizarea și motivarea personalului (a se vedea viziunea unui sistem performant de MRU, prezentată în introducere). De exemplu, statistici privind posturile vacante și rotația de personal ar putea fi folosite pentru a evalua atractivitatea organizației. Indicatorii demografici (e.g., forța de muncă îmbătrânită) și analiza traseelor de dezvoltare și progres în carieră ar putea fi folosiți pentru a identifica nevoi de recrutare și promovare pe termen mediu și scurt. Un plan strategic de RU ar putea ajuta la o mai bună integrare a diverselor funcții de RU la nivel de instituție – de exemplu prin identificarea nevoile de recrutare, de formare, etc. Pentru ca un astfel de proces să aibă succes, este nevoie de date de RU la nivel de instituție de calitate

[152] Figura 60. Exemplu de proces de planificare a posturilor și abilităților pentru o organizație de la 7.2.4 prezintă o astfel de abordare, pe baza procedurilor implementate de Direcția Generală pentru funcționari publici din Franța (DGAFP). Aceasta este o versiune ambițioasă a planificării forței de muncă, implicând simulări de diferite scenarii și o analiză a nevoilor în funcție de schimbări previzionate în politicile și cadrul de reglementare, în abilități necesar și în dinamica câmpului muncii.

[153] A se vedea BM (2013). Raport privind dezvoltarea Strategiei de MRU pentru 2014-2018 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România.

înaltă, de o capacitate dezvoltată a departamentelor de RU și de implicarea managerilor de linie.

113. **Procesele de planificare a RU de jos în sus și de sus în jos ar putea fi mai bine corelate, de exemplu prin dezvoltarea unui proces centralizat de analiză și planificare strategică a RU pe termen mediu, care să fie conectat la procesele de planificare strategică a RU de la nivel de instituție**. O agenție centrală ar putea coordona, îndruma și oferi *coaching* instituțiilor publice în ceea ce privește planificarea strategică a RU, având în același timp și o imagine de ansamblu asupra planificării resurselor umane la nivelul întregii administrații publice. Ar putea colecta și analiza date pentru a identifica tendințe și nevoi de personal în administrația publică, pe care ulterior instituțiile publice le-ar putea valorifica și integra în propriile procese de planificare la nivel de instituție. În momentul de față, ANFP oferă o imagine de ansamblu asupra funcției publice în raportul său anual, însă acesta cuprinde o analiză limitată a nevoilor și tendințelor pe termen mediu. Nu există niciun raport echivalent pentru personalul contractual. O instituție coordonatoare la nivel central ar putea pregăti un astfel de raport mai amplu despre planificarea strategică a RU și ar putea coordona, îndruma și consilia procesul de planificare la nivel instituțional pentru toate categoriile de personal din administrația publică. Tabelul 3 de mai jos propune un set de indicatori pentru a monitoriza progresul în vederea consolidării planificării strategice în administrația publică.

Tabelul 3. Posibili indicatori pentru analiza și planificarea RU

Date administrative	Sondaje în rândul personalului[154]
➢ % de instituții ce realizează analize strategice și/sau planificare de RU ➢ % de analize/planuri instituționale strategice de RU care sunt corelate cu PSI ➢ % analize/planuri instituționale strategice de RU relevante care se referă la toate categoriile de personal.	➢ Opiniile angajaților cu privire la gradul în există în instituția lor cunoștințele și competențele necesare îndeplinirii obiectivelor organizaționale ➢ Opiniile angajaților cu privire la măsura în care directorii și superiorii ierarhici încearcă să utilizeze personalul potrivit pentru funcția potrivită

[154] Indicatori preluați din, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. *Public sector governance indicators for EU regions (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group (disponibil la http://documents.worldbank.org/curated/en/228051527000705240/Public-sector-governance-indicators-for-EU-regions, pp. 50-53)

4.2.2 Aprobarea structurilor organizaționale și a reorganizărilor

114. **Principalii actori cu responsabilități în definirea structurilor organizaționale și aprobarea oricărui proces de reorganizare sunt**[155]: instituțiile publice centrale și locale, Ministerul Finanțelor Publice și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, care intervine doar în anumite aspecte relevante pentru funcțiile publice generale.

- Instituțiile publice sunt responsabile pentru definirea și propunerea regulamentelor lor de organizare și funcționare (ROF), iar departamentele de RU și de buget joacă rolul principal. Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale instituțiilor este aprobat de Guvern, printr-o Hotărâre de Guvern.
- Ministerul Finanțelor este consultat și avizează propunerea de (re)organizare și funcționare a ministerelor[156].
- Autoritățile locale sunt responsabile de elaborarea propriilor regulamente de organizare și funcționare, care trebuie aprobate Consiliului Local sau Consiliul Județean, după caz.
- Agenția Națională a Funcționarilor Publici este consultată și avizează noile orgranigrame și structura funcțiilor publice propuse de instituțiile publice.

Aprobarea structurilor/a reorganizărilor - caracteristici:

- Oportunitatea este stabilită exclusiv de instituția care are inițiativa.
- ANFP și Ministerul Finanțelor au rol de avizare.

115. **Cadrul legal stabilește raportul maxim de personal de conducere la personal de execuție (12%)[157], numărul minim de personal pentru tipurile de unități din instituții** (ex. minim 5 persoane pentru un birou, minim 7 persoane pentru un serviciu, minim 15 persoane pentru o direcție și minim 25 de persoane pentru o direcție generală[158]) și tipul relațiilor de subordonare și coordonare. Definiția structurilor este delimitată de aceste dispoziții, care se concentrează mai degrabă pe forma structurii, și nu pe eficiența și legătura acesteia cu obiectivele instituționale.

116. **Instituțiile publice inițiază ele însele procedurile pentru crearea de noi structuri sau pentru reorganizare**. Instituția publică respectivă este responsabilă să redacteze propunerea, să pregătească toate documentele necesare și să trimită pachetul pentru avizare la ANFP și

---

[155] Legislația românească are dispoziții specifice în ceea ce privește structurile instituțiilor publice, precum și reguli și proceduri ce trebuie respectate în caz de creare a unor structuri sau în cazul unor proceduri de restructurare. Principalele prevederi sunt acoperite de Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările ulterioare; Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările ulterioare; Legea nr. 188/1999 privind statutul Funcționarilor Publici (a se vedea Art. 100, Art. 107, Art. 111 și Art. 112), cu modificările ulterioare, și Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii (a se vedea Art. 30), cu modificările ulterioare.
[156] Legea 90/2001 nu prevede express ca aprobarea organizării și funcționării unei instituții publice să se facă prin regulament.
[157] A se vedea Art. 112 din Legea 188/1999. Procentul funcțiilor publice de conducere nu poate depăși 12% din posturile totale aprobate pentru instituție.
[158] A se vedea OUG 229 din 30 decembrie 2008 privind măsuri pentru reducerea unor cheltuieli la nivelul administrației publice (adoptată prin Legea 144/2009).

Ministerul Finanțelor (pentru instituțiile publice centrale) sau doar la ANFP (în cazul instituțiilor locale). Odată emisă aprobarea prealabilă, instituția publică inițiatoare va transmite documentele spre aprobare la Guvern sau la Consiliul Local, după caz. Figura 20 și Figura 21 de mai jos ilustrează aceste procese.

Figura 20. Procesul de creare/reorganizare pentru instituțiile centrale

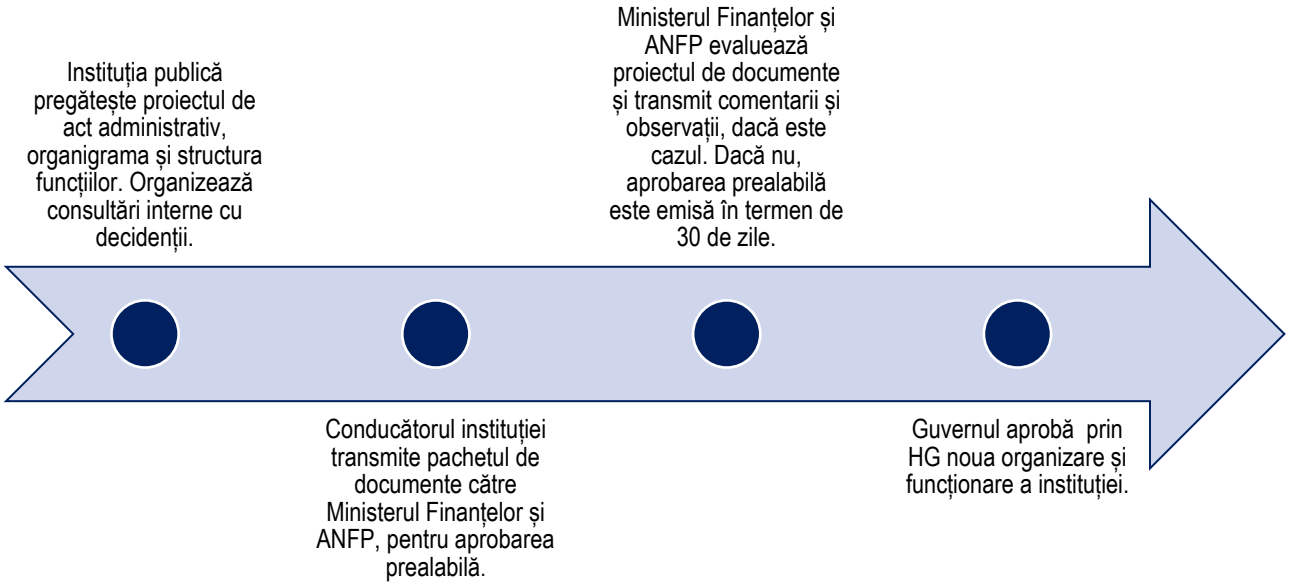
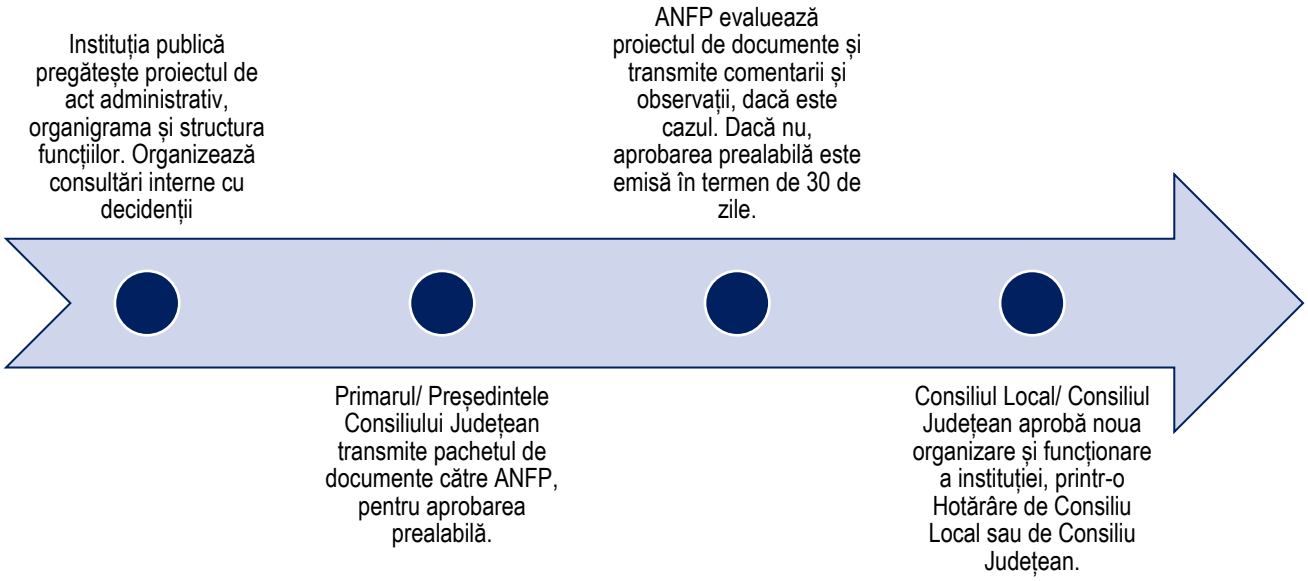


Figura 21. Procesul de creare/reorganizare pentru instituțiile locale



117. **Pachetul de documente pregătit de instituția publică pentru extinderea structurii organizaționale sau pentru reorganizare, transmis către ANFP[159], include**:

- proiectul de act administrativ sau, după caz, actul administrativ;
- instrumentul de prezentare și motivare al proiectului de act administrativ prin care se fundamentează stabilirea sau modificarea de funcții publice;
- structura organizatorică a autorității sau instituției publice;
- statul de funcții, unde sunt prezentate toate posturile din instituție.

118. **Ca proces, atunci când ANFP primește pachetul cu documente pentru a aviza o nouă structură, trebuie să analizeze organigrama și structura funcțiilor.** Toate documente sunt importante pentru ca ANFP să înțeleagă prerogativele și misiunea organizației, însă rolul său nu este acela de a comenta direct pe acestea. ANFP verifică și avizează în principal structura funcțiilor, care enumeră toate pozițiile dintr-o instituție, pentru toate categoriile de personal. ANFP poate aviza doar funcțiile publice generale și poate comenta în legătură cu pozițiile contractuale, dacă acestea nu sunt bine definite.

119. **Pentru funcționarii publici, restructurarea poate însemna:**

- Reconfirmarea ocupării posturilor existente;
- Concurs, în cazul în care sunt mai mulți candidați cu același profil pentru un post;
- Redistribuire; sau
- Compensații sau mobilitate pentru cei care în urma reorganizării au rămas fără post.

Provocări

120. **Analizele anterioare au evidențiat că „ministerele au devenit foarte fragmentate, extrem de ierarhice, nu foarte eficiente pe parte de coordonare, și uneori cu funcții de suport duplicate"[160]**. Această situație pare să țină de lipsa unor linii directoare și a unei coordonări strategice de la nivel central privind reorganizările, precum și pe absența unei alocări a personalului în funcție de nevoi și de abilitățile necesare. Lipsa unei planificări strategice a RU la nivel de instituție contribuie la această problemă, deoarece nu se face o identificare sistematică a nevoilor de personal, nu doar din perspectiva numărului necesar, ci și a abilităților și competențelor necesare, în funcție de obiectivele și programele instituției.

121. **Frecventele reorganizări pot crea o atmosferă de instabilitate și stres în rândul angajaților.**[161] Acest proces afectează întregul personal, dar mai ales personalul de conducere. Iar acestă dinamică poate genera un sentiment de nesiguranță în ceea ce privește

[159] Cf. Ordinului Preșendintelui ANFP (OPANFP) no. 4040/2012.
[160] BM (2011). Reforma administrației publice: Prezentarea aspectelor transversale. p. 16.;
[161] Trimitere către concluziile studiului Deloitte (2013) Raport privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane

locul de muncă, pe când lipsa clarității sarcinilor ce trebuie îndeplinite îi poate afecta pe angajați. Mai mult decât atât, motivele reorganizărilor sau ale schimbărilor structurale nu sunt întotdeauna clare, deoarece nu sunt clar legate de mandatul, misiunea sau obiectivele instituționale, iar motivele restructurării nu sunt comunicate în mod transparent tuturor actorilor implicați.

122. **Rolul instituțiilor de supervizare a proceselor de restructurare nu este unul clar, putând fi identificate lacune în coordonare.** Ministerul Finanțelor Publice și Agenția Națională a Funcționarilor Publici centralizează informațiile despre reorganizări și emit avize privind noile structuri organizaționale, însă nu este clar care sunt consecințele în cazul în care opiniile lor sunt ignorate. Nu există dispoziții clare privind coordonarea strategică a proceselor de reorganizare și nici nu există o instituție centrală care să emită linii directoare sau să monitorizeze eficiența și sustenabilitatea reorganizărilor instituțiilor publice în raport cu misiunea organizației, obiectivele acesteia și resursele alocate. Din punct de vedere legal, Curtea de Conturi, pe lângă alte sarcini, poate realiza și aceste evaluări. Însă există date limitate cu privire la implementarea acestei prerogative. La nivel instituțional, departamentul de audit intern are dreptul de a realiza evaluări pe aceste aspecte. Rezultatele sunt comunicate și discutate doar la nivel de conducere, în cadrul instituției, fără a se comunica concluziile către o instituție de coordonare care ar avea autoritatea să întreprindă măsuri.

Aprobarea structurilor/reorganizării - **provocări:**

- Frecventele modificări de structuri organizaționale afectează eficiența și stabilitatea procesului decizional și pot pune presiune pe angajați;
- Transparență redusă privind motivele reorganizării;
- Rol limitat de coordonare și de îndrumare la nivel central;
- Legătură slabă cu planificarea strategică la nivel de instituție.

Recomandări

123. **Procesul de reorganizare a unei instituții publice ar putea fi conectat mai bine cu misiunea și obiectivele acesteia.** La nivel instituțional, acest lucru se poate realiza printr-o legătură mai bună între proiectarea structurilor instituționale și PSI-uri, ceea ce ar permite o mai bună corelare între funcțiile centrale ale instituției și resursele alocate, și ar sprijini sustenabilitatea structurilor instituției. Figura 22 de la sfârșitul acestui capitol oferă un exemplu de cum se poate derula un proces de reorganizare. Pasul 1 din figură (evaluarea entităților) ar putea fi conectat cu PSI-urile – fie ex-ante, ca parte a unui exercițiu de evaluare organizațională, sau ex-post, odată ce au fost identificate obiectivele și programele instituționale.

124. **Ce ar ajuta în acest sens ar fi împuternicirea unei instituții centrale cu rolul de a îndruma, coordona și monitoriza efectele și sustenabilitatea proceselor de reorganizare**. Această abordare reflectă recomandările din SDFP privind abilitarea ANFP cu atribuții de analiză a oportunității reorganizărilor la nivel de instituții în raport cu obiectivele lor strategice naționale/sectoriale[162]. În exemplul de mai jos al unui proces de reorganizare din Figura 22, ANFP ar putea interveni, de exemplu, în prima parte a procesului, prin elaborarea de linii directoare și identificarea măsurilor de reformă, din perspectiva RU (pasul 1) sau prin evaluarea consecințelor planurilor de ocupare a forței de muncă (pasul 2). Un proces strategic de analiză și planificare a RU (așa cum a fost sugerat în sub-secțiunea anterioară) ar putea ușura ambele procese, asigurând o mai bună integrare între planificarea RU, înființarea sau revizuirea structurilor organizaționale, precum și alte funcții de MRU. Acestea includ recrutarea, dacă planificarea strategică va fi legată de planurile de recrutare, sau promovările, în cazul în care vor fi legate de cotele (centralizate) de promovare. Tabelul 4 sugerează un set de indicatori pe care i-ar putea folosi o astfel de instituție centrală pentru a monitoriza cum se realizează la nivel de instituții acțiunile de reorganizare și de înființare de noi structuri.

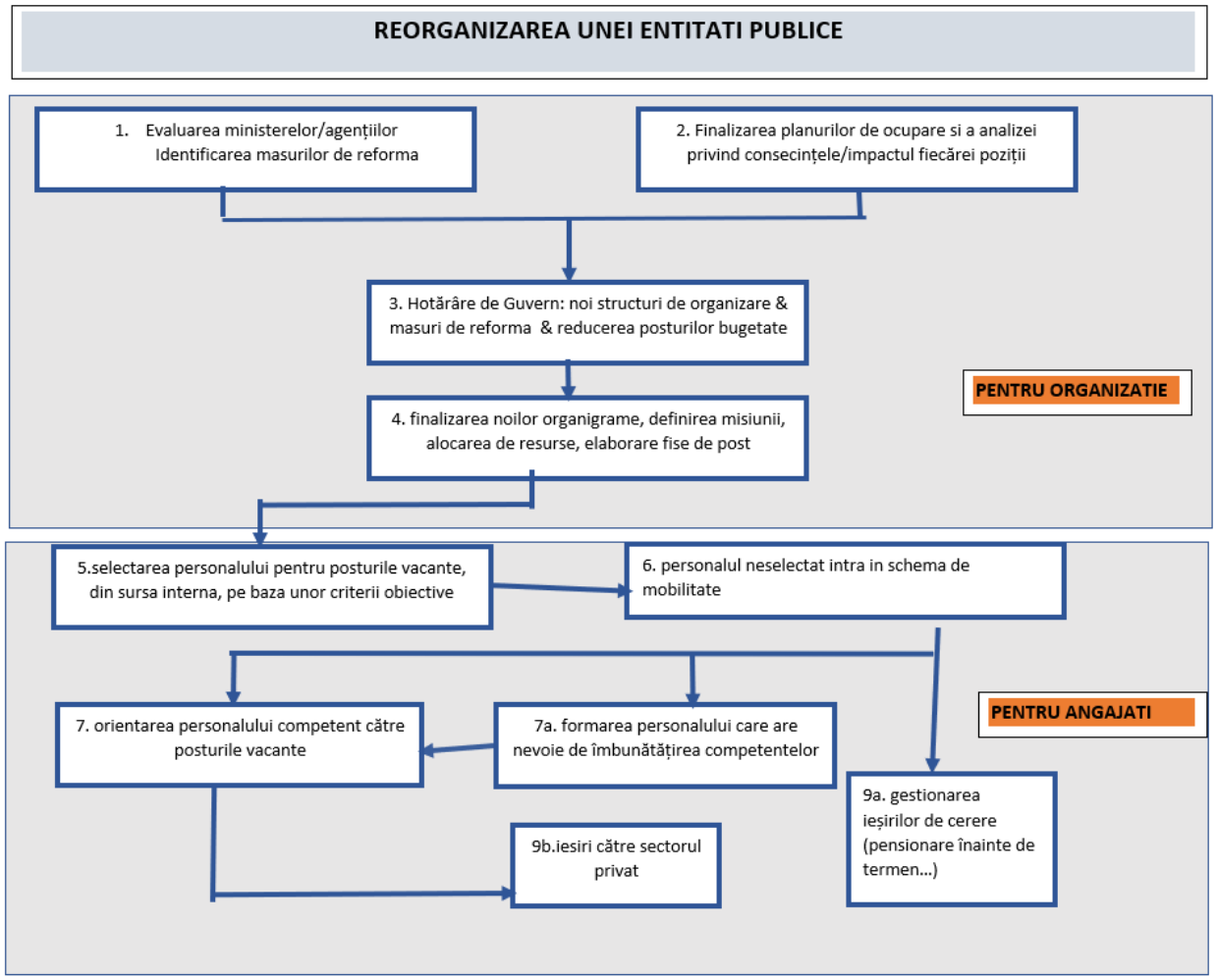
Aprobarea structurilor/a reorganizărilor – **recomandări:**

- Corelarea definirii structurilor/ reorganizărilor cu Planurile Strategice Instituționale și/sau cu procesul de planificare strategică a forței de muncă;
- Alocarea către o instituție centrală a rolului de coordonare/îndrumare pentru reorganizări instituționale, care să se concentreze nu doar pe aspectele procedurale, ci și pe oportunitatea și pe valoarea adăugată a reorganizării;
- Dezvoltarea capacității departamentelor de RU de a sprijini reorganizarea și înființarea structurilor, din perspectivă de RU; și
- Analizarea unor mecanisme pentru a limita utilizării reorganizărilor.

125. **Având în vedere posibilul efect negativ al reorganizărilor foarte frecvente, pot fi avute în vedere și modalități de a limita numărul de reorganizări pe care o instituție le poate iniția într-un anumit interval de timp.** De exemplu, Codul Administrativ propus a inclus o prevedere conform căreia structura nu poate fi modificată mai des de o dată la 6 luni[163]. În situații excepționale, de exemplu în cazul unei modificări legislative majore care afectează mandatul instituției, schimbarea structurii poate fi inițiată și mai rapid. De asemenea, Codul a mai prevăzut ca posturile reduse în urma procesului de reorganizare să nu poată fi reînființate în mai puțin de 1 an de la reorganizare. Deși impactul previzionat al acestei măsuri asupra pierderii adaptabilității vs. Creșterii stabilității instituțiilor publice nu a fost evaluat, ar putea fi avută în vedere introducerea pe viitor a unei prevederi similare pentru a contracara efectele destabilizatoare și demoralizatoare ale reorganizărilor extrem de frecvente.

[162] Acțiunea 1.1 din SDFP 2016-2020.
[163] Art. 525 alin. 6

Figura 22. Exemplu de proces de reorganizare a unei entități publice[164]



Paşii prezentaţi în exemplul de mai sus urmăresc să propună o abordare pentru o definire sustenabilă a structurilor, luând în calcul toate datele necesare pentru o soluţie fezabilă. Procesul trebuie plasat la nivel de instituţie şi să se bazeze pe un angajament puternic al conducerii. Sunt necesare şi abilităţi tehnice şi analitice pentru implementarea procesului.

126. **Dezvoltarea capacităţii departamentelor de RU de a sprijini înfiinţarea structurilor şi procesele de reorganizare.** Personalul de RU din instituţii (locale) au identificat înfiinţarea de structuri şi de funcţii publice ca fiind printre cele mai dificile şi cronofage atribuţii[165]

[164] Graficul a fost realizat ca parte a activităţilor din cadrul proiectului finanţat din fonduri europene *Sprijinirea reformei funcţiei publice din Albania*, de echipa de experţi desemnată de autoritatea însărcinată cu implementarea Ecole Nationale d'Administration France, şi prezentat la atelierele de lucru organizate cu beneficiarii şi partenerii internaţionali. Modelul are la bază procedurile implementate de Direcţia Generală pentru Funcţionari Publici din Franţa.

[165] Deloitte (2013) Raport privind dificultăţile administraţiei publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane

Tabelul 4. Posibili indicatori pentru înființarea de structuri/reorganizări

Date administrative	Sondaje desfășurate în rândul angajaților
➢ % din instituțiile (de nivel central) care sunt supuse reorganizării, pe an ➢ Media reorganizărilor la nivel de instituție, pe an ➢ % de reorganizări care necesită acțiuni suplimentare, identificate în procesul de avizare/notificare ➢ % de reorganizări corelate cu obiective instituționale, PSI-uri și/sau planuri strategice pentru forța de muncă (adică întemeiate pe analiza nevoilor instituționale)	➢ Proporția angajaților care consideră că ultima reorganizare a fost necesară ➢ Proporția angajaților care consideră că departamentul lor are obiective clare, derivate din obiectivele organizației[166] ➢ Proporția angajaților care afirmă că este suficient nivelul de coordonare intra și inter-departamentală în cadrul organizației[167]

4.2.3 Elaborarea fișelor de post

127. **Fișele de post trebuie să se regăsească în dosarele pregătite de instituțiile publice atunci când solicită aprobarea/avizarea noilor structuri organizaționale, precum și a recrutărilor sau a numirilor noilor angajați în funcție**[168]. Fișele de post sunt acte administrative care definesc și stabilesc următoarele elemente asociate posturilor din sectorul public:

- Cum contribuie postul respectiv la îndeplinirea funcțiilor, sarcinilor și a obiectivelor instituției;
- Conținutul și rezultatele așteptate ale activității respective;
- Limitele de autoritate în exercitarea funcției publice; și
- Criterii și condiții specifice necesare unui angajat pentru a ocupa respectiva poziție.

Fișele de post - caracteristici:

➢ Incluse în toate dosarele care au legătură cu procesele de RU;

[166]Indicator MRU propus de Bernstein, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. Public sector governance indicators for EU regions (English). Washington, D.C. : World Bank Group (disponibil la http://documents.worldbank.org/curated/en/228051527000705240/Public-sector-governance-indicators-for-EU-regions), pag. 50-53

[167] Ibid

[168] Această trimitere la fișele de post se găsește în Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (a se vedea Art. 58), cu modificările ulterioare, și în Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii, cu modificările ulterioare (Art. 17), ca legislație primară, precum și în legislația secundară inițiată de ANFP (HG 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici; Legea 24/2019), și în procedurile interne aprobate la nivelul fiecărei instituții.

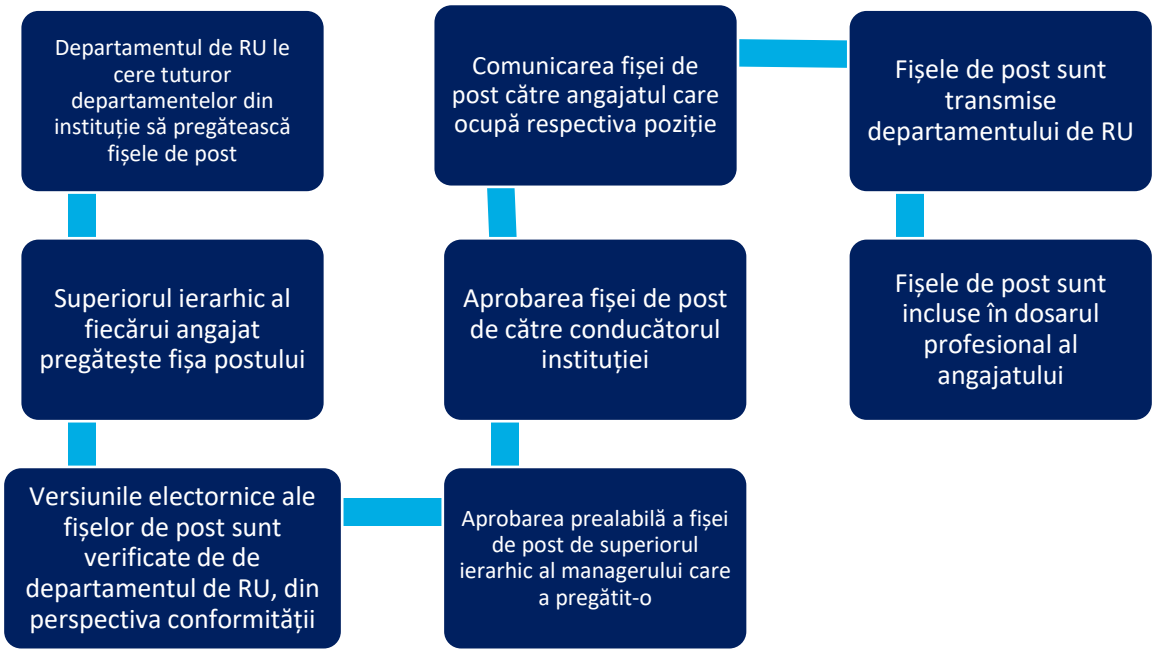
- Fișele de post includ atât caracteristici legate de individ, cât și caracteristici legate de post; și
- Principala responsabilitate pentru elaborarea lor este la nivelul instituțional instituțiilor publice – mai exact, la nivelul managerilor de linie;

128. **Principala responsabilitate pentru pregătirea fișelor de post le revine instituțiilor publice.** În cadrul fiecărei instituții, responsabilitățile pentru elaborarea, actualizarea, aprobarea și comunicarea fișelor de post sunt împărțite între manageri/șefii respectivului birou/serviciu/direcție, înalți funcționari publici, departamentul de resurse umane și conducătorul instituției, care dă aprobarea finală pe fișele de post (a se vedea Figura 23). Aceeași procedură se aplică pentru toate categoriile de personal dintr-o instituție publică.

129. **Fișele de post trebuie actualizate în următoarele situații**:

- Dacă se modifică ROF-ul instituției și schimbările afectează obiectivele departamentelor, cu un impact asupra sarcinilor asociate posturilor;
- Dacă se modifică sarcinile angajatului și acest lucru afectează obiectivele departamentului, obiectivele individuale sau delegarea atribuțiilor;
- După evaluarea performanței, dacă se modifică obiectivele individuale;
- În cazul promovării/retrogradării angajatului; și
- Dacă angajatul este transferat pe un post dintr-un alt departament al instituției, pentru elementele din fișa postului specifice angajatului.

Figura 23. Pregătirea, aprobarea și comunicarea fișelor de post în instituții



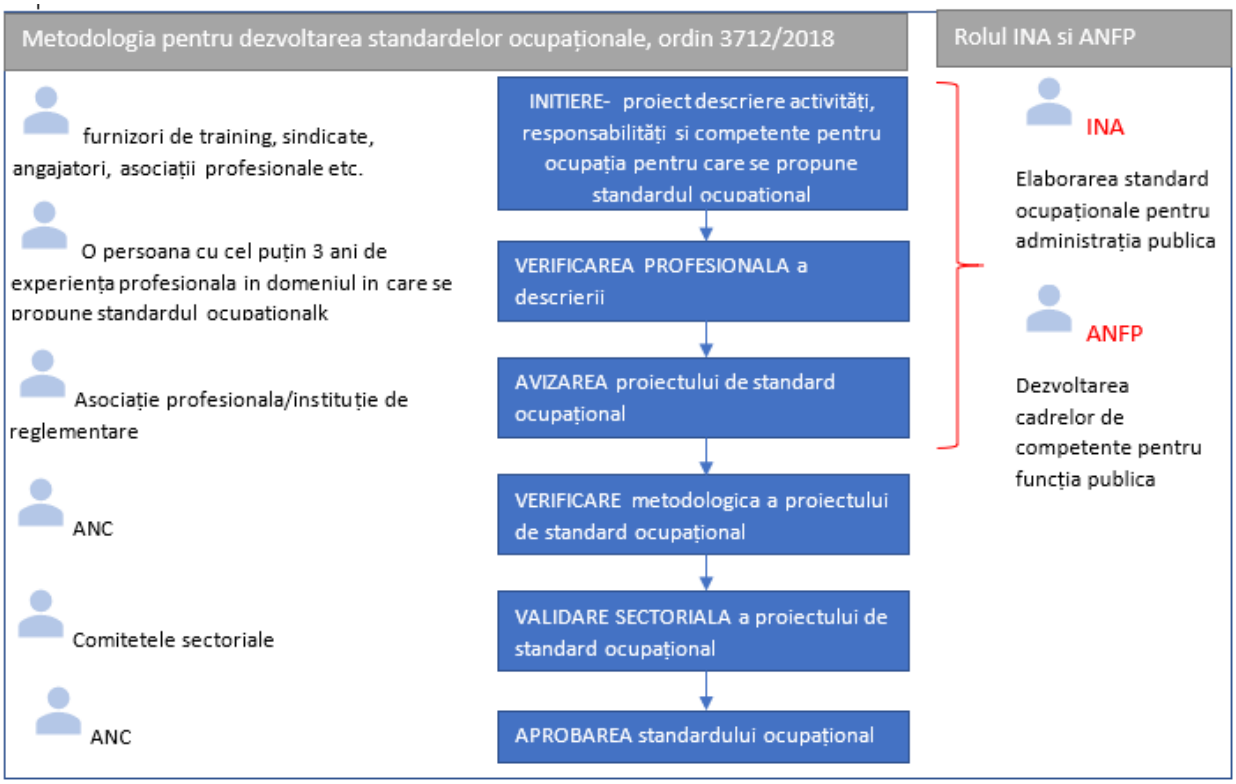
130. **Forma și modelele folosite pentru funcționari publici și personal contractual diferă puțin, deși tipul informațiilor incluse este același.** Modelele de fișe de post includ și o secțiune specifică pentru competențele necesare postului. Competențele necesare (abilități, calități, aptitudini) se bazează, printre altele, pe sarcinile postului și pe relația cu alte unități din interiorul instituției, pe relațiile cu părțile interesate din afară, pe cerințele generate de Statutul Funcționarilor Publici, pe caracteristicile instituției, precum și pe competențele specifice prevăzute de lege.

131. **Procesul de elaborare a fișelor de post și a conținutului acestora nu este clar corelat cu un cadru general de competențe pentru administrația publică.** Actuala legislație detaliază câteva competențe care pot fi testate în timpul interviului de selecție[169] sau care fac parte din criteriile de evaluare a performanței. Însă acestea sunt generale, așa că ar trebui detaliate și adaptate fiecărei categorii, nivel și specific de posturi din administrația publică.

132. **SDFP prevede elaborarea unui cadru de competențe pentru funcția publică de către ANFP.** În același timp, INA are responsabilitatea de a iniția conceperea standardelor ocupaționale pentru administrația publică. Acestea sunt gestionate de Autoritatea Națională pentru Calificări (ANC), printr-un amplu proces de consultare care include și actori publici și privați (a se vedea Figura 24). În același timp, Clasificarea Ocupațiilor din România (COR), gestionată de MMJS și care are la bază Standardele Internaționale de Clasificarea a Ocupațiilor din 2008 ale Organizației Internaționale a Muncii (ISCO- 08), clasifică funcțiile conform cerințelor standardelor internaționale.

[169]Hotărârea de Guvern 611/ 2008 stabilește criteriile de evaluare la art. 55 al. (2) și (3)

Figura 24. Procesul de elaborare a standardelor ocupaționale



Provocări

133. **Nu există nicio standardizare la nivel național care să poată fi folosită pentru fișele de post generale sau pentru competențele generale identificate pentru categorii specifice de angajați din administrația publică.** Din cauza absenței acestui standard, instituțiilor publice le este mai greu să scrie fișele de post pentru fiecare post și să le folosească pentru pașii cheie asociați dezvoltării carierei, ca recrutarea, evaluarea performanței sau planificarea carierei. Nici COR și nici standardele ocupaționale existente nu acoperă toate

Fișele de post - provocări:

- Absența unor standarde generale pentru posturile și competențele necesare;
- Diferențe în ceea ce privește fișa posturilor pentru poziții similare din sistem; și
- Modelul fișei de post este încărcat cu informații redundante

posturile din administrația publică[170]. În cazurile în care acestea există, ele frecvent nu sunt folosite sau nu pot fi folosite la elaborarea fișelor de post.

134. **În consecință, pentru poziții similare din instituții diferite se pot găsi fișe de post diferite, cu caracteristici diverse.** De exemplu, comparând fișele de post pentru 2 consilieri superiori angajați în departamentele de RU din două instituții centrale, se observă diferențe nu doar în ceea ce privește atribuțiile, ci și la nivel de condiții generale și specifice, deși posturile sunt în mare parte la fel[171].

135. **Actualele modele folosite pentru fișele de post reprezintă un mix de caracteristici personale și caracteristici asociate poziției, fără un flux secvențial clar.** Deoarece în același document sunt incluse aspecte specifice legate de post, condițiile generale de ocupare, condițiile specifice de ocupare, competențele generale necesare, competențele specifice necesare, obiectivele individuale și criteriile de evaluare a performanței, documentul devine greu de urmărit și, astfel, de folosit pentru managementul carierei.

Recomandări

136. **Crearea unui registru general al posturilor din administrația publică, cu caracteristici comune minime, pentru a eficientiza pregătirea fișelor de post și a asigura o uniformitate pentru posturile similare.** Registrul general al posturilor ar trebui să aibă în vedere și să fie legat de COR și de standardele ocupaționale gestionate de ANC. Acest lucru va implica, pe termen lung, și actualizarea și elaborarea de noi standarde ocupaționale și clasificări de posturi pentru administrația publică. Această activitate ar trebui realizată de instituția/instituțiile cu rol de coordonare în domeniul MRU (în momentul de față ANFP/MDRAP), în colaborare cu alte instituții relevante (MMJS, INA, ANC). Este puternic recomandată și consultarea sindicatelor, asociațiilor profesionale și a universităților. Acest document ar putea deveni o referință pentru planificarea RU și pentru elaborarea și actualizarea fișelor de post din fiecare instituție publică.

---

[170] De exemplu, există standarde ocupaționale pentru doar 80 de posturi din administrația publică, însă și pentru acestea cerințele detaliate ale standardelor ar trebui revizuite. A se vedea e.g. ANFP (2015), Analiză Privind Cadre de Competenţă pe Domenii Strategice și Specifice Identificate (disponibil la http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/1Analiza%20privind%20cadrele%20de%20competente_mai%202015.pdf)

[171] Interviuri realizate în octombrie 2018

137. **Definirea și implementarea la scară largă a unui cadru de competențe cu competențe generale și specifice pentru principalele categorii de angajați din administrația publică.** Va fi necesară alocarea de resurse pentru a monitoriza folosirea cadrului de competențe atunci când se elaborează fișele de post, când se derulează procedurile de recrutare, când se realizează evaluări de performanță sau când se definesc planul și obiectivele dezvoltării profesionale. Prima condiție pentru o administrație publică bazată pe competențe este definirea clară a tipului și nivelului de competențe necesare pentru fiecare categorie de angajați din administrația publică. A doua condiție o reprezintă elaborarea unei metodologii pentru implementarea cadrului de competențe (inclusiv prin intermediul fișelor de post) și corelarea acesteia cu diverse procese cheie de RU (recrutare, evaluarea performanței, promovare, formare, etc.), așa cum se întâmplă în alte state europene. A treia condiție este elaborarea și implementarea treptată a acestui cadru, printr-o strategie corespunzătoare de consultare și management al schimbării. La final, va fi nevoie de implementarea mecanismelor de monitorizare, pentru a se asigura că acest cadru de competențe chiar este folosit în diferite procese de RU de către departamentele de RU, manageri și comisiile de selecție.

Fișele de post -recomandări:

- Crearea unui registru al posturilor, aliniat cu COR și cu standardele ocupaționale existente;
- Definirea cadrului de competențe și monitorizarea folosirii acestuia; și
- Implementarea unor măsuri de dezvoltare a capacității pentru departamentele de RU și pentru manageri.

138. **Consolidarea capacității departamentelor de RU și a managerilor de a elabora fișe de post și de a folosi cadrul de competențe.** În acest sens, s-ar putea folosi sesiuni de coaching, seminare de lucru și sesiuni de instruire practică adresate unor categorii specifice, precum specialiștii în RU și manageri de nivel înalt sau de primă linie.

Tabelul 5. Posibili indicatori pentru elaborarea fișelor de post

Date administrative	Sondaje desfășurate în rândul angajaților
➢ Clasificarea funcțiilor este stabilită la nivel central și realizată mod periodic ➢ Fișe de post standardizate disponibile pentru % din funcții (pe tip de funcție și pe de numărul de angajați) ➢ % din anunțurile de recrutare afișate care utilizează fișe de post standardizate; ➢ % din fișele de post legate în mod clar de cadrul de competențe; ➢ % din fișele de post standardizate care sunt legate de standardele ocupaționale ale ANC și au o corespondență clară în COR.	➢ Opiniile angajaților cu privire la cât de bine corespund fișele de post la sarcinile lor reale ➢ Opiniile angajaților cu privire la claritatea fișelor de post

4.3 Recrutarea

139. **Cadrul legal în vigoare descrie în detaliu procesul de recrutare pentru personalul din sectorul public.** Recrutarea pe funcția publică este reglementată de Legea privind Statutul Funcționarilor Publici (188/ 1999)[172], dar și de legislația secundară elaborată de ANFP în 2008 (HG 611/2008[173]). Recrutarea personalului contractual este reglementă de Codul Muncii (53/ 2003), ca legislație primară, care prevede că întregul personal din sectorul public trebuie să fie recrutat prin concursuri și examene (Articolul 30). Însă procedura pentru angajarea personalului contractual din sectorul public este prevăzută în HG 286/ 2011[174], inițiată de MMJS. Această HG aliniază în mare măsură procedurile de recrutare a personalului contractual cu cele ale funcționarilor publici (a se vedea Figura 61 din anexă), inclusiv prin obligativitatea recrutării personalului contractual prin concursuri deschise, evaluate de către comisii de concurs (a se vedea Figura 61 din anexe). Principala diferență în recrutarea celor doua categorii de personal constă în faptul că nu există o agenție centrală de MRU implicată în vreuna din etapele procesului de recrutare pentru personalul contractual.

Recrutarea - caracteristici:

- În general, legislația conține prevederi foarte detaliate despre proces;
- ANFP – ca garant al legalității recrutării pentru anumite categorii de funcționari publici – realizează o supraveghere extensivă, „în timp real”, a recrutării;
- Nu există un garant similar și pentru personalul contractual;
- Accent pus pe testarea cunoștințelor legale (prin simpla memorare), nu pe alte tipuri de competențe

140. **Dispozițiile legale existente definesc criterii specifice pentru recrutarea funcționarilor publici și pașii clari ce trebuie urmați în proces. Cadrul legal explică și rolul fiecărui actor implicat** (a se vedea Figura 25). Printre altele, toate posturile scoase la concurs trebuie publicate. Scopul este acela de a asigura un proces de recrutare corect, transparent și meritocratic. Pentru funcționarii publici generali de la nivel central există două tipuri de concursuri: i) organizat de ANFP (pentru pozițiile de conducere de la nivel central și pentru câteva poziții de conducere de la nivel local[175]); și ii) avizat de ANFP și monitorizat de Agenție prin reprezentare directă în comisia de concurs (ofițer procedural – pentru posturile de execuție). În cazul celui de-al doilea tip de concurs, ANFP poate refuza avizarea sau poate solicita suspendarea concursului, până ce problemele identificate sunt rezolvate. Prin avizarea dată de ANFP se monitorizează/asigură că cerințele legale privind recrutarea funcționarilor publici sunt respectate. În momentul de față nu există o supervizare similară și pentru recrutarea personalului contractual.

---

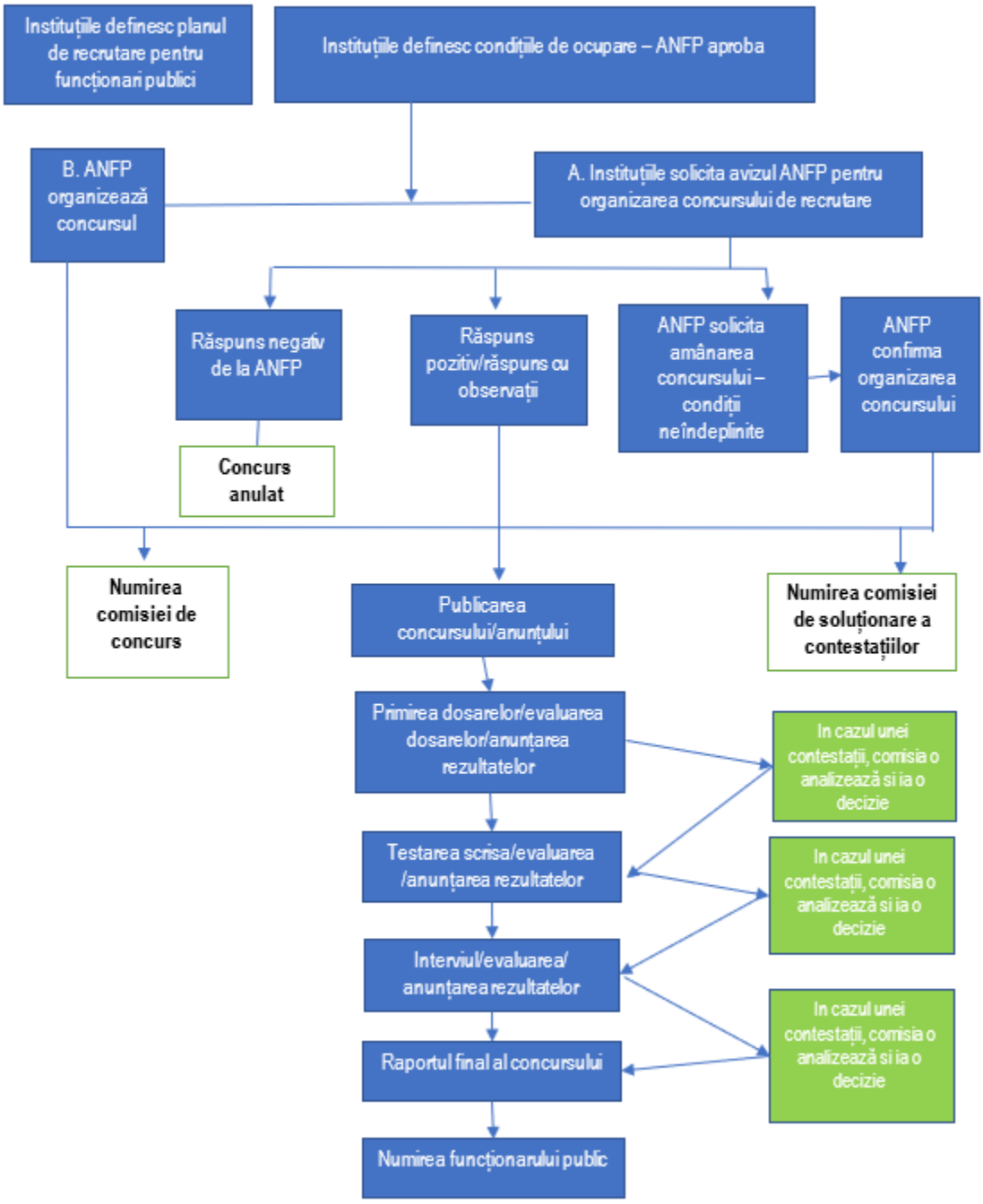
[172] Art. 19 pentru înalți funcționari publici; Capitolul VI – cariera funcționarilor publici, secțiunea 1 – recrutarea funcționarilor publici (Art. 54-59)

[173] Hotărârea de Guvern 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici – actualizată prin HG 132/2019

[174] Hotărârea de Guvern nr. 286/2011 privind principiile generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale

[175] e.g. RU, protecția copilului, dezvoltare urbană, audit public intern

Figura 25. Procesul de recrutare pentru funcțiile publice



Sursa: Adaptat din manualul MRU publicat de ANFP în 2011, p. 2

141. **Pentru fiecare concurs se creează un comisie care gestionează atât testul scris, cât și interviul. Comitetul este format din reprezentanți ai instituției angajatoare, ai ANFP și, dacă este necesar, din experți în domeniul postului deschis (în limbi străine, IT, etc.).** Delegații ANFP pot avea rol de secretar al comisiei, de președinte sau doar de reprezentant al ANFP, în funcție de tipul concursului organizat. Deseori, superiorul direct ierarhic al postului respectiv

nu face parte din comisia de concurs pentru a evita posibilele conflicte de interese sau influențarea rezultatului. În practică, testul scris constă, în mare parte, în testarea cunoștințelor de legislație relevantă[176], așa că se testează memoria, și nu alte aptitudine precum capacitatea de gestionarea a problemelor, capacitatea analitică sau capacitatea de muncă în echipă, deși dispozițiile legale ar permite acest tip diferit de evaluare. Uneori, interviul cuprinde și întrebări despre motivație și simulări de diferite scenarii sau întrebări care să testeze aptitudini specifice. Însă acest lucru este destul de rar. Parțial, reticența față de acest tip de evaluare se datorează dorinței de a evita subiectivitatea („factorul uman"), care, la rândul său, provine din lipsa de capacitate și expertiză a membrilor comisiei de testare a acestor abilități. Pe de altă parte, reticența este generată de teama membrilor comisiei de a fi subiectul contestațiilor care ar putea fi depuse de candidații nemulțumiți.

142. **Pentru anumite categorii de poziții există procese speciale de recrutare**. **De exemplu, Schema Tinerilor Profesioniști (YPS) pentru manageri publici a fost implementată printr-un concurs național.** Procesul a acoperit 5 etape: (1) o fază de preselecție, în baza unor formulare de aplicare online; (2) testarea scrisă a cunoștințelor privind subiecte relevante pentru managementul public și statutul de membru la UE[177]; (3) interviu cu experți internaționali, derulat în limba selectată în formularul de aplicare (franceză, engleză, spaniolă sau germană) pentru a evalua cunoștințele, motivația și competențele; (4) teste psihometrice; și (5) interviu psihologic. În prezent, INA are responsabilitatea de a organiza recrutarea pentru YPS, dar cum programul era finanțat din fonduri europene și nu de la bugetul de stat, procedurile de recrutare erau stabilite prin contractele de finanțare și nu prin lege[178]. Având în vedere că YPS a condus la recrutarea de tineri competenți și motivați[179], programul ar putea fi o sursă de inspirație pentru a îmbunătăți procesele de recrutare, cel puțin pentru pozițiile de conducere și de înalți funcționari publici.

143. **Conform ultimei legislații în vigoare[180], înalții funcționari publici sunt recrutați prin concursuri naționale, organizate de către o comisie de recrutare permanentă fie anual, fie în funcție de nevoile de personal exprimate de instituții**. Comitetul cuprinde 7 membri, numiți de prim-ministru la propunerea ministrului responsabil de administrația publică. Membrii sunt numiți pe mandate de 10 ani și jumătate care nu pot fi reînnoite. Aceste mandate sunt stabilite astfel încât să înceteze la momente diferite, pentru a permite o rotație parțială a membrilor comisiei. Membrii trebuie să fie experți români sau din alte state UE, cu experiență și suficiente cunoștințe despre evaluarea potrivirii candidaților cu funcții în administrația publică. O comisie asemănătoare se constituie și pentru contestații, însă membrii acestuia trebuie să fie diferiți de membrii comisiei de concurs. ANFP aprobă procedurile și regulile stabilite de comisia de concurs și asigură, de asemenea, sprijin

[176] Interviuri realizate de echipa BM în octombrie 2018
[177] Etapa testului scris a fost organizată în 8 centre din țară, în parteneriat cu câteva universități.
[178] Articolele 6 și 31 din OUG 92/2008
[179] ANFP (2015) Analiza privind evaluarea implementării programelor YPS (Proiectul Tinerilor Profesioniști) și BSGR (Bursa Specială "Guvernul României") și bune practici identificate (disponibilă la http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/3_NEW%20final%20analiza%20yps%20si%20bsgr%202015.pdf
[180] HG 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici

administrativ pentru procesul de recrutare, acționând ca secretariat tehnic pentru ambele comisii și publicând informații despre concurs.

144. **Concursul de recrutare pentru înalți funcționari publici constă într-o probă scrisă și un interviu.** Proba scrisă le testează candidaților cunoștințele teoretice generale și cele specifice postului, capacitatea de a rezolva un studiu de caz, precum și cunoașterea unei limbi străine. Interviul poate lua forma unor întrebări deschise sau candidaților li se poate cere să prezinte un proiect de management, pentru a le testa motivația, abilitățile de comunicare, competențele și experiența profesională și cea de conducere. Înainte de a aplica pentru o poziție, candidații trebuie să urmeze un program specializat de formare de 24 de zile pentru înalți funcționari publici, organizat de INA.

4.3.1 Provocări

145. **Conform studiilor realizate de ANFP[181], există mai multe provocări asociate implementării actualului cadru legislativ pentru recrutare.** Cea mai serioasă pare să fie respectarea inconsistentă în practică a cerințelor și a criteriilor de recrutare. De exemplu, pentru unele posturi de debutant (poziție de intrare) se cere experiență prealabilă în sectorul public sau privat. În alte cazuri, nu se publică toate posturile scoase la concurs[182]. În acest context, plângerile sau cererile de clarificări cu privire la recrutare înregistrate de ANFP sunt frecvente: peste 31% din petițiile primite de ANFP în 2017 (1.352) vizau recrutarea în funcția publică[183].

Recrutarea - provocări:

- Slabă corelare cu planificarea RU și cu fișele de post;
- Capacitatea slabă a comisiilor de concurs de a evalua alte tipuri de abilități, în afară de simpla memorare a textelor de lege;
- Capacitatea scăzută a managerilor de a defini fișele de post și anunțurile de posturi – lipsa unui cadru de competențe;
- Procesul de recrutare folosește multe resurse de la toate părțile implicate;
- Posturi scoase la concurs de o manieră imprevizibilă din cauza lipsei unei planificări strategice a RU și a înghețării angajărilor; și
- Număr mare de numiri temporare pe poziții de conducere.

146. **Recrutarea nu asigură o corelare suficientă a nevoilor de personal cu competențele, așteptările și motivația corespunzătoare.** Acest lucru este generat, în parte, de slaba corelare dintre planificarea ocupării forței de muncă, planificarea posturilor și cerințele din fișele de post. Parțial este și din cauză că, de multe ori, managerii și personalul de RU nu știu să

[181] ANFP (2015) Analiză privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare
[182] Ibid
[183] A se vedea ANFP (2018) Raport privind managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici pe anul 2017, p.16. În 2017 au avut loc 11.377 concursuri de recrutare, însă nu este clar dacă fiecare contestație se referă la un concurs diferit sau nu, deoarece mai multe persoane pot face o contestație care să vizeze același concurs.

definească cerințele necesare pentru post. Lipsa unui cadru de competențe contribuie la această problemă. De asemenea, cerințele inadecvate pentru ocuparea unui post pot duce la un nivel scăzut de motivație și satisfacție a celui recrutat, deoarece de multe ori candidații sunt atrași doar de tipul funcției, de salariu sau de reputația instituției, fără a ști la ce să se aștepte de la postul în sine.

147. **Deși legislația definește competențe generale care să fie testate în timpul interviului, adesea membrii comisiei de concurs nu au expertiza necesară pentru a evalua și identifica aceste competențe[184]**. Acesta este unul din motivele pentru care concursurile se concentrează pe testarea cunoștințelor legale.

148. **Cerințele procedurale extrem de detaliate, inclusiv procesul de depunere a dosarelor de concurs și obligația ca ANFP să avizeze toate concursurile de recrutare și unele concursuri de promovare pe care nu le organizează, duc la un proces de recrutare lent și greoi pentru funcția publică[185]**. Acest lucru este valabil mai ales pentru recrutarea de la nivel local organizată de ANFP, care adesea se organizează în București, ceea ce generează costuri mari și pentru instituția care recrutează, dar și pentru candidați[186]. Deși aceste proceduri sunt prevăzute pentru asigurarea transparenței și meritocrației în procesul de recrutare, nu este clar dacă resursele investite justifică rezultatele obținute. Modificările recente aduse Statutului Funcționarului Public (prin L156/2018) au înlocuit obligația de a cere avizul ANFP cu obligația de a notifica Agenția pentru anumite poziții de la nivel local, eliminând astfel o parte din povara resimțită de administrația locală. În același timp, nu a fost evaluat impactul acestor modificări asupra transparenței și meritocrației recrutării la nivel local.

149. **Unele provocări în procesul de recrutare pornesc de la modul în care sunt identificate și planificate nevoile de personal.** După cum s-a discutat în secțiunea anterioară privind analiza și planificarea strategică a RU, în momentul de față nu există un proces sistematic pentru a identifica nevoile de personal și de competențe în funcție de misiunea și prioritățile organizaționale. Perioadele extinse de suspendare a angajărilor în sectorul public (2009-2012, mijlocul 2017 – final 2018[187]) au complicat și mai mult procesul, conducând la o evoluție inconsistentă și imprevizibilă a recrutărilor. Pentru a-și acoperi nevoile de personal pe timpul perioadelor în care recrutarea este suspendată, instituțiile au recurs la alte instrumente, precum transferuri, numiri sau promovări temporare, etc. Aceste practici au limitat și măsura în care posturile vacante erau retrogradate de la un grad mai avansat la unul începător, astfel reducând numărul funcțiilor publice de execuție de debutanți și asistenți[188] și astfel reducând din spațiul de recrutare de tineri.

---

[184] Interviuri realizate de echipa BM; a se vedea și Banca Mondială (2017) RIA: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale

[185] Banca Mondială (2017) RIA: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale (disponibil la https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2016/04/RIA-Report-NACS_RO.pdf)

[186] Ibid

[187] OG 3/2017, OUG 90/2017

[188] ANFP (2015) Analiză privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare, p. 11 (disponibil la http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/5Analiza%20privind%20situa%C5%A3ia%20curent%C4%83%20a%20sistemelor%20de%20recrutare%20%C5%9Fi%20de%20evaluare%20a%20personalului.pdf)

150. **Numirile temporare în poziții de conducere sau de înalți funcționari publici pot fi extrem de problematice, deoarece pot duce la evitarea îndeplinirii cerințelor de recrutare.** Numirile temporare pot constitui un instrument util pentru a acoperi nevoile de personal în situații excepționale sau de urgență, însă dacă sunt folosite prea des ele pot submina transparența și meritocrația recrutării și a promovărilor, având ca efect reducerea încrederii în procesele de recrutare și promovare în administrația publică, precum și credibilitatea lor (a se vedea și secțiunea 4.5 despre managementul carierei).

4.3.2 Recomandări

151. **Prevederea din SDFP și din Codul Administrativ propus în 2018 de introducere a unui concurs național de recrutare în funcția publică, urmat de o a doua etapă de selecție pe post, organizată de instituțiile angajatoare, are potențialul de a adresa o parte dintre aceste provocări, cu condiția să fie operaționalizată adecvat.** În contextul în care Codul Administrativ a fost declarat neconstituțional în 2018, pentru implementarea prevederilor SDFP este nevoie de legislație primară nouă care se reglementeze recrutarea în funcția Publică. Acest nou cadru legal constituie o oportunitate de a adresa o parte din provocările procesului de recrutare, identificate mai sus. Aspectele de avut în vedere sunt următoarele:

i. **Publicarea tuturor concursurilor de recrutare derulate la nivel central și a rezultatelor acestora pe o pagină de Internet centralizatoare.** În momentul de față și ANFP și SGG administrează platforme online pe care publică sunt publicate anunțuri de recrutare[189]. Pe platforma SGG sunt afișate și concursurile de recrutare pentru posturile contractuale. Publicarea obligatorie pe o pagina publica de Internet poate crește transparența procesului, ceea ce este esențial pentru un sistem de recrutare meritocratic.

ii. **Va fi esențial ca testele de recrutare pentru concursul național să evalueze abilitățile analitice și de rezolvare a problemelor, și nu simpla memorare a legislației în vigoare. Printre aptitudinile care ar trebui evaluate se numără înțelegerea unui text scris, capacitatea de analiză cantitativă și capacitatea de argumentare logică. – așa cum este cazul testelor de recrutare pentru CE.** Doar în felul acesta prima etapă a recrutării, cea de concurs național centralizat, va permite crearea unei liste de candidați pentru funcția publică care îndeplinesc criteriile fundamentale de abilități și cunoștințe. Pot fi avute în vedere și parteneriate cu furnizori privați sau chiar externalizarea unei părți a selecției și/sau a elaborării de teste standardizate. Astfel s-ar valorifica expertiza existentă pe piață în elaborarea și implementarea probelor de testare a abilităților analitice și cantitative.

iii. **Testarea unei game variate de competențe va necesita abordări diferite și instrumente suplimentare, precum și o operaționalizare atentă a celei de-a doua etape a recrutării („selecția"), realizată de instituții, atât din perspectiva procesului, cât și a conținutului.** Detaliile specifice modelului de concurs național și

[189] A se vedea ANFP: http://www.anfp.gov.ro/Concursuri și SGG: http://posturi.gov.ro/. De asemenea, și ANOFM publică anunțuri despre posturi vacante in administrația publică (mai ales cea locală) pe pagina de internet a instituției.

al selecției descentralizate pe post ar trebui stabilite prin consultare cu instituțiile publice, pentru a se asigura că se pliază cu nevoile lor.

152. **Implementarea unui sistem electronic prin care se pot depune și procesa dosarele de concurs, și prin care candidații pot fi testați online** ar putea, pe termen mediu spre lung, să reducă costurile atât pentru candidați, cât și pentru instituțiile implicate în procesul de recrutare. Însă costurile pentru implementarea și extinderea unui astfel de sistem sunt mari, iar sistemul în sine va avea nevoie de resurse substanțiale pentru a fi pus și ținut în funcțiune.

Recrutarea - recomandări

- Concursuri naționale axate pe testarea abilităților analitice și de rezolvare a problemelor, precum și a competențelor relevante; publicarea concursurilor de recrutare pe un singur site centralizat și asigurarea de resurse adecvate, pentru a digitaliza sistemul
- Instruirea membrilor departamentelor de RU și/sau crearea unei rezerve de specialiști în recrutare (în cadrul și în afara sectorului public)
- Asigurarea a unor noi modalități prin care se poate asigura conformarea la cerințele și principiile de recrutare, pentru cea de-a doua fază a recrutării realizată la nivel instituțional („selecția") (e.g., audituri de performanță, autorizarea instituțiilor)
- Analizarea echilibrului corespunzător între răspundere, flexibilitate și costuri la recrutarea personalului contractual

153. **Membrii comisiilor de concurs și personalul din domeniul RU din instituții publice ar trebui să fie instruiți în tehnici de intervievare și evaluare pentru diferite tipuri de competențe (nu doar cunoașterea detaliată a cadrului legal). Astfel, ei ar putea evalua candidații mai holistic pentru a identifica competențele și abilitățile necesare atât unui funcționar public în general, cât și cele specifice unei anumite funcții.** Registre de experți în anumite domenii sau în testarea de aptitudini specializate, care provin din mediul public sau privat, ar putea fi elaborate sau dezvoltate. Instituțiile publice pot valorifica acești experți în comisiile de concurs sau când realizează interviuri (așa cum se întâmplă, de exemplu, în Belgia). Implicarea experților externi (e.g. mediul academic, ONG-uri, sectorul privat), pilotată cu succes pentru YPS (Schema Tinerilor Profesioniști)/ programele de manageri publici[190] ajută și la asigurarea unei recrutări bazate pe merite și ar putea fi extinsă și pentru pozițiile superioare de conducere (de exemplu, directori generali).

154. **Atingerea unui echilibru între responsabilizarea actorilor implicați în recrutare, flexibilitatea recrutării și costurile aferente procesului reprezintă una dintre cele mai mari provocări în elaborarea politicilor de recrutare.** În momentul de față, supravegherea respectării legislației privind recrutarea funcționarilor publici este asigurată prin mandatul ANFP de organizare a anumitor concursuri de recrutare și de avizare a concursurilor de la

[190] Chiar dacă pentru managerii publici etapa de recrutare a implicat și experți internaționali, actualul proces de recrutare pentru pozițiile superioare de conducere ar putea folosi experți naționali din afara administrației publice, cu experiență și calificări relevante

nivel central și prin obligația instituțiilor de la nivel local de a notifica ANFP când se deschid concursuri de recrutare. Acesta este un proces care consumă resurse substanțiale (a se vedea și capitolul 4.9.2). Codul Administrativ propus prevede doar notificarea ANFP cu privire la concursurile de selecție pe post organizate de instituții (a doua etapă a recrutării, pentru anumite posturi). Din momentul notificării, ANFP are doar 10 zile la dispoziție pentru a interveni în cazul în care observă că anumite prevederi legale nu sunt respectate. În acest context, monitorizarea „în timp real" a legalității selecției pe post nu mai este posibilă în practică. O alternativă la această abordare ar fi ca ANFP să auditeze eșantioane de concursuri de recrutare pentru a verifica respectarea legislației în vigoare și a principiilor de recrutare meritocratică și deschisă. Altă variantă ar fi ca ANFP sau o instituție centrală pentru MRU să certifice instituțiile publice care respectă pe deplin legislația în vigoare, iar acestea să-și poate derula singure procesul de recrutare, așa cum se întâmplă, de exemplu, în Irlanda. De asemenea, frecvența și tendințele plângerilor ce au ca subiect recrutarea ar putea fi folosite mai proactiv de ANFP sau de o altă agenție centrală pentru MRU pentru a evalua gradul de respectare a legislației de către instituții și pentru a înțelege problemele întâmpinate în procesul de recrutare, în funcție de instituție, tip de problemă, etc. Aceste informații ar putea servi ca punct de plecare pentru a elabora intervenții mai țintite pentru fiecare problemă identificată în procesul de recrutare.

155. **Echilibrul optim între responsabilizare, flexibilitate și costuri asociate recrutării ar trebuie analizate atent și pentru personalul contractual.** În momentul de față nu există o supraveghere centrală a recrutării personalului contractual în administrația publică. Această stare de fapt crește flexibilitatea recrutării, iar instituțiile probabil își pot acoperi nevoile de personal din această categorie cu mai multă ușurință. Însă efectul acestei abordări asupra principiilor de meritocrație și transparență nu este clar, necesitând o analiză mai aprofundată.

156. **Alte provocări asociate recrutării, identificate mai sus, vor trebui rezolvate prin îmbunătățirea proceselor sau funcțiilor de MRU.** Indiferent de cât de bine este organizat procesul de recrutare, atragerea și utilizarea persoanelor potrivite pe pozițiile potrivite vor necesita o mai bună corelare a recrutării cu planificarea nevoilor de RU. De asemenea, trebuie definite mai clar competențele generale și specifice ale funcționarilor publici și ale personalului din administrația publică în general. Codul Administrativ propus a introdus în atribuțiile ANFP și realizarea unui plan de recrutare pe o perioadă de 3 ani[191]. Acest plan *ar putea* fi un instrument util recrutării, însă *doar dacă* este conectat de procese mai bune de planificare strategică a RU și de dezvoltare sau reorganizare instituțională. Dacă o astfel de prevedere este introdusă, poate oferi o estimare a nevoilor de recrutare nu doar din perspectiva posturilor, ci și a competențelor și abilităților necesare pentru atingerea obiectivelor strategice naționale/sectoriale.

[191] Art. 474. alin (5)

Tabelul 6. Posibili indicatori de recrutare

Indicatori posibili din date administrative	Indicatori posibili din sondajele desfășurate în rândul angajaților
➢ % din concursurile de recrutare și selecție organizate conform cerințelor legale (un astfel de indicator ar putea fi în continuare defalcat pe cerințe legale-cheie, de ex. publicitatea; alcătuirea comisiilor de concurs; armonizarea cu cadrul de competențe, etc.). ➢ % de plângeri și contestații depuse de candidați după procedurile/concursurile de recrutare (în comparație cu numărul total de înscrieri), defalcate pe instituții sau tipuri de instituții, tipul de problemă semnalată, tipul de post, etc. ➢ % din concursurile de recrutare pentru care nu au existat candidați sau la care s-a prezentat un singur candidat; ➢ % de candidați care trec de concursul național (etapa 1 de recrutare). ➢ % dintre persoanele calificate pentru faza a 2-a a concursului comparativ cu cei care candidează pentru un anumit post (faza a 2-a din procesul de recrutare);	➢ Proporția de candidați care crede că recrutarea se bazează pe merit. [192] ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care conducerea departamentului din care fac parte dispune de mecanisme de atragere și retenție a persoanelor talentate[193] ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care competențele și cunoștințele evaluate în timpul procesului de recrutare corespund competențelor și aptitudinilor care le sunt necesare pentru a-și îndeplini sarcinile de serviciu ➢ Procentajul de candidați care au concurat pe post cu alți candidați ➢ Opiniile personalului cu privire la ușurința de a candida

4.4 Managementul performanței

157. **Principiile generale pentru managementul performanței funcționarilor publici sunt stabilite de Legea privind Statutul Funcționarilor Publici (Legea 188/1999) și de Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fondurile publice (Legea-cadru 153/2017)**. Normele, procedurile, procesele și instrumentele specifice pentru managementul performanței diferitelor categorii de personal din administrația publică au fost stabilite prin legislație secundară[194]. În mai 2018, Curtea Constituțională a decis că normele și procedurile care duc la o schimbare a statutului funcționarului public, cum ar fi metodologia detaliată

[192] Indicatori propuși de Bernstein, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. Public sector governance indicators for EU regions (English). Washington, D.C. : World Bank Group.

[193] Ibid

[194] Cu excepția Legii 24/2019 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, precum şi pentru stabilirea unor măsuri privind evaluarea funcţionarilor publici pentru anul 2018 care reglementează evaluarea performanțelor funcționarilor publici. Legislația secundară relevantă include: HG 341/2007 care reglementează categoria înalților funcționari publici; OUG 92/2004 referitoare la managerii publici; HG 286/2011 referitoare la funcțiile contractuale, precum și diverse reglementări la nivel instituțional pentru funcționarii publici cu statut special.

pentru evaluarea performanței, ale cărei rezultate pot conduce la concedieri, trebuie să fie adoptate de Parlament.[195] În ianuarie 2019, a fost adoptată o lege în acest sens de Parlament, care reia majoritatea prevederilor existente privind evaluarea funcționarilor publici.[196]

Managementul performanței - caracteristici:

- Centralizat în jurul unui sistem strict definit de evaluare a performanței;
- Evaluările pozitive sunt necesare pentru promovări, în timp ce evaluările negative sunt suficiente pentru concediere;
- Managerii direcți au rolul principal în managementul performanței funcționarilor publici și a personalului contractual. Departamentele de resurse umane și ANFP au un rol limitat în acest proces.
- Dispoziții legale distincte pentru înalți funcționari publici, manageri publici, debutanți și personal contractual.

158. **ANFP este responsabilă pentru elaborarea strategiilor și a legislației pentru managementul performanței, care sunt apoi înaintate Guvernului spre aprobare prin intermediul MDRAP[197]**. Începând cu luna mai 2018, orice astfel de legislație trebuie să fie aprobată de Parlament. ANFP este de asemenea responsabilă pentru formularea criteriilor generale de performanță în funcție de care este evaluată performanța individuală a funcționarilor publici[198]. Nu există cerințe legale pentru instituții să raporteze către ANFP conținutul sau rezultatul evaluărilor performanței. Cu toate acestea, orice schimbare a statutului unui funcționar public (de exemplu, promovare sau concediere) trebuie raportată în termen de 10 zile de către instituția publică angajatoare la ANFP.

159. **Instituțiile locale și centrale și autoritățile publice sunt responsabile pentru implementarea politicilor de management al performanței**. Ca parte a cerințelor de audit intern[199] , fiecare instituție trebuie să definească și să aprobe oficial procesul său intern de alocare a sarcinilor pentru procesul de evaluare a performanței într-un document de cartografiere a procesului.

160. **Managementul performanței funcționarilor publici este centrat pe măsurarea performanțelor prin evaluări anuale formale**. Acestea sunt menite să măsoare gradul în care funcționarii publici au folosit criteriile generale de performanță pentru a-și îndeplini obiectivele profesionale individuale, stabilite prin fișa de post. Fișele individuale de post ar trebui, la rândul lor, să precizeze modul în care titularul postului ar contribui la misiunea, funcția, responsabilitățile și obiectivele instituției angajatoare. Pentru funcționarii publici de execuție, criteriile generale de performanță sunt capacitatea de implementare, de a rezolva eficient probleme, de asumare a responsabilităților, de autoperfecționare, de analiză și sinteză, de creativitate și spirit de inițiativă, de planificare și acțiune strategică, de muncă

[195] Decizia CCR 818/2017
[196] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999
[197] HG 1000/2006
[198] HG 1000/2006, articolul 4, litera o).
[199] Ordinul SGG 400/2015

independentă, de lucru în echipă și de gestionare a resurselor alocate. Pentru funcționarii publici de conducere, criteriile de performanță specifice lor sunt capacitatea de a organiza activități, de leadership, de coordonare a activităților și a personalului, de control, de luarea a deciziilor, de delegare, de gestionare a resurselor umane, de dezvoltare a abilităților personalului, de medierea și negociere și de obiectivitate în apreciere.

161. **Realizarea fiecărui obiectiv este măsurată printr-un indicator cantitativ stabilit de evaluator**. Pe lângă măsurarea gradului în care au fost îndeplinite obiectivele individuale, se cere ca evaluările performanței să asigure corelația dintre activitatea funcționarului public și cerințele postului. Evaluarea performanței poate conduce la concedierea funcționarilor publici sau poate servi drept bază pentru promovare în carieră. Nevoile de formare ale funcționarilor publici trebuie, de asemenea, să fie identificate de evaluatori în timpul procesului de evaluare a performanței.

162. **Superiorii ierarhici direcți (managerii de linie) sunt principalii actori în procesul de management al performanței.** Ei dețin rolul de evaluator în timpul procesului de evaluare a performanței. Evaluatorul este responsabil de stabilirea obiectivelor angajatului și a indicatorilor de performanță, pe baza fișei postului[200]. Procesul este exclusiv de sus în jos: angajatul nu este implicat în stabilirea obiectivelor și nu există posibilitatea de a oferi comentarii sau de a discuta în prealabil despre ele. Șeful instituției are rolul de a soluționa contestațiile făcute de angajați împotriva rezultatelor evaluării. Angajații pot, de asemenea, să trimită o petiție la ANFP sau să se adreseze unei instanțe de contencios administrativ în cazul în care consideră că drepturile lor de funcționari publici au fost încălcate. Pentru înalții funcționari publici, șeful instituției contrasemnează rezultatele evaluării performanței.

163. **Evaluarea înalților funcționari publici consta în două componente: o evaluare anuală și o evaluare ținută o dată la doi ani**[201]. Prin evaluarea anuală se stabilește gradul la care înalții funcționari publici și-au atins „obiectivele operaționale" specifice acelui an. Al doilea tip de evaluare stabilește măsura în care înalții funcționari publici și-au îndeplinit obiectivele strategice pe ultimii doi ani în termeni de rezultate și de utilizare a cunoștințelor, a competențelor și a abilităților necesare pentru postul lor. Pentru realizarea evaluării, o comisie de 5 membri desemnați de Prim-ministru la propunerea ministrului responsabil cu administrația publică[202] analizează un raport de activitate elaborat de funcționarul evaluat, împreună cu fișa postului, indicatorii operaționali și de performanță, precum și un raport de evaluare redactat de superiorul înaltului funcționar public. Interviurile dintre comisie și înaltul funcționar public sunt necesare doar în caz de discrepanțe între raportul de autoevaluare și

[200] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999
[201] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999
[202] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999 Membrii au mandat de 3 ani. Sesiunile de evaluare a performanței sunt centralizate la sediul ANFP, iar ANFP asigură secretariatul comisiei. La momentul redactării acestui document, procedurile operaționale ale comisiei de evaluare nu fuseseră încă aprobate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ANFP. Cu toate acestea, HG 341/2007 aplicabilă anterior, impunea obligația legală pentru comisie să prezinte Secretariatului General al Guvernului, anual, un raport care să detalieze rezultatele procesului de evaluare a performanței pentru toți înalții funcționari publici. Membrii comisiei și secretariatul acesteia aveau dreptul la o indemnizație de 10% din salariul de bază al secretarilor generali ai ministerelor, plătită de ANFP, pentru munca acestora în procesul de evaluare.

raportul superiorului. Înalții funcționari publici pot contesta rezultatul evaluării finale în fața aceleiași comisii de evaluare sau, ulterior, în fața unei instanțe de contencios administrativ.

164. **Pentru evaluarea performanței personalului contractual, HG 286/2011 definește regulile generale pe care instituțiile trebuie să le operaționalizeze prin proceduri interne.** Procedurile sunt similare cu cele aplicabile funcționarilor publici, dar mai puțin stricte. Personalul contractual este evaluat de către supervizorii săi prin intermediul unui raport de evaluare, în conformitate cu criteriile de performanță stabilite în fosta (acum abrogată) Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice din 2010 (Legea 284/2010). Personalul contractual are nevoie cel puțin două calificative de "foarte bine" în ultimii 3 ani pentru a fi eligibil pentru concursul de promovare în grad. Cu toate acestea, în afară de menționarea elementelor pe care raportul de evaluare trebuie să le conțină, nu există linii directoare privind modul de elaborare a raportului care urmează să fie utilizat pentru evaluarea performanței personalului contractual. Nu există prevederi legale privind mecanismele care să permită personalului contractual să conteste sau să adauge comentarii la raportul de evaluare, însă instituțiile pot elabora proceduri interne proprii, în conformitate cu cadrul de reglementare.

165. **Cei însărcinați cu gestiunea resurselor umane din instituții (departamentele sau angajații cu atribuții legate de resursele umane) sunt responsabili pentru coordonarea, monitorizarea și asigurarea legalității procesului de evaluare a performanței funcționarilor publici și a personalului contractual**. Cel mai adesea aceștia oferă sprijin administrativ evaluatorilor și personalului evaluat, așa cum se specifică în regulamentul de funcționare și organizare internă (ROF) al fiecărei instituții. Departamentele de resurse umane centralizează și gestionează dosarul personal al angajatului, care conține rapoartele de evaluare și orice plângeri și documente de însoțire de la angajați. Rezultatele evaluării performanței nu sunt raportate la ANFP sau la orice altă instituție centrală. Cu toate acestea, dacă evaluarea are ca rezultat schimbarea statutului funcționarului public, instituțiile trebuie să informeze ANFP prin încărcarea actului administrativ respectiv pe platforma electronică a ANFP.

4.4.1 Provocări

166. **Analizele anterioare[203] au arătat că procesul de evaluare al performanțelor din cadrul instituțiilor nu respectă întotdeauna procedurile legale aplicabile.** Erorile legate de procedură stau, de asemenea, frecvent la baza deciziilor instanțelor de contencios administrativ de anulare a raportul de evaluare[204] și pot impune refacerea evaluării performanței de către evaluatori. Astfel se ajunge la folosirea ineficientă a programului de lucru. Cu toate acestea, nerespectarea procedurilor nu reprezintă o provocare la fel de gravă pentru managementul performanței pe cât o reprezintă caracterul excesiv de formalist al procesului, precum și slaba înțelegere în rândul personalului din administrație a importanței practice a activității.

[203] ANFP (2015) Analiză privind situaţia curentă a sistemelor de recrutare şi de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare; ANFP (2013), (2017) Raport privind managementul funcțiilor publice şi al funcţionarilor publici
[204] Revizuirea jurisprudenței pentru anul 2014 întreprinsă în idrept.ro

167. **Interviul de evaluare este privit ca o formalitate și în mod frecvent nu are loc.** Dispozițiile legale[205] limitează rolul interviului la discutarea raportului de evaluare care a fost pregătit deja de către evaluator. Ca atare, interviul este conceput pentru a se concentra, în mare măsură, pe evaluarea muncii angajatului, acordând puțină atenție planificării carierei sau cum să se adreseze problemele identificate. În plus, rolul funcționarilor publici evaluați este minimizat și limitat la recunoașterea raportului de evaluare și la adăugarea de comentarii scrise la acesta. Cu toate acestea, comentariile pot fi respinse fără consultare de către superiorul ierarhic contrasemnatar, demotivând și mai mult angajatul să se implice pe deplin în interviu și subminând utilitatea evaluărilor ca instrument de management al performanței. În consecință, etapa interviului este sărită în mod regulat din cauza unei comunicări defectuoase între evaluator și angajatul evaluat sau a unei lipse de disponibilitate din partea ambelor părți de a participa la discuție[206]. Acest lucru poate conduce la contestarea evaluării într-o instanță de contencios administrativ de către funcționarii publici evaluați dacă se poate dovedi că evaluatorul nu a încercat să organizeze interviul.

Managementul performanței - provocări:

- În practică, accentul în evaluarea performanței se pune pe respectarea procedurilor oficiale și nu pe îmbunătățirea performanțelor personalului;
- Angajatul nu participă activ la procesul de evaluare a performanței și nu se pune prea mult accent pe furnizarea feedback-ului;
- Recompensele pentru performanțe ridicate sunt slabe, însă sancțiunile pentru performanțe scăzute sunt dure;
- Obiectivele și indicatorii de performanță individuală nu sunt direct legați de misiunea organizațională și nu surprind în totalitate contribuțiile individuale și de echipă la obiectivele instituționale; și
- Nu există formare sau *coaching* pentru manageri pe subiectul managementului performanței.

168. **Superiorii ierarhici direcți beneficiază în mică măsură sau deloc de formare și îndrumare cu privire la tehnici și principii de management al performanței sau cu privire la leadership în general**. Evaluarea, motivarea și consilierea personalului sunt sarcini complexe, chiar și în cele mai avansate organizații. Aceste activități necesită așa-numitele "abilități soft" sau "abilități interpersonale", ca de exemplu în ceea ce privește furnizarea feedback-ului, purtarea unor conversații dificile, etc. Ignorarea acestor aspecte ale managementului contravine tendinței actuale din țările OCDE de a acorda o atenție deosebită dezvoltării "abilităților interpersonale" la manageri[207].

169. **Evaluatorii pot fi trași la răspundere doar într-o mică măsură pentru calitatea evaluării**. Funcționarii publici pot contesta conținutul raportului de evaluare mai întâi la superiorul

[205] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999

[206] Deloitte (2013) Raport privind dificultățile administrației publice locale în procesele de MRU; ANFP (2015) Analiză privind situaţia curentă a sistemelor de recrutare şi de evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare ; Banca Mondială (2011) Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale

[207] OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264267190-en.

ierarhic contrasemnatar, apoi, pentru motive care nu țin de conținut, printr-o petiție către ANFP sau în instanța de contencios administrativ. Astfel, dovezile rezultatelor evaluării sunt validate doar de către două persoane, adică evaluatorul și superiorul ierarhic contrasemnatar. Practica actuală contribuie la percepția generală că procesul de evaluare a performanței este un instrument discreționar utilizat de manageri pentru a pedepsi angajații incomozi.

170. **Nu există o procedură de evaluare distinctă pentru personalul de conducere (de la șef birou la director general) în afara corpului de înalți funcționari publici**. Doar criteriile generale de performanță variază, cu accent pe conducerea, coordonarea și gestionarea oamenilor. Cu toate acestea, nu există un sistem formal care să impună superiorului ierarhic care face evaluarea să ia în considerare părerile personalului din subordinea sa referitoare la competențele sale de leadership. Astfel, cu excepția inițiativelor personale, superiorii ierarhici ai celor care ocupă funcții de conducere nu au la dispoziție destule informații pentru a putea evalua cuprinzător abilitățile de management ale personalului de conducere din subordine și nici pentru a le identifica necesitățile de dezvoltare profesională și personală.

171. **În lipsa unui feedback constant de la superiorul ierarhic către angajați pe tot parcursul anului, perioada legală definită pentru procesul de evaluare poate fi prea scurtă pentru a genera rezultatul dorit.** În conformitate cu prevederile legale aplicabile pentru evaluarea performanței[208], evaluatorii trebuie să desfășoare și să finalizeze întregul proces de evaluare a performanței, inclusiv informarea funcționarului public cu privire la rezultatele finale ale raportului său de evaluare, în termen de o lună (1-31 ianuarie) pentru tot personalul din subordinea lor directă. Procesul include, de asemenea, stabilirea obiectivelor individuale și găsirea unor indicatori de performanță relevanți. Cu toate acestea, verificări și discuții regulate privind progresele și provocările legate de atingerea obiectivelor între manageri și personalul din subordinea lor directă nu par să aibă loc în mod frecvent.

172. **Acest fapt este agravat de faptul că funcționarii publici evaluați au un rol marginal în formularea propriilor lor obiective sau în modul în care acestea sunt măsurate**. Ele sunt formulate unilateral de către evaluator înainte de interviu, pe baza fișei de post a angajatului. Evaluatorii nu sunt nici instruiți și nici nu primesc îndrumări despre cum să elaboreze obiective și indicatori de tip SMART[209] (conform cerințelor legislației). În cadrul interviului de evaluare, funcționarii publici pot doar lua cunoștință obiectivele și indicatorii aferenți acestora, stabiliți în prealabil de către evaluator. Astfel, din cauza rolului marginal pe care funcționarii publici îl au în elaborarea obiectivelor și a indicatorilor în funcție de care se va evalua munca lor, organizațiile se supun unui risc ridicat ca aceștia să nu și le asume pe deplin, subminând astfel angajamentul lor față de locul de muncă și motivația lor să exceleze[210]. Într-adevăr, sondajele în rândul angajaților atât din administrațiile publice din SUA, cât și din Marea Britanie, arată că participarea și consultarea angajaților reprezintă factori determinanți ai implicării angajaților în munca lor, iar această implicare, la rândul ei, stimulează performanța[211]. În

[208] Legea 24/2019 pentru modificarea Legii 188/1999
[209] Specific; Măsurabil; Atins; Relevant; Legat de timp.
[210] Idem 14
[211] Idem 14

acest sens, tendința la nivelul UE în ceea ce privește procedurile de evaluare a performanței evoluează spre o implicare mai activă a angajatului evaluat în fiecare etapă a procesului.[212]

173. **Abordarea actuală pentru evaluării performanței stimulează într-o măsura prea mică performanțele ridicate.** Raportul final de evaluare generat în timpul procesului de evaluare a performanței permite unui funcționar public să participe la concursuri sau examene pentru promovare la următorul grad profesional superior, cu condiția ca la ultimele două rapoarte de evaluare consecutive să fi obținut cel puțin calificativul "bine". Aceste concursuri sunt văzute ca o formalitate, deoarece rareori se întâmplă ca acești candidați să nu promoveze. Promovarea pe scara salarială este automată, bazată pe vechimea în muncă, fără vreun beneficiu suplimentar pentru un raport de evaluare pozitiv. Legea cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (153/2017) oferă baza legală pentru un bonus de performanță, dar nu îl leagă formal de un raport de evaluare pozitiv.

174. **Evaluările de performanță negative conduc la sancțiuni drastice, fără a exista planuri complementare de îmbunătățire a performanței**. Un singur raport de evaluare cu calificativul "nesatisfăcător" duce automat la eliberarea funcționarilor publici evaluați din funcția deținută. Nu există prevederi pentru o perioadă de probă, în timpul căreia funcționarul public să-și demonstreze capacitatea și dorința de a-și îmbunătăți performanța. De asemenea, nu există o abordare pentru identificarea cauzei unei performanțe scăzute sau a unui mecanism structurat pentru ca superiorii ierarhici direcți să abordeze în mod cuprinzător performanța scăzută. Această abordare contribuie la percepția că evaluările performanței sunt mai degrabă un instrument punitiv și nu un instrument de motivare a personalului și de stimulare a performanței ce nu se bazează pe amenințarea eliberării din funcție.

175. **Evaluatorilor le este mai facil să evalueze pozitiv performanța subordinaților decât s-o evalueze echilibrat.** Eliberarea din funcție poate fi contestată de către funcționarul public în fața unei instanțe de contencios administrativ, care poate decide să repună funcționarul public în funcția sa anterioară, chiar dacă funcția a fost ocupată de un alt funcționar public între timp. Noul ocupant ar fi eliberat, astfel, din funcția respectivă și ar trebui realocat într-un alt post adecvat. Din cauza complexității juridice care s-ar putea crea dacă un funcționar public decide să conteste raportul de evaluare în fața unei instanțe de contencios administrativ, împreună cu dificultățile cu care se confruntă evaluatorii de a furniza dovezi faptice solide pentru evaluările negative, precum și implicațiile bugetare limitate ale evaluărilor pozitive, rezultatele evaluărilor performanței sunt aproape în exclusivitate foarte pozitive.

176. **Obiectivele individuale nu sunt formulate ca rezultate ce trebuie atinse.** Tabelul 7 de mai jos prezintă o versiune prescurtată a unui raport de evaluare[213]. Indicatorii de performanță sunt măsuri cantitative de activități care foarte rar măsoară rezultate. În parte, acest lucru se datorează faptului că activitățile sunt mai ușor de monitorizat, urmărit și

[212] European Commission (2017) The Quality of Public Administration "Toolbox" (disponibil la http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no)

[213] Un raport de evaluare din 2017 pentru un post de funcționar public de inspector șef adjunct în cadrul Inspecției Muncii

cuantificat, simplificând astfel procesul de evaluare pentru evaluator și furnizând dovezi măsurabile în cazul în care raportul de evaluare este contestat în fața unei instanțe de contencios administrativ. Prin urmare, evaluatorul este motivat să verifice mai degrabă conformitatea cu activitățile specifice postului decât progresul în atingerea obiectivelor. Acest lucru ar putea fi potrivit pentru anumite posturi care au rezultate de activitate ușor măsurabile și obiective ușor de identificat. Totuși, această abordare poate fi problematică pentru posturile care nu au activități sau rezultate ușor măsurabile și unde calitatea rezultatelor este mai importantă decât cantitatea lor. În plus, chiar și pentru rezultatele de activitate măsurabile, obiectivele individuale ar trebui calibrate cu atenție pentru a evita stimulentele denaturante.

Tabelul 7. Exemplu de raport de evaluare (redactat)

Obiective	% timp alocat	Indicatori de performanță	% realizat	Calificativ
Evaluarea cantitativă a activităților întreprinse în domeniul relațiilor de muncă	20	i_1= Nr. de controale efectuate / Nr. de inspectori prezenți în timpul controalelor - dacă i_1 >= 12, calificativul 5 - dacă 10< i_1 < 12, calificativul 4 ……	100	
Eficiența introducerii datelor privind contractele colective în baza de date IT	10	i_2= nr. de contracte colective de muncă introduse în baza de date IT / nr. de contractele colective de muncă înregistrate la Inspectoratul de muncă local sau județean - dacă i_2= 1, calificativul 5 - dacă i_2< 1, calificativul este i_2 x 5 - dacă i_2= 0, calificativul 1, obiectivul nu este îndeplinit	100	
Eficiența controalelor vizând reducerea muncii nedeclarate	20	i_3= nr. de controale pentru identificarea muncii nedeclarate / nr. de controale efectuate în total -dacă i_3>= 0.8, calificativul 5 -dacă 0.7=< i_3 < 0.8, calificativul 4 ……	100	

177. **Obiectivele individuale nu sunt corelate clar de obiectivele instituționale.** Acest lucru se datorează, în parte, adoptării neuniforme a proceselor de planificare strategică

instituțională, ceea ce înseamnă că obiectivele organizaționale clare, defalcate la nivel de departament, sunt rare. Chiar și atunci când există un cadru de planificare strategică, nu există o teorie a schimbării clar definită pentru a explica modul în care atingerea obiectivelor individuale contribuie la îndeplinirea obiectivelor departamentului sau a instituției (după cum se specifică în PSI, dacă există). Obiectivele individuale surprind în mare conformitatea cu responsabilitățile și activitățile departamentului specificate în regulamentul de organizare și funcționare (ROF) al instituției. Riscul este ca respectarea procedurilor să nu fie privită ca un mijloc de atingere a obiectivelor, ci ca un obiectiv în sine.

178. **Criteriile generale de performanță, legate de competențele funcționarilor publici de execuție și de conducere, sunt greu de operaționalizat și de evaluat**. Evaluatorii nu sunt obligați să furnizeze justificări pentru acordarea unui calificativ pentru performanțele individuale ale angajaților în funcție de aceste criterii. Acest lucru poate crea incertitudine pentru angajat cu privire la motivele care au dus la rezultatele evaluării. În plus, acest lucru îngreunează identificarea zonelor pentru îmbunătățire, ceea ce reduce utilitatea raportului de evaluare ca instrument de management al performanței și de dezvoltare a personalului.

179. **Rolul personalului de resurse umane în procesul de evaluare a performanței este limitat la acordarea de sprijin administrativ.** *De jure* și *de facto*, departamentele de resurse umane nu au niciun rol în asistarea sau *coaching*-ul evaluatorilor sau angajaților evaluați prin îndrumare specializată în domeniul RU, în nici o etapă a procesului de evaluare a performanței. Managerii nu beneficiază de formare sau îndrumare despre cum să stabilească obiective individuale, cum să ofere un feedback constructiv și să dezvolte planuri de îmbunătățire a performanței, cum să poarte discuții dificile cu cei cu performanțe scăzute și nici pe alte astfel de probleme "mai sensibile" care sunt esențiale pentru îndrumarea și motivarea angajaților.

4.4.2 Recomandări

180. **Politica de management al performanței ar trebui să fie reformulată pentru a pune accentul pe managementului performanței nu doar pe evaluarea acesteia**. Pentru ca evaluarea performanței să nu devină un scop în sine, o agenție centrală de MRU ar trebui să definească mai clar modul în care se așteaptă ca evaluarea să fie utilizată pentru managementul performanței, adică nu numai pentru tragere la răspundere și control, ci și pentru îndrumarea și dezvoltarea personalului[214].

181. **Departamentele de resurse umane ar putea fi împuternicite să devină îndrumători tehnici pentru personalul de conducere pentru managementul performanței.** Ele ar putea ghida managerii prin procesul de management al performanței, de la stabilirea obiectivelor individuale adecvate și a indicatorilor de performanță adecvați, până la o evaluare eficientă a performanței și stabilirea de planuri de dezvoltare a carierei. Acest lucru necesită programe de "formare a formatorilor", astfel încât departamentele de resurse umane să devină surse

[214] European Commission (2017) The Quality of Public Administration "Toolbox" (disponibil la http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no)

permanente de expertiză în managementul resurselor umane și să ofere consiliere și sprijin specializat managerilor.

182. **Funcționarii publici ar trebui să fie implicați cât mai activ în fiecare etapă a evaluării performanței ca parteneri consultativi pentru evaluator.** O astfel de evaluare participativă a performanței ar putea spori transparența procesului și ar putea motiva funcționarul public să-și asume pe deplin obiectivele și indicatorii de performanță. Evaluatorii ar putea utiliza parteneriatul mai strâns cu funcționarul public pentru a înțelege mai bine dinamica mediului de lucru, pentru a personaliza obiectivele individuale ale angajaților și a le comunica mai bine. Autoevaluările sunt utilizate din ce în ce mai mult de administrațiile publice din UE (Bulgaria, Comisia Europeană, Finlanda, Irlanda, Letonia, Lituania, Ungaria, Portugalia, Spania și Elveția) [215] ca un instrument eficient de a implica funcționarii publici în procesul de evaluare și de a pune la dispoziția evaluatorilor puncte de vedere diferite asupra activității funcționarului public evaluat.

Managementul performanței - recomandări

- Reorientarea politicilor de management al performanței de la evaluarea performanței la managementul ei
- Consilierea și îndrumarea personalului de conducere să se reorienteze de la simpla respectare a procedurilor de evaluare a performanței către utilizarea instrumentului pentru a îmbunătăți performanța personalului
- O implicare mai activă a personalului evaluat în toate etapele procesului de evaluare a performanței
- Îmbunătățirea echilibrului dintre măsurile punitive și stimulentele pozitive pentru performanță
- Legarea obiectivelor individuale și indicatorilor de performanță de obiectivele organizaționale, în special la nivel personalului de conducere

183. **Evaluarea intermediară a performanței și/sau discuțiile informale trimestriale ar permite managerilor și funcționarilor publici să se adapteze în timp real la provocările profesionale**. O discuție formală de două ori pe an ar putea contribui la evaluarea progreselor înregistrate în realizarea obiectivelor individuale, la clarificarea așteptărilor și la stabilirea unor repere pentru perioada următoare. Aceste discuții nu ar trebui să fie corelate cu niciun mecanism disciplinar. În schimb, acestea ar trebui să permită celor două părți să identifice și să decidă în mod liber soluțiile la problemele curente care ar putea interfera cu performanța. S-a constatat că feedback-ul mai frecvent este un factor motivant pentru tinerii funcționari publici aparținând generației "millennials".[216] O perioadă de timp mai flexibilă pentru desfășurarea procesului anual de evaluare a performanței ar putea, de asemenea, permite evaluatorilor să se implice pe deplin în acest proces, fără a afecta sarcinile lor principale. În schimb, Codul Administrativ propus în 2018 prevede o abordare diferită pentru

[215] Katarína Staroňová (2016) Performance Appraisal In The Eu Member States And The European Commission
[216] Twenge, J.M. and Campbell, S.M., 2012. Who are the millennials? Empirical evidence for generational differences in work values, attitudes and personality. Managing the new workforce: International perspectives on the millennial generation, pp.152-180 citat în Katarína Staroňová (2016) Performance Appraisal in the EU Member States and The European Commission

managementul performanței, punând accentul pe evaluarea performanței prin examinări scrise[217], față de gestionarea performanței prin îndrumări interpersonale și feedback. Această abordare ar putea slăbi motivația personalului de a excela în cursul anului, deoarece performanța obținută pe parcursul anului poate fi aproape în întregime anulată de un punctaj scăzut la examenului scris.

184. **Performanța bună trebuie recunoscută în mod adecvat pentru a fi valorificată.** O performanță bună poate duce la oportunități de promovare, dacă este menținută în mai multe cicluri de evaluare, însă persoanele care excelează ar trebui să fie distinse prin recompense mai semnificative, dar limitate de cote transparente. Aceste recompense ar putea lua forma unor beneficii non-financiare, cum ar fi recunoașterea publică a muncii, scheme de mobilitate profesională, program de lucru flexibil sau sisteme de promovare rapidă, printre altele. Posibilitatea de bonus de performanță oferită de Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (153/2017) ar putea fi utilizată de mai multe instituții, dacă este concepută cu atenție și se poate asigura acordarea bonusului într-un mod transparent și meritocratic.

185. **Obiectivele individuale ar putea fi mai bine corelate cu obiectivele și misiunile organizației.** În mod ideal, obiectivele individuale ar trebui să se lege de planurile strategice instituționale, prin obiectivele departamentului. Această legătură ar permite managerilor să stabilească obiective mai robuste, care să se concentreze pe contribuția angajatului la rezultatele organizației și nu pe măsurarea conformității cu procesele.

186. **Performanța scăzută identificată în timpul evaluării performanței ar trebui abordată mai întâi prin intermediul unui plan de îmbunătățire a performanței**. O perioadă de probă după primirea calificativului "nesatisfăcător" ar permite funcționarilor publici să își demonstreze angajamentul de a remedia deficiențele identificate în aptitudini și competențe. O astfel de abordare, care se axează mai întâi pe consiliere, mai degrabă decât pe sancționarea directă a funcționarul public, ar putea restabili încrederea în procesul de evaluare a performanței și ar putea fi un instrument util de management al performanței. De asemenea, evaluarea performanței ar fi mai puțin "amenințătoare" și ar putea reduce probabilitatea unei acțiuni în instanță. Un program similar de îmbunătățire a performanței este utilizat în alte administrații publice, de exemplu în Irlanda[218]. În mod similar, funcționarii publici din cadrul Comisiei Europene pot fi concediați numai după cinci ani de la primirea unui raport de performanță negativ și numai dacă nu își îmbunătățesc performanțele în cadrul unui plan de îmbunătățire structurat. Unul din raționamentele principale care stă la baza acestei abordări este faptul că recrutarea și formarea unui înlocuitor consumă mai multe resurse decât ar consuma ajutarea funcționarului public vizat să își îmbunătățească performanța.[219]

---

[217] Această prevedere a fost eliminată din versiunea Codului adoptată prin OUG 57/2019.

[218] Funcționarii publici cu performanțe necorespunzătoare sunt sancționați numai atunci când nu reușesc să arate rezultate în baza unui plan de îmbunătățire a performanței. A se vedea Circulara DPER 24/2016, disponibilă la adresa https://circulars.gov.ie/pdf/circular/per/2016/24.pdf

[219] Așa cum a prezentat directorul EPSO în timpul vizitei române de studiu în Belgia, 16-20 octombrie 2018

187. **Sursele multiple de feedback ar permite evaluatorilor să evalueze performanța mai cuprinzător (de exemplu, ca parte a evaluării de tip 360 sau 180 pentru pozițiile de conducere)**. O înțelegere mai contextuală și personalizată a modului în care funcționarii publici își îndeplinesc îndatoririle într-un mediu bazat pe lucru în echipă ar putea fi obținută prin strângerea de feedback de la colegii de echipă, care ar putea fi folosit să informeze rezultatele rapoartelor de evaluare. Acest lucru ar putea îmbunătăți percepția de corectitudine privind procesul de evaluare, deoarece rezultatele s-ar baza pe o medie obținută din surse multiple, și nu pe opinia unică a evaluatorului.

188. **Mecanisme mai riguroase de responsabilizare a evaluatorilor ar putea îmbunătăți obiectivitatea și eficacitatea evaluărilor performanțelor.** Sistemele în care evaluatorii pot fi evaluați independent pentru modul în care desfășoară evaluările anuale pot duce la un proces mai eficient de evaluare a performanței. Într-adevăr, s-a dovedit că sistemele de "evaluare a evaluatorilor" pot îmbunătăți modul în care se evaluează performanța, rezultatele fiind vizibile într-o perioadă de cinci ani[220]. Astfel, percepțiile funcționarilor publici evaluați cu privire la modul în care au fost evaluați ar trebui valorificate pentru a informa evaluarea performanței superiorilor lor ierarhici. În multe țări din UE, printre care Finlanda, Grecia, Croația, Suedia și Belgia, managerii sunt evaluați de personalul lor cu privire la abilitățile lor de evaluare a performanței[221]. În schimb, Codul Administrativ propus în 2018 prevedea ca metodă de creștere a responsabilizării evaluatorilor întărirea controlului venit de sus în jos, adăugând un nivel adițional de validare a raportului de evaluare în persoana aprobatorului, care este superiorul ierarhic al persoanei care contrasemnează raportul redactat de manager. Principalul efect al acestei abordări ar fi probabil de a crește încărcarea administrativă deja excesivă a procesului de evaluare și ar transfera răspunderea pentru calificativul final al evaluării dincolo de departamentul în care lucrează Funcționarul Public evaluat.

189. **Multe dintre propunerile de mai sus pentru îmbunătățirea abordării managementului performanței sunt de asemenea incluse în SDFP.** Cu toate acestea, ele nu sunt incluse în propunerea legislativă actuală de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. Revizuirile viitoare ale politicii de management al performanței în acest sens vor necesita, probabil, modificări legislative suplimentare. Cu toate acestea, unele aspecte nu pot fi abordate doar prin schimbări legale, ci vor necesita schimbări comportamentale - inclusiv o schimbare a percepțiilor cu privire la scopul procesului de evaluare a performanțelor, precum și schimbări de percepție față de obiective și ce se consideră bune practici pentru managementul performanței în ansamblu.

190. **ANFP sau o instituție centrală de MRU poate sprijini acest proces dacă s-ar concentra mai mult pe elaborarea de ghiduri pentru managementul performanței și pe consilierea departamentelor de RU și a managerilor cu privire la diverse aspecte ce țin de managementul performanței.** Această îndrumare nu ar trebui să se axeze doar pe descrierea

[220] Walker, A.G. and Smither, J.W. 1999. A Five-year study of Upward Feedback: What managers do with their Results Matters. Personnel Psychology. 52 (2), 393-423. Citat în Katarína Staroňová (2016) Performance Appraisal In The Eu Member States And The European Commission

[221] Katarína Staroňová (2016) Performance Appraisal In The Eu Member States And The European Commission

etapelor procesului (care sunt prevăzute în legislație), ci ar trebui să cuprindă și aspectele sensibile, dar dificil de abordat, ale managementului performanței, cum ar fi modul în care se oferă feedback, modul de stabilire a obiectivelor, identificarea nevoilor de formare, etc. Acest lucru ar putea fi realizat printr-un program dedicat de consolidare a capacităților departamentelor de resurse umane și/ sau a managerilor pe tema acestor aspecte, în care componenta de formare ar putea fi concepută și implementată împreună cu INA.

191. **Tabelul 8 sugerează un set de indicatori posibili potențiali pentru evaluarea progreselor înregistrate în îmbunătățirea procesului de management al performanței**. Având în vedere că în prezent există puține informații centralizate cu privire la modul în care se desfășoară managementul performanței, colectarea multor din acești indicatori va necesita investiții suplimentare în consolidarea sistemelor de colectare și raportare a datelor privind managementul performanței la nivel de instituție.

Tabelul 8. Posibili indicatori pentru managementul performanței

Posibili indicatori din date administrative	Posibili indicatori din sondaje în rândul personalului
➢ Numărul de zile lucrătoare în care angajații publici sunt absenți din motive medicale în fiecare an[222] ➢ Scăderea numărului de contestații la raportul de evaluare ➢ % calificativelor de performanță care se încadrează în fiecare categorie ➢ % de obiective care s-au axat pe activități față % de obiective axate pe rezultate ➢ % de obiective legate direct de misiunea organizațională (pentru managerii de nivel mediu și superior)	➢ Participarea personalului la procesul de management al performanței: Procentul de personal care a fost implicat de managerii lor în stabilirea obiectivelor individuale de performanță/ cu care managerii lor au discutat rezultatele evaluării performanței/ Nivelul de conștientizarea a personalului cu privire la propriile obiective individuale de performanță ➢ Percepția personalului asupra utilității evaluării performanțelor pentru îmbunătățirea performanței ➢ Percepția personalului privind corectitudinea procesului de evaluare a performanțelor ➢ Percepția personalului despre cât de mult sunt folosite rezultatele evaluării perfromanței în deciziile legate de MRU (formare, promovare, remunerare etc.) ➢ Percepții despre cum e gestionată performanța deficitară de către manageri

[222]OECD (2011), Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, OECD Publishing. Explicația este că acesta este "*un indicator al calității managementului și a condițiilor de muncă din administrația publică. Este, de asemenea, un indicator de rezultat pentru politicile de management al resurselor umane, deoarece mediile de lucru nesatisfăcătoare pot conduce la o incidență mai mare a angajaților care își iau concediu*."

- Opinia personalului cu privire la utilizarea sau neutilizarea de către departamentul lor a obiectivelor de performanță pentru urmărirea și recompensarea (financiară sau nefinanciară) a performanței angajaților
- Proporția de angajați care primește feedback și îndrumări din partea managerilor sau a altor membri ai instituției lor în mod informal (în plus față de procesul de evaluare anuală)

4.5 Managementul carierei

192. **Managementul carierei funcționarilor publici activi este operaționalizat printr-un set de instrumente definite legal, care permit mobilitate orizontală și verticală**. Statutul Funcționarilor Publici (Legea 188/1999), ca legislație primară, definește drepturile și obligațiile funcționarilor publici în ceea ce privește progresul și mobilitatea în carieră. Înainte de decizia Curții Constituționale din mai 2018, legislația secundară[223] prevedea metodologia de implementare a instrumentelor de management al carierei și stabilea rolului instituțiilor în acest proces. Legislația specifică secundară reglementa separat managementul carierei pentru personalul contractual [224] și, dintre funcționarii publici, pentru înalții funcționari publici [225] și pentru managerii publici[226]. Cu toate acestea, nu a fost elaborată nicio strategie sau politică coerentă care să stabilească modul în care progresul în carieră este legat de performanță sau de dezvoltarea profesională.

Managementul carierei - caracteristici:

- Funcționarii publici avansează în nivelul de salarizare prin vechime și în grad prin concursuri;
- Responsabilitățile legate de organizarea concursurilor de promovare sunt împărțite între instituțiile angajatoare, pentru funcționarii publici generali și personalul contractual și ANFP, pentru funcționarii publici în roluri de conducere din administrația centrală și în anumite roluri de conducere la nivel local;
- Schemele de mobilitate orizontală sunt disponibile funcționarilor publici, conform deciziei conducătorului instituției; și
- Numirile temporare pot fi folosite pentru a ocupa roluri de conducere fără concurs deschis.

193. **Pentru personalul contractual din administrația publică, managementul carierei este reglementat prin HG 286/2011 și prin prevederi specifice din Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Legea 153/2017).** Acestea permit

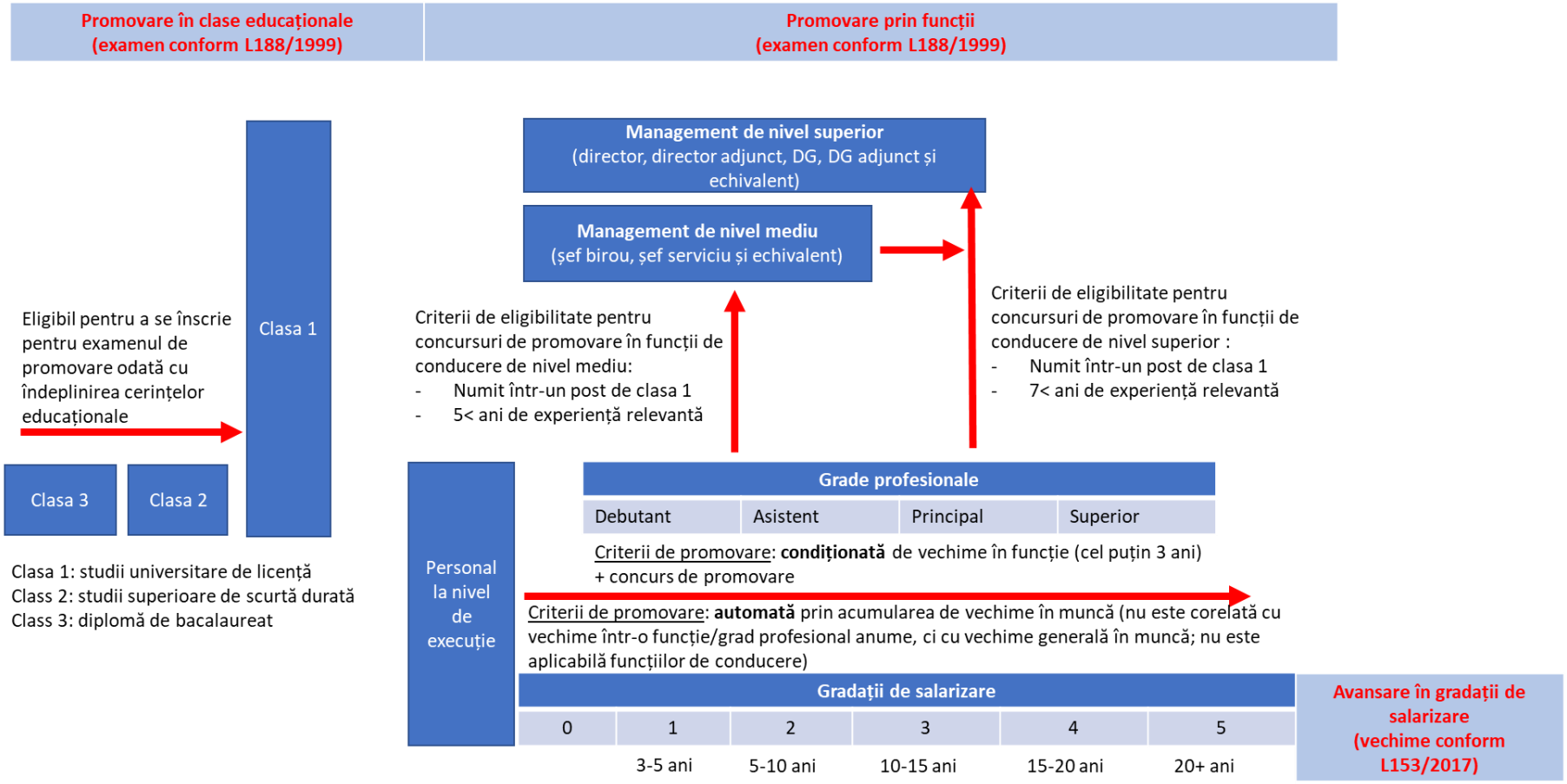
[223] HG 611/2008
[224] HG 286/2011
[225] HG 341/ 2007
[226] OG 92/2008

personalului contractual să fie promovat în funcții superioare (inclusiv roluri de conducere), grade și trepte profesionale, în funcție de structura posturilor din familia ocupațională respectivă.

194. **Funcțiile din administrația publică sunt structurate pe bază de nivelul de studii, de categoria funcțională și de gradul profesional, pentru posturile la nivel de execuție**. După atribuții, funcțiile sunt împărțite în 3 categorii: de execuție, de conducere și înalți funcționari publici. Ele sunt, de asemenea, structurate pe trei clase, în funcție de cerințele educaționale. Funcționarii publici din toate cele trei clase pot ocupa funcții de execuție, în timp ce numai cei din clasa I (cel puțin studii universitare de licență absolvite cu diplomă) pot ocupa funcții de conducere și înalte funcții publice Funcțiile de execuție sunt structurate pe 4 grade (debutant, asistent, principal și superior), în timp ce funcțiile de conducere pot fi clasificate informal în management de nivel mediu (șeful birou, șef serviciu sau funcții asimilate acestora) și management de nivel superior (director general, director general adjunct, director, director adjunct sau funcții asimilate acestora). Nu există niveluri de salarizare specifice funcțiilor de administrație publică prin care funcționarii publici să poată avansa. În schimb, Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Legea 153/2017) stabilește 5 gradații de salarizare prin care personalul plătit din fonduri publice avansează prin acumularea de experiență profesională relevantă, indiferent de funcție și responsabilități. Pentru funcționarii publici din administrația publică, sistemul de evoluție a salariilor nu se aplică funcțiilor de conducere.

195. **Dreptul la avansare în carieră, adică la mobilitatea verticală, este operaționalizat prin promovare**. Funcționarii publici pot avansa permanent în grad profesional numai prin promovare, obținută prin concursuri sau examene organizate periodic. Promovarea în grad și clasă nu este condiționată sau limitată de posturi vacante disponibile și este restricționată numai de bugetul disponibil al instituției pentru cheltuieli cu personal. Promovarea în funcții de conducere poate fi făcută numai atunci când există un post vacant. Promovările rapide au fost, de asemenea, posibile până în iulie 2018. Figura 26 oferă o reprezentare grafică a structurii carierei în administrația publică.

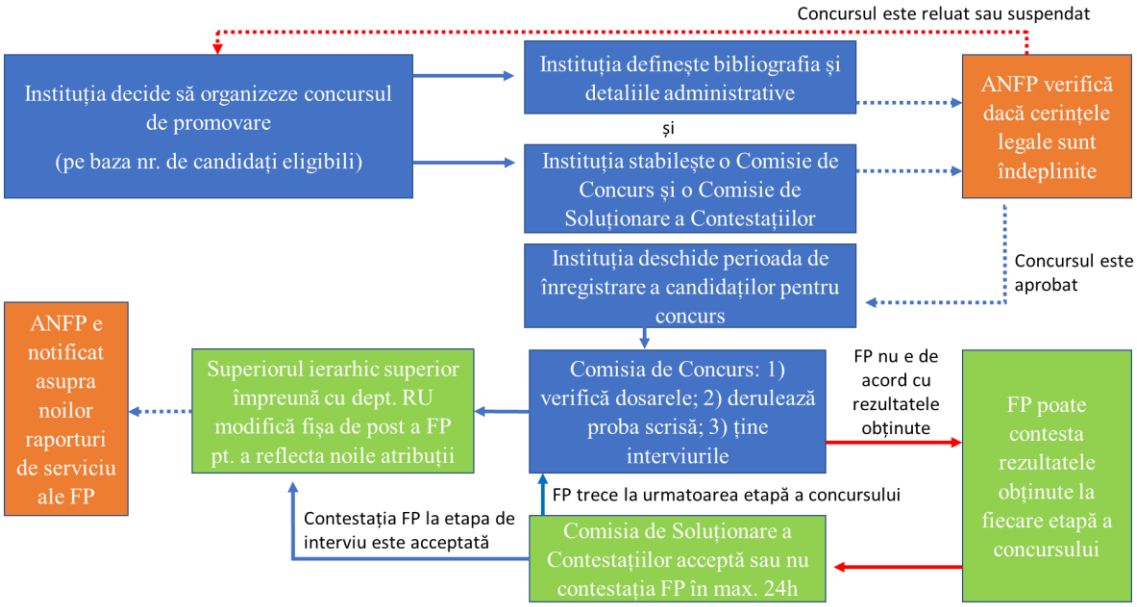
Figura 26. Structura carierei pentru funcționarii publici



196. **Instituțiile își organizează propriile concursuri pentru promovarea în grad profesional sau clasă pentru funcționarii publici de execuție angajați.** Instituțiile administrației centrale trebuie să solicite aprobarea ANFP înainte de începerea procesului de promovare în grad profesional**,** în timp ce instituțiile locale trebuie doar să notifice ANFP cu privire la concurs. Pentru promovările în clasă, instituțiile sunt doar obligate să înștiințeze ANFP în termen de 10 zile de la orice modificare a raportului de serviciu al funcționarilor publici după promovare.[227] Comisiile de concurs și de soluționare a contestațiilor sunt stabilite de fiecare instituție pentru a desfășura etapa de testare și, respectiv, pentru a soluționa orice contestații. Pentru concursurile de promovare în grad profesional, ANFP este reprezentat în ambele comisii pentru a asigura supravegherea și coerența concursurilor. La nivel local, reprezentanții ANFP pot fi înlocuiți cu reprezentanți ai instituției prefectului.

197. **Departamentele de resurse umane oferă suport logistic și administrativ pe parcursul întregului proces**. Acestea ajută managerii de linie să elaboreze noile fișe de post pentru funcționarii publici care au fost promovați, pentru a reflecta noile responsabilități. Conducătorul instituției are ultimul cuvânt în aprobarea promovării pe baza noii fișe de post. Acest act administrativ este încărcat și trimis de departamentele de resurse umane către ANFP prin intermediul platformei electronice a ANFP. Vedeți Figura 27 pentru o reprezentare grafică a procesului de promovare pentru funcționarii publici de execuție.

Figura 27. Procesul de promovare în grad pentru funcționarii publici de execuție



[227] Așa cum se specifică în Regulamentul din 18 decembrie 2009 privind organizarea și desfășurarea examenului de promovare în clasă a funcționarilor publici (modificat prin Ordinul președintelui ANFP nr. 4763/2012)

198. **Funcțiile publice de conducere sunt cele de șef de birou, șef de serviciu, director adjunct, director, director general adjunct și director general, iar promovarea în aceste funcții este condiționată de existența unei poziții vacante.** Funcțiile sunt ierarhizate în funcție de numărul de persoane gestionate, de experiența necesară și de instituția angajatoare. Posturile vacante pot fi ocupate prin concurs deschis de către funcționari publici de clasa I. Candidații trebuie să fi acumulat cel puțin 5 ani de experiență profesională relevantă în cazul funcțiilor de conducere de nivel mediu (șefi de birou și de serviciu) sau cel puțin 7 ani de experiență profesională în cazul funcțiilor de conducere de nivel superior (pozițiile de directori).

199. **ANFP este responsabilă pentru organizarea concursurilor de promovare și recrutare pentru toate funcțiile publice de conducere la nivel central și pentru unele funcții publice de conducere de la nivel local[228]**. Se aplică o procedură similară cu cea pentru promovarea în grad, cu excepția faptului că ANFP emite propunerile de promovare către șeful instituției în care lucrează Funcționarul Public vizat.

200. **Funcționarii publici pot fi, de asemenea, promovați temporar de conducerea politică a unei instituții publice în funcții de conducere sau funcții specifice înalților funcționari publici.** Singura condiție este să îndeplinească cerințele generale minime ale postului. Din punct de vedere legal, acest instrument ar trebui utilizat numai în circumstanțe excepționale, însă în practică acesta este folosit în mod regulat, fiind controlat doar printr-o obligație a instituției de a înștiința în prealabil ANFP cu privire la numire. ANFP are la dispoziție 10 zile de la notificare pentru a emite un aviz cu privire la îndeplinirea criteriilor de angajare ale persoanei desemnate. În cazul în care avizul este negativ, dar candidatul este totuși numit, ANFP poate contesta ulterior numirea în fața unei instanțe de contencios administrativ.

201. **Personalul contractual este promovat într-un grad profesional superior sau într-o funcție superioară, la propunerea superiorului ierarhic direct, cel mai devreme o dată la 3 ani**[229] . Legea-cadru privind salarizarea impune ca personalul contractual să fie promovat prin concursuri similare ca etape de testare cu cele pentru funcționarii publici (examen scris și interviu). Managerul trebuie să propună personal contractual pentru promovare prin intermediul raportului de evaluare, pe baza unei evaluări a performanțelor și a aprobării de către conducătorul instituției. Managerul de linie prezintă, de asemenea, propuneri privind subiectele testării și componența comisiilor de concurs și de soluționare a contestațiilor. Instituțiile decid când să organizeze concursuri de promovare pentru personalul contractual. Nici ANFP și nici altă agenție nu au prerogative să monitorizeze, să strângă statistici sau să intervină în acest proces.

---

[228] ANFP organizează concursuri de promovare pe funcții de conducere la nivel local numai pentru câteva domenii funcționale: protecția copilului, evidența electronică a persoanelor, audit intern, finanțe-contabilitate, urbanism și arhitectură, resurse umane, integrare europeană, secretari de unități administrativ-teritoriale, precum și pentru funcțiile de execuție în auditul intern.
[229] Legea 153/2017

202. **Drepturile și obligațiile de mobilitate orizontală pentru funcționari publici sunt constau din delegare, detașare, transfer și mutare.** Conducerea unei instituții publice poate solicita delegarea funcționarilor publici (până la 60 de zile pe an, fără a fi nevoie de consimțământul Funcționarului Public), detașarea (până la 6 luni, fără a solicita consimțământul Funcționarului Public) sau mutarea (permanent sau temporar, pentru o durată de până la 6 luni) către o altă instituție publică pentru a acoperi eventuale nevoi funcționale. Numai în cazul transferurilor este necesar acordul prealabil al Funcționarului Public indiferent de perioadă. Funcționarul Public nu poate să refuze sarcina decât din motive de sănătate, de siguranță și legate de familie, conform legii[230]. A se vedea Tabelul 9 pentru o prezentare comparativă a traseelor de mobilitate.

Tabelul 9. Trasee de mobilitate orizontale

Tipul de mobilitate	Șeful instituției de plecare	ANFP
Transfer (permanent)	Poate să dispună transferul numai cu consimțământul angajatului respectiv	Înștiințare
Delegare (până la 60 de zile sau mai mult cu consimțământul Funcționarului Public)	Poate să dispună unilateral delegarea unui Funcționar Public	Nicio înștiințare
Detașarea (până la 6 luni sau mai mult, cu consimțământul Funcționarului Public)	Poate să dispună unilateral detașarea unui Funcționar Public	Înștiințare
Mutare (permanentă sau temporară pentru o perioadă de până la 6 luni)	Poate să dispună unilateral relocarea temporară a funcționarilor publici. Necesită consimțământul Funcționarului Public pentru relocarea permanentă.	Înștiințare

203. **Înalții funcționari publici trebuie să se supună mobilității în interes public, sub sancțiunea eliberării din funcție**. În conformitate cu cea mai recentă lege aplicabilă[231], mobilitatea înalților funcționari publici se poate realiza fie pentru a spori eficiența în instituțiile publice[232], fie în interesul public[233]. Refuzul nejustificat de a se conforma directivelor privind mobilitatea ar conduce la eliberarea din funcție a înalților funcționari publici. Ulterior, aceștia ar urma să fie mutați în corpul de rezervă al funcționarilor publici, de unde ar putea fi redistribuiți într-o funcție vacantă de conducere sau de execuție.

204. **Personalul contractual este eligibil numai pentru transferuri.**[234] Acestea se desfășoară în aceleași condiții ca pentru funcționarii publici.

205. **Sancțiunile disciplinare pentru abaterile disciplinare ale funcționarilor publici sunt definite în Statutul Funcționarilor Publici.** De la cele mai puțin grave la cele mai dure,

[230] Legea privind Statutul Funcționarilor Publici 188/1999
[231] HG 341/2007
[232] prin hotărâre a Guvernului sau prin decret al Prim ministrului, în funcție de poziția înaltului Funcționar Public
[233] prin decizia șefului instituției sau pe baza unui plan de mobilitate aprobat de Guvern
[234] Legea 188/1999 art. 90 punctul 9

măsurile disciplinare pot include mustrare scrisă, diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni, suspendarea drepturilor de promovare pe o perioadă între 1-3 ani, retrogradarea în funcția publică și destituirea din funcția publică. Șefii de instituții aplică sancțiuni la propunerea comisiilor interne de disciplină. Numai în cazul mustrărilor scrise, șefii instituțiilor pot hotărî unilateral aplicarea. Toate sancțiunile disciplinare sunt înregistrate în dosarul personal al Funcționarului Public pentru o perioadă cuprinsă între 6 luni și 7 ani, în funcție de gravitatea sancțiunii.

206. **Consilierii de etică trebuie să trimită către ANFP[235] , în fiecare semestru, un raport care să conțină informații detaliate despre numărul, natura și circumstanțele proceselor disciplinare desfășurate de către instituția respectivă**. Raportarea privind încălcările Codului de etică, precum și măsurile preventive luate de instituție, e necesară în fiecare trimestru. Raportul este transmis de către consilierul de etică printr-o secțiune dedicată online pe site-ul ANFP.

207. **Funcționarii publici pot fi eliberați din funcție în următoarele situații**:

- **i. Din motive instituționale,** în cazul reorganizărilor. Dacă în cadrul instituției din care fac parte nu există poziții vacante în care să fie redistribuiți funcționarii publici, instituția are obligația de a solicita ANFP lista funcțiilor publice vacante în administrația publică. Funcționarii publici care nu pot fi redistribuiți într-o altă funcție publică vacantă corespunzătoare intră în corpul de rezervă.
- **ii. Pentru refuzul nejustificat de acceptare a modificărilor raportului de serviciu**, spre exemplu în cazul directivelor de mobilitate.
- **iii. Pentru performanțe scăzute,** când primesc calificativul "nesatisfăcător" în cadrul procesului de evaluare a performanței.
- iv. **În urma unei decizii a comisiei de disciplină a instituției**, ca urmare a uneia sau mai multor abateri disciplinare.
- **v. De către instanțe,** în cazul săvârșirii de infracțiuni sau când se constată incompatibilitatea cu funcția publică.

208. **Rolul ANFP în managementul carierei este limitat la asigurarea respectării procedurilor legale pentru concursurile de promovare și la gestionarea corpului de rezervă al funcționarilor publici**. ANFP are un reprezentant în comisia de evaluare (sau 2 în cazul concursurilor de promovare în funcții de conducere), prin care se poate asigura că procedurile legale sunt respectate și că poate avea un rol în selecția finală a candidaților. În cazul în care se observă sau se raportează o încălcare a normelor legale, ANFP are dreptul de a cere instituției să reia procedura sau să o suspende.

209. **Corpul de rezervă este constituit din funcționari publici ale căror atribuții de serviciu au încetat din motive independente de performanța sau comportamentul profesional al acestora**. În 2017, corpul de rezervă număra 28 de funcționari publici.[236] În timp ce se află în

[235] Ordinul Președintelui ANFP 3753/2015 și Ordinul Președintelui ANFP 1442/2018
[236] Idem 131

corpul de rezervă, funcționarii publici inactivi pot fi redistribuiți de ANFP pe posturi vacante de același grad ca al lor. Atunci când un post devine vacant, ANFP verifică dacă există funcționari publici eligibili în corpul de rezervă, domiciliați la mai puțin de 50 km de postul respectiv. Dacă se găsește doar un singur funcționar public, acesta este redistribuit în funcție prin ordin al președintelui ANFP, iar instituția angajatoare trebuie să accepte nominalizarea. Dacă există mai mulți funcționari publici eligibili, ANFP selectează candidatul care urmează să fie redistribuit pe baza unui examen profesional scris. funcționarii publici sunt excluși din corpul de rezervă și își pierd statutul de funcționar public dacă nu sunt redistribuiți după doi ani de la intrarea în corp, dacă încheie contracte individuale de muncă pe o durată mai lungă de 12 luni sau dacă refuză redistribuirea propusă de către ANFP.

210. **Rolul departamentelor de resurse umane din cadrul instituțiilor în procesul de management al carierei funcționarilor publici este limitat la atribuții de ordin logistic, administrativ și de păstrare a evidenței**. Departamentele de RU nu au un rol formal sau informal și nici capacitate de a oferi consultanță specializată în RU pentru manageri sau pentru conducătorii instituției cu privire la oportunitatea deciziilor de mobilitate, de sancțiuni disciplinare sau de promovări.

4.5.1 Provocări

211. **Structura actuală a carierei pentru funcționarii publici generali nu definește un traseu coerent și continuu pentru avansarea în carieră în administrația publică**. Funcționarii publici la nivel de execuție pot ajunge la nivelul maxim în 9 ani, după ce trec doar prin 4 grade profesionale (debutant, asistent, principal, superior). Dincolo de acest punct, funcționarii publici pot să avanseze în cariera lor doar obținând funcții de conducere. Ajunși în acel punct, funcționarii publici pot avansa numai prin concurs în funcții de conducere superioare, fie progresiv, fie sărind etape (de exemplu, de la șef de birou la director general). În același timp, toți funcționarii publici trec prin fiecare dintre cele 5 gradații de salarizare o dată la 5 ani, indiferent de funcție și bazându-se exclusiv pe acumularea vechimii în muncă. Având în vedere oportunitățile limitate pentru dezvoltarea carierei, precum și corelarea slabă între angajamentul demonstrat pentru serviciul public și sistemul de recompensare a angajatului, actuala structură a carierei în funcția publică nu poate duce la îndeplinirea *obiectivului* SDFP de a le oferi funcționarilor publici un traseu clar în carieră pentru a menține stabilitatea și a spori profesionalizarea administrației publice.

Managementul carierei - provocări:

- Progresul rapid în grad cu vechimea, legătura slabă dintre promovarea în grad și performanța dovedită;
- Pentru concursurile de promovare, ANFP poate emite opinii cu privire la conformitatea cu procedurile, dar nu și cu privire la adecvarea la nevoile strategice generale ale funcției publice; și
- Numirile temporare în funcții de conducere sunt frecvent utilizate fără o justificare clară.

212. **Instituțiile iau decizii de organizare a concursurilor de promovare în clasă și grad într-un mod imprevizibil, iar promovările în sine sunt legate doar formal de performanță**.

Funcționarii publici progresează automat prin gradațiile de salarizare pe măsură ce acumulează experiență profesională, care poate fi dobândită și în afara administrației publice. Din punct de vedere legal, aceștia pot lua parte la examenele sau concursurile de promovare în grad și clasă odată ce se încadrează în cerințele legale minime pentru promovare. De exemplu, în ceea ce privește gradele, debutanții (cei nou-intrați în funcția publică) pot atinge gradul profesional maxim disponibil funcțiilor de execuție, adică gradul de superior, în termen de 9 ani, cu condiția să obțină cel puțin calificativul "bine" la fiecare evaluare a performanțelor. Promovările nu sunt condiționate de existența de posturi vacante, dar șefii instituțiilor decid dacă vor fi organizate concursuri de promovare, în funcție de anvelopa salarială. Astfel, chiar și funcționarii publici cu realizări remarcabile, care îndeplinesc toate condițiile de promovare, nu pot avansa în cariera lor dacă liderul instituției amână concursurile de promovare. Atunci când se organizează concursuri, este extrem de rar ca funcționarii publici să nu promoveze. Acest proces imprevizibil de avansare în carieră, slab corelat cu performanța reală a angajatului, nu poate contribui la o motivare eficientă a funcționarilor publici de a-și îndeplini responsabilitățile peste nivelul minim cerut. Chiar și rezultatele remarcabile nu conduc la beneficii comensurabile pentru funcționarul public.

213. **Nici departamentele de resurse umane, nici ANFP sau alte instituții centrale nu au responsabilități legale de a se pronunța asupra oportunității organizării concursurilor de promovare din punctul de vedere al planificării strategice a resurselor umane pentru întreaga administrație publică.** Acest lucru, corelat cu avansarea facilă în grade profesionale, a condus la o inflație a funcțiilor de grad superior în cadrul funcției publice, adică o distribuție a personalului în formă de triunghi inversat. Până la sfârșitul anului 2017, funcțiile publice de cel mai înalt grad profesional, cel de „superior", reprezentau 65,6% din totalul funcțiilor publice.[237]

214. **Numirile temporare frecvente ale funcționarilor publici în roluri de conducere reduc atât oportunitățile de promovare bazate pe merit, cât și transparența procesului în sine și pot afecta semnificativ calitatea conducerii în administrația publică și încrederea în sistem**. Spre deosebire de promovarea în grade și clase, promovarea în funcții de conducere constă în ocuparea unui post de conducere vacant prin concurs deschis. Pentru numiri temporare în funcții de conducere nu sunt organizate concursuri, chiar dacă, din punct de vedere legal, aceste numiri temporare ar trebui utilizate numai în circumstanțe excepționale[238]. În urma modificării legii 188/1999 în 2018, instituțiile publice sunt obligate doar să înștiințeze ANFP despre numirile temporare, nu să și solicite aprobarea acesteia. ANFP are la dispoziție 10 zile pentru a emite un aviz cu privire la legalitatea numirii temporare, comparând documentația prezentată de candidat cu cerințele postului respectiv privind educația și experiență profesională. Dacă nu se emite nici un aviz în termenul stabilit, candidatul poate ocupa funcția. Numirile temporare pot dura până la 9 luni pentru funcțiile vacante. În primele 6 luni de numire temporară, instituția angajatoare trebuie să organizeze un concurs de recrutare pentru ocuparea permanentă a postului. Dacă nu a fost recrutat niciun candidat în acest răstimp, instituția angajatoare poate prelungi numirea temporară (fie pentru aceeași

[237] ANFP (2018) Raportul privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici pe anul 2017

[238] Nu există dispoziții legale echivalente cu privire la numirile temporare/ promovările pentru personalul contractual

persoană, fie pentru o altă persoană) pentru încă 3 luni. Aceeași funcție poate fi deschisă din nou pentru numire temporară în anul calendaristic următor, în cazul în care nici un candidat nu este recrutat permanent printr-un concurs deschis. În practică, totuși, testarea din cadrul concursurilor de recrutare poate fi concepută în așa fel încât să reducă semnificativ șansele candidaților de reușită, de exemplu, prin solicitarea unei cunoașteri exacte a unei legislații specifice. De asemenea, concursurile pot fi amânate până la începutul anului următor, când ciclul de numire temporară poate fi reluat. Numirile temporare pot deveni astfel un instrument puternic la îndemâna șefilor de instituții, prin care să-și exercite discreția în ceea ce privește ocupanții funcțiilor de conducere, deoarece ei pot decide durata numirii temporare și ce Funcționar Public va ocupa funcția respectivă.

215. **Șefii instituțiilor au autoritatea prin lege[239] să solicite mobilitatea funcționarilor publici pe o perioadă de până la 6 luni fără a-și lega decizia de criterii de performanță sau de nevoi de dezvoltare profesională a celui supus mobilității**. În plus, șefii instituțiilor au ultimul cuvânt de spus în ceea ce privește autorizarea solicitărilor din partea funcționarilor publici pentru misiunile de mobilitate. Acest control direct al șefului instituției asupra selecției pentru mobilitate duce la o lipsă de încredere a funcționarilor publici față de corectitudinea și scopul instrumentului, ceea ce subminează atractivitatea mobilității ca oportunitate de dezvoltare a carierei.

216. **În absența unei politici de dezvoltare a carierei, mobilitatea nu este concepută ca o oportunitate de dezvoltare profesională.** Funcționarii publici nu au la dispoziție informații sau sfaturi privind programele de mobilitate pentru că nici la nivel de instituție, nici la nivel central sub coordonarea ANFP nu există o strategie sau îndrumări coerente de utilizare a mobilității pentru dezvoltare profesională sau ca instrument motivațional. Rapoartele anuale realizate de ANFP oferă puține informații despre cum, de către cine și în ce scop se utilizează mobilitatea. Nu există un mecanism de mobilitate dedicat specific funcțiilor de conducere sau înalților funcționari publici din administrația publică românească, ceea ce este în contradicție cu tendința observată în mai multe administrații publice din UE, care se concentrează din ce în ce mai mult pe încurajarea și facilitarea mobilității cadrelor de conducere în scopul dezvoltării carierei lor.[240]

4.5.2 Recomandări

217. **Politica de mobilitate ar putea fi revizuită pentru a contribui mai puternic la motivarea și creșterea performanței profesionale a funcționarilor publici**. Perspectiva unor trasee de carieră transparente și previzibile poate fi un factor motivațional puternic care să atragă candidați ambițioși și cu spirit antreprenorial, ce pun preț pe dezvoltarea profesională. De asemenea, această perspectivă poate motiva și angajații existenți să aibă performanțe mai bune, mai ales dacă se bazează pe demonstrarea competențelor și atingerea rezultatelor. Acest obiectiv poate fi atins, printre altele, printr-o avansare în grade profesionale mai lentă, prin utilizarea schemelor de mobilitate orizontală ca instrument de dezvoltare profesională și

[239] Legea privind Statutul Funcționarilor Publici 188/1999

[240] Kuperus and Rode (2016), Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations (disponibil la http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf)

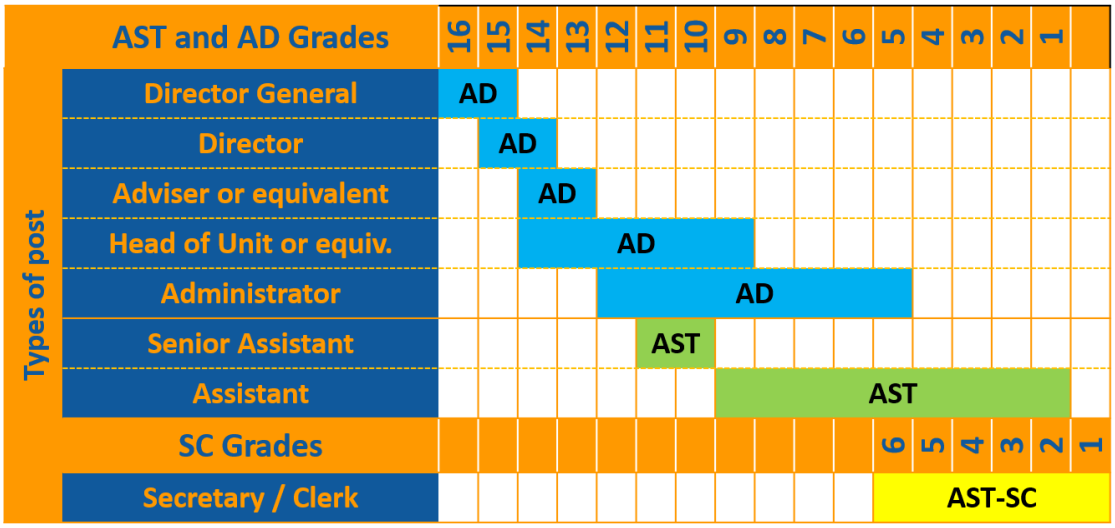
prin creșterea transparenței în procesul de promovare. Mobilitatea pe verticală (promovarea) ar putea fi, de asemenea, aliniată mai clar la planificarea strategică a forței de muncă, de exemplu prin intermediul cadrului de competențe și prin cote anuale de promovare. Recomandări mai detaliate sunt prezentate în secțiunile următoare.

218. **Pentru a îndeplini obiectivele SDFP 2016-2020, structura carierei pentru funcționarii publici generali ar trebui să fie compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare**. Atât SDFP 2016-2020, cât și analiza de impact realizată de Banca Mondială în 2017 în cadrul ANFP au recomandat ca gradele profesionale să fie împărțite în mai multe niveluri, pentru a reflecta mai bine vechimea în funcție, precum și responsabilitățile din ce în ce mai sofisticate ale funcțiilor. Potrivit documentelor, pentru funcțiile de management trebuie să se facă o distincție clară între rolurile de management operațional (pentru gestionarea echipelor mai mici și care necesită multe contribuții tehnice din partea managerului) și rolurile de management executiv (pentru gestionarea echipelor mari, diversificate din punct de vedere tehnic). În plus față de aceste recomandări, ar trebui să se considere crearea unor trasee de carieră specializate care să ofere beneficii comparabile celor acordate funcțiilor de management și funcționarilor publici care doresc să continue să se dezvolte într-un rol tehnic și non-managerial. Structura carierei în cadrul Comisiei Europene este un bun exemplu în acest sens. Specialiștii tehnici (administratorii) pot avansa de la gradul 5 până la gradul 12 pe scala unitară de 16 puncte, în timp ce prima poziție de conducere (șef de unitate sau echivalent) începe la gradul 9 (a se vedea Figura 28).

Recomandări privind managementul carierei:

- Reorientarea criteriilor de promovare în grad de la criterii de vechime în funcție către demonstrarea competențelor, definite printr-un cadru de competențe unitar;
- Reproiectarea structurii carierei pentru a reflecta roluri funcționale mai specifice, la care să se progreseze prin îndeplinirea unor criterii de eligibilitate de o exigență progresivă;
- Evaluarea avantajelor utilizării promovărilor temporare în defavoarea instrumentelor de mobilitate orizontală;
- Introducerea promovărilor rapide cu cote transparente pentru candidații care demonstrează competențe peste gradul lor actual; și
- Încurajarea mobilității orizontale în rândul Funcționarilor Publici la nivel de conducere prin intermediul unei politici și a unor instrumente de mobilitate personalizate.

Figura 28. Sistemul de carieră pentru posturile permanente în Comisia Europeană



Sursa: Prezentarea DG HR către delegația RO în timpul unei vizite de studiu la Comisia Europeană, octombrie 2018; AST= Asistent, SC= Secretar/Funcționar Administrativ, AD= Administrator

219. **Criteriile pentru avansarea în grade profesionale ar trebui să se axeze pe demonstrarea competențelor și pe un istoric de rezultate atinse, și nu pe vechimea în grad**. Acumularea vechimii la locul de muncă nu garantează dobândirea abilităților necesare pentru îndeplinirea sarcinilor mai complexe așteptate de la gradele superioare. Prin urmare, pentru a asigura o potrivire adecvată cu responsabilitățile gradelor superioare, deciziile de promovare nu ar trebui să se axeze doar pe atingerea unui prag minim de ani de vechime. În schimb, așa cum prevede SDFP 2016-2020, deciziile de promovare ar trebui să ia în considerare competențele specifice și generale clar definite pentru fiecare grad printr-un cadru de competențe unitar. Evaluarea performanțelor ar trebui să informeze procesul de promovare prin evidențierea gradului în care funcționarii publici au demonstrat nivelul necesar de competențe în îndeplinirea obiectivelor individuale.

220. **Promovările ar trebui să fie concepute ca mecanisme pentru a distinge persoanele cu cele mai bune performanțe**. O opțiune în acest sens ar fi stabilirea cotelor de promovare anuale pentru instituțiile publice, pe baza limitelor bugetare și a planificării forței de muncă, așa cum se face în prezent în Franța[241]. Funcționarii publici care îndeplinesc criteriile de promovare ar putea fi plasați pe "liste de promovare" și ordonați după o medie ponderată între experiența, competențele dovedite și rezultatele atinse. Promovările ar fi acordate prin concursuri organizate în conformitate cu cotele anuale.

221. **Numărul minim de ani necesar pentru a fi promovat în grad ar putea fi mărit, iar progresia ar putea fi mai puțin liniară și să reflecte mai bine responsabilitățile de la fiecare nivel.** Sistemul actual permite promovarea la gradul imediat superior după minim 3 ani, indiferent de grad. Ca atare, se presupune că trecerea de la asistent la principal necesită

[241] A se vedea https://www.fonction-publique.gouv.fr/lavancement-de-grade

același interval minim de timp pentru a dobândi abilitățile necesare ca și de la principal la superior (gradul maxim). O relație mai puțin liniară, definită prin creșterea progresivă a cerințelor de eligibilitate de avansare prin gradele profesionale, ar putea reflecta mai bine schimbarea responsabilităților în fiecare grad. O recomandare similară a fost menționată în SDFP 2016-2020 în cadrul obiectivului specific 2, iar Codul Administrativ propus a făcut un pas în această direcție propunând extinderea experienței minime necesare pentru trecerea de la un grad la altul la 4 ani. O astfel de abordare se regăsește în administrația publică federală belgiană, unde avansarea în nivelurile de salarizare dintr-un grad devine progresiv mai dificilă pe măsura apropierii de nivelul maxim. Avansarea accelerează, în schimb, pentru angajații cu performanțe înalte.[242]

222. **Un sistem de promovare rapidă mai bine calibrat ar putea complementa criteriile mai rigide de avansare în carieră.** Instrumentul ar permite funcționarilor publici cu performanțe foarte bune să acceseze mai devreme funcțiile superioare, în care abilitățile și competențele lor să poată fi dezvoltate și mai mult. Un mecanism de promovare rapidă a fost eliminat în 2018 din cauza faptului că regulile de eligibilitate nu erau destul de stricte, iar instrumentul a devenit în scurt timp dificil de gestionat, potrivit interviurilor cu reprezentanții ANFP. Ca atare, un sistem reformat de promovare rapidă ar trebui să aibă cote transparente și să fie legat de performanțe deosebite, definite printr-un set transparent și standardizat de indicatori pentru rezultate și competențe măsurate în timpul evaluărilor performanțelor. Schemele de mentorat ținute cu funcționari publici în funcții superioare ar putea fi făcute obligatorii pentru cei ce trec prin promovarea rapidă pentru a li se facilita preluarea noilor responsabilități și înțelegerea deplină a rezultatelor așteptate.

223. **Dispozițiile legale care permit ocuparea rolurilor de conducere prin promovări temporare ar trebui revizuite și înăsprite pe baza unei analize cost-beneficiu**. Codul Administrativ propus a făcut un pas în această direcție condiționând prelungirea cu 3 luni a numirii temporare inițiale de 6 luni de cel puțin 2 încercări nereușite de ocupare a postului vacant prin concursuri de recrutare. Aceste concursuri urmau să fie organizate de instituția angajatoare cel puțin o dată la 6 luni. Cu toate acestea, indiferent de condiționalitățile impuse, existența unor dispoziții legale care să permită conducătorilor de instituții să promoveze în mod discreționar funcționari publici în roluri de conducere numai pe baza vechimii și a calificărilor educaționale trebuie să fie clar justificată. Această analiză potențială ar trebui să ia în considerare motivele pentru care alte instrumente, cum ar fi delegarea temporară a autorității către alte cadre de conducere sau ocuparea postului prin mobilitate orizontală, nu pot fi utilizate pentru a înlocui numirile temporare în rolurile de conducere.

224. **Programe distincte și personalizate pentru mobilitate trebuie să fie concepute pentru înalții funcționari publici și pentru funcționarii publici în funcții superioare de conducere.** În majoritatea țărilor UE, fie autoritatea centrală pentru MRU, fie un departament specializat, alocă resurse dedicate gestionării unor programe personalizate menite să sprijine mobilitatea înalților funcționari publici.[243] Pentru funcționarii publici în funcții de conducere, mobilitatea

[242] A se vedea https://fedweb.belgium.be/fr/parcours_de_carriere/niveau_a/carriere_pecuniaire/nouvelles_echelles
[243] Kuperus and Rode (2016), Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations (disponibil la http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf)

le poate dezvolta și diversifica abilitățile de management și de leadership. Pentru înalții funcționari publici, mobilitatea poate împiedica politizarea funcției și le poate susține motivația profesională prin oferirea de noi provocări profesionale. În acest sens, diferite administrații publice din UE au implementat sau pilotează diferite politici de mobilitate pentru funcționarii publici la nivel de conducere. Acestea includ rotațiile obligatorii ale cadrelor de conducere (de exemplu, în Comisia Europeană, Irlanda, Franța), contracte pe durată determinată (de exemplu în Belgia, Irlanda și Franța) și ocuparea posturilor vacante prin mobilitate (de exemplu Irlanda)[244]. În conformitate cu aceste practici, SDFP 2016-2020 propune un sistem de mobilitate obligatorie pentru funcțiile sensibile de conducere și pentru înalții funcționari publici.

Tabelul 10. Indicatori posibili pentru managementul carierei

Indicatori din date administrative	Indicatori din sondaje de opinie
➢ Durata medie de timp în care un FP e promovat la gradul următor ➢ % din FP care promovează din totalul nr. din FP care participă concursurile de promovare ➢ Reclamații privind concursurile de promovare ➢ % din concursurile de promovare organizate în conformitate cu cerințele legale ➢ % din funcțiile de conducere și de înalți funcționari publici din instituțiile publice ocupate prin numiri temporare	➢ Percepția personalului privind corectitudinea promovărilor/ Procentul personalului care cred că promovările sunt acordate pe criterii de meritocrație[245] ➢ Percepția personalului privind perspectiva de promovare, dacă au performanțe bune ➢ Nivelul de satisfacție profesională pentru personalul care participă la programe de mobilitate ➢ Percepția personalului asupra perspectivelor lor de promovare/ dezvoltare profesională.

4.6 Formare

225. **Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică (SFPAP) 2016-2020 stabilește obiective ambițioase pentru 2020**: (1) stabilirea unui cadru instituțional coerent pentru politicile de formare în administrația publică din România; (2) corelația clară dintre cadrul de competențe, recrutare, promovare și evaluare pentru personalul din administrația publică și un sistem de management al calității pentru programele de formare; (3) noi instrumente de sprijin pentru managementul politicii de formare: "portofoliul de formare și dezvoltare profesională" pentru întreg personalul, rețeaua națională de experți în formare și programe de formare dedicate grupurilor țintă strategice și domeniilor prioritare strategice; și (4) metode eficiente de comunicare pentru a susține ideea de profesionalizare a administrației publice.

[244] Kuperus and Rode (2016), Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations (disponibil la http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf)
[245] Ibid

Formare – caracteristici:

- Cadrul strategic actual acoperă întreg personalul din administrația publice, în timp ce cadrul legal se concentrează pe formarea funcționarilor publici;
- INA a fost reînființată recent (2016) și are atribuții privind furnizarea de programe de formare pentru personalul din administrația publică, precum și dezvoltarea de standarde ocupaționale pentru posturile din administrația publică;
- ANFP are atribuții de stabilire a priorităților pentru formarea funcționarilor publici pe baza rapoartelor instituționale, dar rata de raportare este foarte scăzută; și
- Fondurile UE sunt principala sursă de finanțare a programelor de formare.

226. **Principalele instituții însărcinate să dezvolte și să implementeze politici de formare sunt ANFP și INA, în colaborare cu MDRAP, MMJS, SGG, Autoritatea Națională pentru Calificări și MENCS**. MMJS și MENCS sunt responsabile pentru politica generală privind formarea de-a lungul vieții și formarea profesională, iar MMJS joacă un rol important în stabilirea standardelor de calitate și autorizarea funizorilor privați de formare. Pentru personalul din administrația publică, SGG conduce procesul de monitorizare a politicii de formare, în timp ce colectarea și analiza datelor ar trebui realizate în comun de către ANFP, SGG și MDRAP. Aceste instituții trebuie, de asemenea, să informeze CNCISCAP pentru a asigura corelarea în implementare a celor trei strategii principale: SCAP, SDFP și SFPAP[246].

227. **ANFP este responsabilă în principal de centralizarea nevoilor de formare pentru funcționarii publici și de stabilirea domeniilor prioritare în care ar trebui organizate programe de instruire[247]** . În cazul înalților funcționari publici, domeniile prioritare pentru instruire trebuie să fie identificate de către MDRAP[248] (în cazul prefecților), de SGG (în cazul secretarilor generali și secretarilor generali adjuncți), precum și de Comisia responsabilă de evaluarea performanțelor înalților funcționari publici în urma procesului de evaluare a performanțelor.

228. **Institutul Național de Administrație (INA) a fost responsabil de formarea continuă a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică centrală și locală din 2001 până în 2009**. Până în 2006, institutul a fost singurul furnizor de formare pentru administrația publică, formare obligatorie pentru funcționarii publici. În 2006[249] INA a devenit furnizor de formare pe picior de egalitate cu furnizorii privați. Cu toate acestea și-- a menținut exclusivitatea în organizarea de programe de formare specializată pentru înalții funcționari publici și managerii publici. În 2009 responsabilitățile INA au fost transferate către ANFP.

[246] Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020, Capitolul VII - Monitorizare și evaluare.
[247] Legea 188/1999 și articolele 11 și 12 din HG 1066/2008
[248] De fapt, articolul 12 din HG 1066/2008 se referă la Ministerul Administrației și Internelor, dar responsabilitățile pentru domeniul administrației publice au fost transferate la MDRAP în 2012. Cadrul juridic nu a fost pe deplin adus în concordanță cu aranjamentele instituționale în urma reorganizării la nivel central.
[249] Legea nr. 251/2006

229. **INA a fost înființată din nou în mod oficial[250] în 2016 sub coordonarea MDRAP[251].** Mandatul INA include următoarele:

- oferirea de programe de formare specializată pentru potențialii candidați la funcții publice de rang înalt și pentru manageri publici;
- implementarea programelor de formare pentru funcționarii publici, contractuali, demnitari numiți sau aleși și alte categorii;
- furnizarea de programe de formare pe termen scurt pentru grupurile țintă strategice, stabilite prin lege;
- organizarea și participarea la activități de cercetare și inovare în domeniul administrației publice;
- dezvoltarea unor standarde de calitate pentru programele proprii de formare, în conformitate cu legislația în vigoare; și
- elaborarea sau actualizarea standardelor ocupaționale pentru funcțiile din administrația publică.

230. **Pe lângă INA funcționează un Consiliul de Coordonare care include actori instituționali relevanți.** Consiliul de Coordonare este alcătuit din 12 membri numiți de Prim-ministru, reprezentând MDRAP, SGG, Camera Deputaților, Senatul, Administrația Prezidențială, Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România, comunitatea academică și organizațiile neguvernamentale/ sindicatele relevante pentru administrația publică. Rolul Consiliului este de a aviza oferta de formare propusă de INA și taxele de participare la programele de formare, acordurile de colaborare și standardele ocupaționale elaborate de INA.

231. **Cadrul strategic actual acoperă întreg personalul din administrația publică, în timp ce cadrul legal se concentrează pe formarea funcționarilor publici**. Principalele acte normative sunt: Legea 188/1999, HG 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici, HG 832/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici și OUG 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public. Responsabilitățile pentru formarea funcționarilor publici sunt împărțite între ANFP, INA și departamentele de RU din diverse instituții publice. Programele de formare pot fi, de asemenea, furnizate de furnizori privați de servicii de formare.

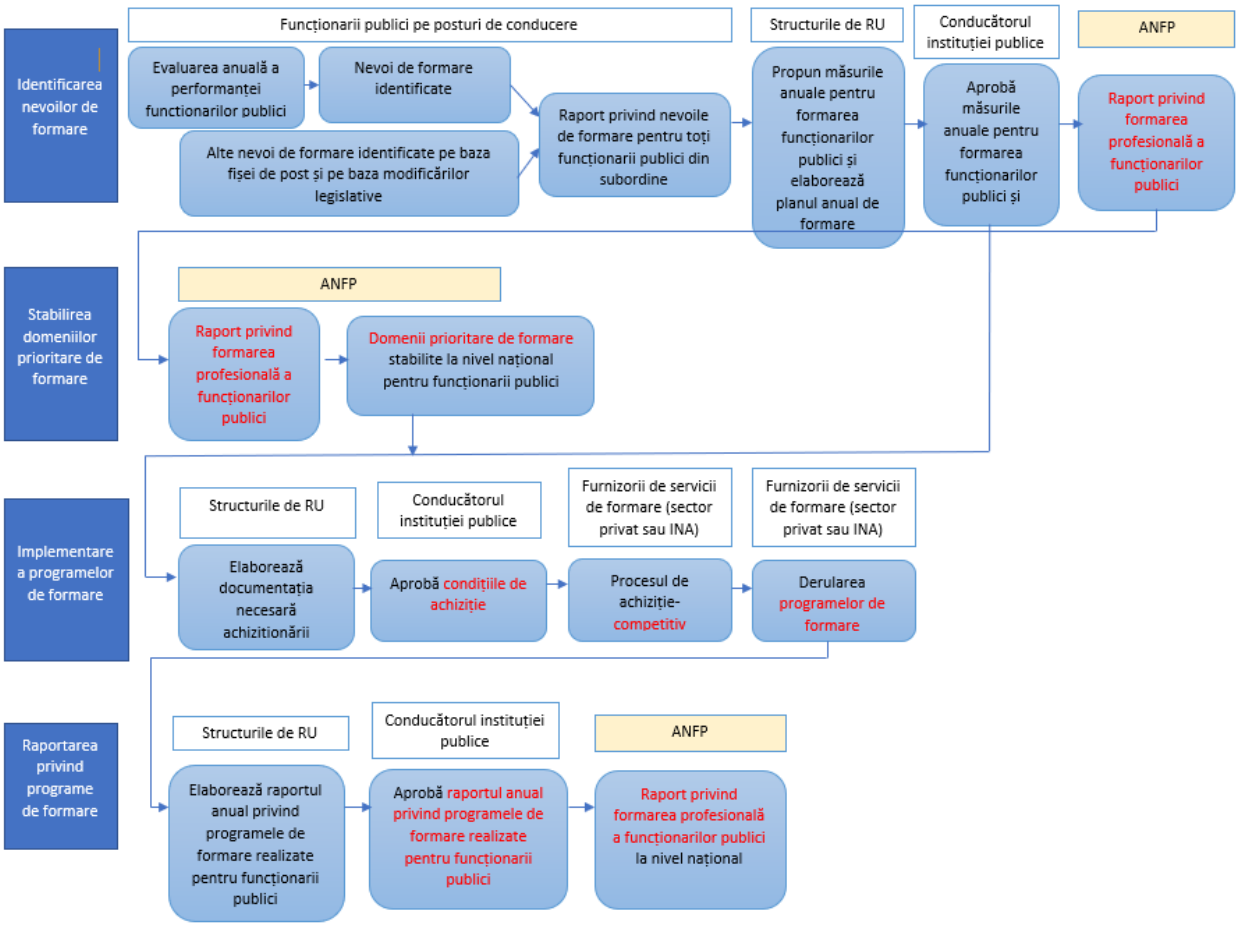
232. **Pentru funcțiile generale ale funcției publice, cadrul juridic actual se concentrează asupra modului în care sunt identificate domeniile prioritare de formare finanțate de la bugetul de stat**. Teoretic, acestea ar trebui să fie legate de prioritățile de dezvoltare a competențelor și abilităților funcționarilor publici identificate în procesul de evaluare a

[250] Prin Ordonanța Guvernului nr. 23/2016

[251] Reînființarea INA a fost prevăzută în cadrul obiectivului SFPAP 1.2.

performanțelor, așa cum este prezentat în Figura 29. Unitățile de resurse umane din instituțiile publice centralizează nevoile de formare pe baza procesului de evaluare a performanțelor și pregătesc un plan anual de formare *pentru funcționarii publici*. Formarea identificată în acest mod este menită să fie finanțată de fiecare instituție publică pe baza resurselor bugetare alocate în acest scop[252], dar, în general, acestea sunt fie foarte scăzute, fie absente. Instituțiile achiziționează servicii de formare prin intermediul unor proceduri de achiziții publice competitive, în care INA și furnizorii privați de formare pot concura pe picior de egalitate. La sfârșitul fiecărui an fiscal fiecare instituție publică are obligația legală de a publica un *raport anual privind formarea funcționarilor publici* [253].

Figura 29. Implementarea politicii de formare pentru funcția publică generală atunci când formarea este finanțată de la bugetul de stat[254]



233. **Unitățile de resurse umane trimit la ANFP rapoartele anuale privind formarea profesională a funcționarilor publici, iar ANFP stabilește prioritățile pentru formare și**

[252] art. 17 alin. (3) din HG 1066/2008
[253] art. 21 din HG 1066/2008
[254] În conformitate cu HG 1066/2008.

pregătește *raportul anual privind formarea funcționarilor publici* pe baza rapoartelor primite (a se vedea Figura 29 de mai sus). Cu toate acestea, rata de raportare este foarte scăzută. În 2017, numai 6,99%[255] din instituții au transmis rapoartele de formare către ANFP. Ca urmare, raportul anual de formare pentru funcționarii publici nu dispune de datele necesare pentru o analiză aprofundată a nevoilor de formare și a programelor de formare implementate, fiind mai mult o formalitate decât un instrument strategic de dezvoltare a resurselor umane.

234. **Fondurile UE reprezintă o sursă importantă de finanțare pentru instruirea personalului din administrația publică, însă programele de formare finanțate prin acestea sunt implementate prin mecanisme diferite și au indicatori de performanță specifici, care nu se aplică pentru formarea profesională plătită din bugetul de stat**. În perioada de programare curentă, principalul program de finanțare pentru formarea personalului din administrația publică este POCA (Programul Operațional Capacitate Administrativă) 2014-2020. Monitorizarea intervențiilor implementate se face de către autoritatea de management. În perioada de programare anterioară, instruirea a reprezentat o parte substanțială a proiectelor finanțate prin PODCA[256]. Principalul indicator utilizat pentru măsurarea eficienței instruirii în proiectele PODCA a fost "numărul de zile formare participanți".

235. **Programul de formare specializată care oferă acces la posturi de înalți funcționari publici este organizat în fiecare an de către INA, dar corelarea cu competențele relevante pare să fie limitată[257]** . În ultimii 5 ani, au fost disponibile aproximativ 100 de locuri pe an, iar cererile de participare la program au fost cu cel puțin 20% mai mari[258]. Programul de formare cuprinde 8 module, fiecare cu o durată de 3 zile, pe teme cum ar fi: managementul financiar, planificarea strategică, managementul resurselor umane, comunicare și leadership[259]. Programul este deschis atât celor care ocupă temporar o poziție de înalt funcționar public, cât și persoanelor interesate care dețin o diplomă de licență și care au cel puțin 4 ani de experiență profesională. În timp ce programul de formare este obligatoriu pentru ocuparea unei funcții de înalt funcționar public, utilizarea numirilor temporare pare să fi limitat utilitatea acestuia[260]. Nu există date disponibile cu privire la profilul cursanților înscriși în program pentru a indica câți dintre ei ocupă deja funcții temporare de înalt funcționar public. De asemenea, nu există informații despre numărul de cursanți care ocupă o astfel de funcție în urma certificării de către INA.

---

[255] De exemplu, 403 instituții dintr-un total de 4346 instituții. ANFP (2017), Raportul anual privind formarea Funcționarilor Publici, p. 5.
Disponibil la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2017/Rapoarte%20formarea%20profesionala/Raport%20perfectionare%202017.pdf.
[256] Banca Mondială (2013), "Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică din România", p. 39.
[257] ANFP a organizat programe de pregătire specializate pentru înalții funcționari publici până la reînființarea INA în 2016. INA este mandatat prin SFPAP 2016-2020 să continue să furnizeze acest program de formare în concordanță cu cadrul de competențe.
[258] Pe baza datelor din SFPAP 2016-2020, site-urile ANFP și INA.
[259] Informații disponibile la: http://ina.gov.ro/2017/09/program-pentru-formarea-inaltilor-functionari-publici/.
[260] Având în vedere utilizarea frecventă a numirilor temporare pentru înalții funcționari publici, prezentată în secțiunea 3.4.

4.6.1 Provocări

236. **Pentru personalul contractual nu există o politică generală de formare**. Pentru funcționarii publici, mecanismul actual de identificare a necesităților de formare, stabilirea domeniilor prioritare și implementarea acestora se confruntă cu mai multe provocări:

i. **Resursele financiare de la bugetul de stat rămân în mare parte insuficiente pentru acoperirea nevoilor de formare**. Acest lucru conduce la un interes scăzut al instituțiilor publice de a face evaluarea nevoilor de formare și a raporta către ANFP. Rata de răspunsuri variază anual între 4,5% și 7%, ceea ce face dificil pentru ANFP să identifice în mod adecvat domeniile prioritare pentru instruirea funcționarilor publici și să extragă concluzii relevante la nivel de sistem.

ii. **Capacitatea direcțiilor de resurse umane și a managerilor din instituțiile publice de a planifica formarea continuă a funcționarilor publici este limitată.** Personalul nu a fost instruit în acest domeniu și nu există îndrumare metodologică pentru a realiza evaluări ale nevoilor de formare. Rolul unităților de resurse umane rezidă în esență în centralizarea datelor și întocmirea rapoartelor. Evaluarea nevoilor de formare depinde numai de evaluarea performanțelor realizată de manageri, iar managerii nu beneficiază de *coaching*/ sprijin din partea direcțiilor de resurse umane cu privire la modul de identificare a nevoilor de formare în legătură clară cu responsabilitățile, competențele și abilitățile necesare pentru fiecare poziție. În plus, direcțiile de resurse umane și personalul de conducere nu dispun de competențele și instrumentele necesare pentru a valida legătura dintre nevoile de formare identificate în cadrul procesului individual de evaluare a performanțelor profesionale și atribuțiile și competențele enumerate în fișa postului pentru funcționarii publici.

iii. **Formarea personalului din administrația publică se bazează în principal pe metode de formare tradiționale.** Abordarea actuală nu include scheme de mentorat, *coaching* și alte metode bazate pe transfer de cunoștințe și pe formare la locul de muncă.

237. **Principala sursă de finanțare pentru formare în administrația publică este Fondul Social European, prin POCA 2014-2020, dar programele de formare organizate în acest cadru nu sunt corelate cu procesul de planificare pentru formarea finanțată de la bugetul de stat pentru funcționarii publici**. Două provocări principale au fost identificate de Banca Mondială în implementarea PODCA 2007-2013[261]:

i. Direcțiile de resurse umane nu au un rol central în planificarea și implementarea politicii de formare finanțată din fonduri UE;

ii. Departamentele de linie din administrația centrală tind să dezvolte proiecte izolate de restul ministerului, fără a implica alte departamente de linie, sau structurile suport (cum ar fi direcțiile de resurse umane). În consecință, programele de formare riscă să fie deconectate de obiectivele strategice

[261] Banca Mondială (2013), "Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică din România", p. 40.

instituționale mai ample și nu reușesc să abordeze nevoile complementare de dezvoltare în cadrul departamentelor de linie;

iii. Instituțiile publice nu au obligația de a raporta către orice instituție coordonatoare participarea personalului la programele de formare finanțate de UE (cu excepția Autorității de management pentru POCA/ POAT). Acest lucru nu permite corelarea cu programele de formare finanțate de la bugetul de stat.

238. **Punerea în aplicare a SFPAP 2016-2020 este întârziată și se bazează în mare măsură pe coordonarea interinstituțională.** SFPAP include măsuri relevante pentru îmbunătățirea politicii de formare, cum ar fi dezvoltarea de noi instrumente și mecanisme de control al calității pentru programele de formare, precum și extinderea rolului persoanei responsabile pentru formare în cadrul direcțiilor de resurse umane în toate instituțiile publice și furnizare de formare specializată pentru personalul din direcțiile de resurse umane în general[262]. Majoritatea acestor intervenții necesită ajustarea cadrului legal actual. În același timp, multe dintre aceste măsuri sunt responsabilitatea mai multor actori instituționali. De exemplu, 5 structuri diferite sunt responsabile pentru dezvoltarea unui cadru de control al calității pentru programele de formare (activitatea 2.4 în SFPAP). În general, majoritatea măsurilor sunt întârziate cu mai mult de un an[263].

239. **INA are un mandat complex în politica de formare, ceea ce reprezintă o provocare în ceea ce privește capacitatea instituțională și coordonarea interinstituțională**. INA rămâne singurul furnizor de programe de formare specializată pentru înalții funcționari publici și pentru managerii publici. De asemenea, este responsabilă să dezvolte programe specializate de

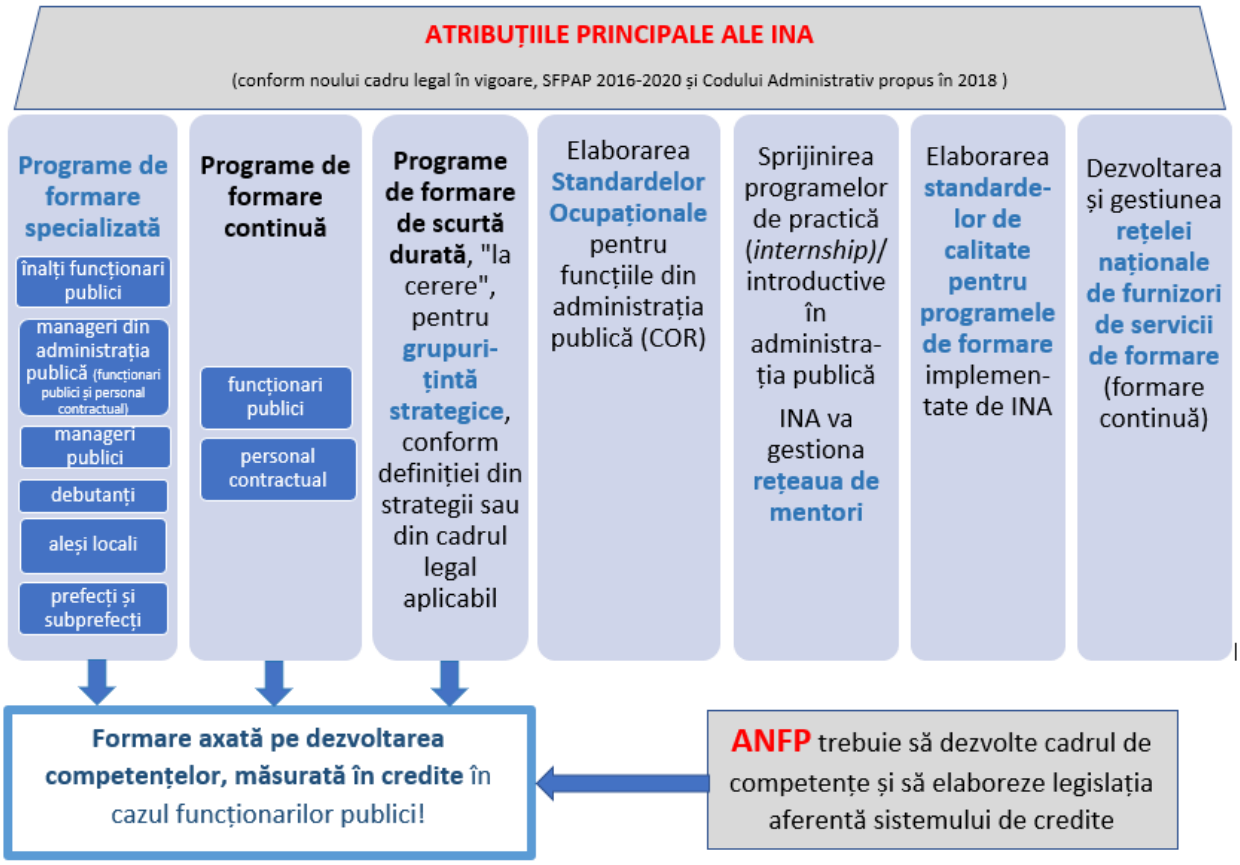
Formare - provocări

- Cadrul juridic și strategic pentru formarea personalului din administrația publică nu acoperă toate categoriile de personal
- Resursele financiare de la bugetul de stat rămân în mare parte insuficiente pentru acoperirea nevoilor de formare.
- Capacitatea direcțiilor de resurse umane și a managerilor din instituțiile publice de a planifica formarea continuă a funcționarilor publici este limitată.
- Modalitățile de monitorizare a formării funcționarilor publici sunt ineficiente
- Departamentele de resurse umane nu au un rol esențial în planificarea și implementarea politicii de formare finanțată din fonduri UE;
- Punerea în aplicare a SFPAP 2016-2020 este întârziată și depinde în mare măsură pe coordonarea interinstituțională
- INA are un mandat complex în politica de formare, ceea ce reprezintă o provocare în ceea ce privește capacitatea instituțională și coordonarea interinstituțională

[262] SFPAP prevede, printre alte măsuri, elaborarea unei metodologii de elaborare a planurilor de formare corelată cu necesitățile de formare la nivel instituțional, un instrument IT care să operaționalizeze "portofoliul de formare" al Funcționarilor Publici, dezvoltarea unei rețele de mentori pentru administrația publică, crearea unui sistem de credite transferabile pentru personalul administrației publice, dezvoltarea unor instrumente adecvate de control al calității pentru programele de formare.
[263] Termenul limită pentru aceste măsuri din *Planul de acțiune* al SFPAP 2016-2020 fusese stabilit în iunie 2017.

formare pentru anumite categorii de personal, cum ar fi managerii din administrația publică (funcționarii publici și personalul contractual), aleșii locali, prefecții și subprefecții. De asemenea, conform SFPAP 2016-2020, INA trebuie să elaboreze programe dedicate pentru persoanele cu responsabilități în domeniul resurselor umane din instituțiile publice, personalul care lucrează în domeniul politicilor publice și consilierii de etică. Mandatul său acoperă, de asemenea, dezvoltarea de standarde ocupaționale pentru funcțiile din administrația publică, dezvoltarea de standarde de calitate pentru programele proprii de formare, crearea unei rețele de mentori și operaționalizarea unei rețele de furnizori de formare. Aceste responsabilități vor necesita dezvoltarea și accesarea expertizei relevante și a unei coordonări interinstituționale puternice, în special cu ANFP, așa cum este prezentat în Figura 30.

Figura 30. Principalele responsabilități ale INA în conformitate cu cadrul juridic și strategic[264]



[264] Figura reflectă, de asemenea, măsurile de reformă care au fost incluse în proiectul Codului administrativ.

4.6.2 Recomandări

240. **Elaborarea unui plan strategic de dezvoltare și învățare pe tot parcursul vieții (Î&D) pentru administrația publică centrală și încredințarea coordonării strategice către o instituție de la nivel central**. Planul ar trebui să includă o combinație de măsuri de învățare și metode care să depășească paradigma programelor tradiționale de formare și să pună un accent mai mare pe "învățarea la locul de muncă". Abordarea ar trebui să ia în considerare sistemele de mentorat, *coaching*-ul nivelului de management, schimbul de cunoștințe (comunități de practică care să permită personalului să învețe de la experți din același domeniu din administrația publică), învățarea *inter pares* și *networking*[265]. Aceste elemente sunt identificate drept priorități în dezvoltarea competențelor pentru autoritățile centrale/ federale din țările OCDE[266]. Planul general Î&D pentru administrația publică ar putea fi elaborat o dată la fiecare trei ani, în consultare cu ministerele de linie și alte părți interesate, pe baza unei evaluări adecvate a decalajelor de capabilități și în legătură cu planificarea strategică a resurselor umane. Instituția responsabilă de coordonarea strategică a politicilor de resurse umane la nivel central ar trebui să coreleze planul de învățare și dezvoltare continuă cu strategiile de management al resurselor umane pentru administrația publică, precum și cu obiectivele strategice naționale/ sectoriale care necesită dezvoltarea competențelor specifice pentru toate categoriile de personal.

Formare - recomandări:

- Elaborarea unui plan strategic de formare sau de dezvoltare și învățare continuă a personalului din administrația publică centrală și mandatarea unei instituții centrale cu planificarea și monitorizarea politicii atât pentru personalul contractual, cât și pentru funcționarii publici.
- Elaborarea unei metodologii de planificare și monitorizare a programelor de formare finanțate din bugetul de stat și din fondurile UE la nivel de sistem.
- Elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacității pentru direcțiile de resurse umane cu privire la evaluarea nevoilor de formare și planificarea formării la nivel instituțional.
- Accelerarea implementării SFPAP 2016-2020, în special a măsurilor privind dezvoltarea și implementarea programelor de formare pentru grupurile țintă cu impact ridicat și a măsurilor de dezvoltare a mecanismelor de control al calității pentru programele de formare.
- Elaborarea unei strategii instituționale pentru INA care să acorde o atenție deosebită mandatului său larg și care să operaționalizeze Consiliul Coordonator al INA în implementarea acestui plan. Elaborarea unui plan de consolidare a capacității pentru INA.

---

[265] Deși mentoratul este menționat în SFPAP 2016-2020, nu este clar cum se așteaptă să aibă loc operaționalizarea sa. De exemplu, *Strategia de învățare și dezvoltare a Comisiei Europeene* (2016) (2016) stabilește cadrul general pentru Î&D și subliniază importanța învățării la locul de muncă, alături de formare. Comisia Europeană C(2016) 3829 final, Communication to the Commission on Learning and Development Strategy of the European Commission, disponibilă la http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/C-2016-3829-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

[266] OCDE (2016), Raport privind competențele pentru o Funcție Publică performantă, p. 11. Disponibil la: https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf

241. **Procesele de identificare a nevoilor de formare și a priorităților de învățare pentru funcționarii publici și personalul contractual ar trebui să fie mai corelate**. Codul administrativ propus a inclus dispoziții în acest sens, pentru nivelul instituțional[267]. Acesta ar fi un prim pas bun spre o politică de formare mai unitară la nivel instituțional. Un astfel de proces ar putea apoi să informeze planul de formare sau dezvoltare la nivel central.

242. **Programarea și monitorizarea programelor de formare finanțate de la bugetul de stat și din fondurile UE ar trebui integrate în loc să funcționeze ca procese deconectate**. Planul strategic de formare discutat anterior ar trebui să fie cadrul pentru corelarea celor două procese. Printre altele, instituția responsabilă de politica de formare la nivel de sistem va avea nevoie de acces la date relevante și comparabile pentru ambele procese și pentru toate categoriile de personal. Având în vedere rata scăzută de raportare cu privire la formarea funcționarilor publici, este important să se dezvolte stimulentele corespunzătoare pentru un astfel de aranjament eficient de monitorizare. În Tabelul 11 se propune o listă de indicatori de performanță care ar putea fi luați în considerare pentru monitorizarea politicii de formare.

Tabelul 11. Posibili indicatori pentru politica de formare

Indicatori din datele administrative	Indicatori din sondaje în rândul personalului
➢ Numărul persoanelor instruite, total și dezagregat pentru anumite posturi (înalți funcționari publici, debutanți, manageri publici, persoane din direcții de resurse umane etc.), pe surse de finanțare (bugetul de stat, fonduri UE) ➢ % din personalul instruit din totalul personalului din administrația publică ➢ % din personalul instruit în domenii prioritare din numărul total al personalului pentru care această pregătire a fost estimată ca fiind necesară	➢ % din personalul instruit care consideră că formarea a fost utilă pentru a-și îndeplini sarcinile ➢ % din personalul instruit care obține certificarea pentru competențele care sunt incluse în fișa postului ➢ Percepțiile personalului asupra oportunităților de învățare relevante pentru sarcinile atribuite lor

243. **Mecanismul de identificare a nevoilor de formare și de stabilire a domeniilor prioritare pentru formare ar putea fi ajustat, astfel încât direcțiile de resurse umane să joace un rol mai activ în acest proces**. Direcțiile de resurse umane ar trebui să beneficieze de formare specializată, să li se atribuie un nou mandat în cadrul sistemului de MRU și să obțină

[267] Codul propus a mandatat instituțiile publice să elaboreze, de asemenea, planuri anuale de formare a personalului contractual (art.557, (4), CA) și a extins unele prevederi referitoare la drepturile și obligațiile funcționarilor publici și ale instituțiilor publice din zona de formare la personalul contractual: dreptul de a beneficia de programe de formare cel puțin o dată la doi ani, obligația de a se angaja să lucreze în administrația publică pentru o perioadă cuprinsă între 2 și 5 ani dacă beneficiază de un program de formare pentru mai mult de 90 de ani zile într-un an calendaristic (articolul 465 din CA se aplică personalului contractual, în conformitate cu articolul 556 alineatul (6) din CA).

instrumentele adecvate pentru punerea în aplicare a acestui nou mandat. Acest lucru este în concordanță cu SFPAP, dar este necesară accelerarea punerii în aplicare a planului de acțiune. În acest sens:

- INA și ANFP ar trebui să joace un rol central în dezvoltarea capacității direcțiilor de resurse umane, astfel încât să dezvolte competențele și abilitățile necesare pentru a putea analiza și planifica politica de formare la nivel instituțional și pentru a ghida și consilia managerii în acest domeniu;
- Direcțiile de resurse umane ar trebui să colaboreze cu unitățile de politici publice, astfel încât planurile anuale de formare să fie corelate cu planurile strategice instituționale;
- ANFP ar trebui să elaboreze ghiduri și instrumente care să sprijine rolul direcțiilor și managerilor de resurse umane în planificarea, monitorizarea și evaluarea politicii de formare; și
- Personalul managerial ar trebui să beneficieze, de asemenea, de îndrumare/ *coaching* adecvat pentru a putea corela nevoile de formare cu sarcinile și competențele incluse în fișele postului.

244. **Accelerarea implementării SFPAP 2016-2020 prin valorificarea resurselor relevante pentru INA și ANFP.** ANFP va trebui să dezvolte cadrul de competențe și sistemul de credite iar acestea să fie legate în mod clar cu nevoile de formare și programele de formare. Cele două instrumente sunt esențiale pentru noua viziune promovată în SFPAP 2016-2020. Aceste măsuri au fost acoperite în proiectul Codului Administrativ din 2018, însă, dat fiind că acesta a fost declarat neconstituțional, acestea vor trebui promovate printr-un nou act normativ. MDRAP, SGG și CNCISCAP ar trebui să sprijine acest proces ca pe o prioritate pe termen scurt.

245. **Capacitatea instituțională a INA ar trebui consolidată în continuare în legătură cu mandatul său.** Având în vedere că INA a fost reînființată recent și că i-a fost atribuit un mandat complex, așa cum este prezentat în Figura 30, această instituție ar putea beneficia de pe urma unei strategii instituționale clare, care să identifice prioritățile și resursele necesare pentru a-și îndeplini mandatul, tradus în planuri de lucru anuale clare. Consiliul de coordonare al INA ar trebui să ghideze și să supravegheze strategia și planurile anuale de lucru și să faciliteze coordonarea interinstituțională, astfel încât măsurile din SFPAP 2016-2020 să fie puse în aplicare în mod eficient. Acordurile de colaborare și asociere cu diverse institute/ rețele și școli de administrație publică din Europa[268] ar trebui să fie operaționalizate, iar INA ar trebui să aibă acces la expertiza relevantă prin intermediul acestor acorduri.

246. **Rolul INA ar trebui consolidat în continuare pentru furnizarea de programe de formare specializată pentru grupurile țintă cu impact ridicat în administrația publică, pe baza experienței proiectului tinerilor profesioniști și a parteneriatelor cu alte școli și institute europene de formare**. INA a livrat cu succes componenta de instruire a programelor de tip

[268]Deciziile Consiliului de Coordonare privind aprobarea acestor acorduri sunt disponibile pe site-ul INA: http://ina.gov.ro/consiliul- de-coordonare-hotarari /

Proiectul Tinerilor Profesioniști (YPS) în trecut[269]. Această experiență anterioară ar trebui să fie valorificată în dezvoltarea unor noi sisteme accelerate adaptate nevoilor sistemului de management al resurselor umane, dar și în dezvoltarea unor programe de formare îmbunătățite pentru înalții funcționari publici și alte funcții de conducere superioare. SFPAP 2016-2020 se referă la aceste obiective, dar trebuie adoptate măsuri concrete în această direcție. Parteneriatele pe care INA le are cu alte școli și asociații europene de formare ar putea fi utilizate mai bine pentru a consolida în continuare programul de formare pentru înalții funcționari publici[270].

4.7 Politica de salarizare

247. **În ultimul deceniu, România a adoptat măsuri de reformă pentru a asigura un nivel competitiv de salarizare în sectorul public, încercând, de asemenea, menținerea unui număr relativ stabil de angajați după reducerile semnificative din anul 2010**. Măsurile de reformă structurală din 2009-2010 au inclus reducerea treptată a numărului de posturi, recrutarea pe posturile vacante fiind limitată pentru a reduce totalul de angajați în sectorul public[271]. În urma reducerilor din 2010-2011, rata ocupării în sectorul public a înregistrat unele creșteri în ultimii doi ani, dar rămâne în general stabilă ca pondere în totalul forței de muncă ocupate (13,8% în 2018), așa cum se arată în Figura 31, sub media UE de 24%[272]. Nivelurile salariale au scăzut, de asemenea, ca urmare a crizei financiare din 2009-2010. Legea salarizării din anul 2010 urmărea să alinieze salariile cu cerințele postului și cu nivelurile de performanță, prin raționalizarea sporurilor și prin introducerea unei grile unice de salarizare. Cu toate acestea, în timp ce sporurile au fost fie eliminate, fie introduse în salariul de bază, grila unică nu a fost niciodată implementată.

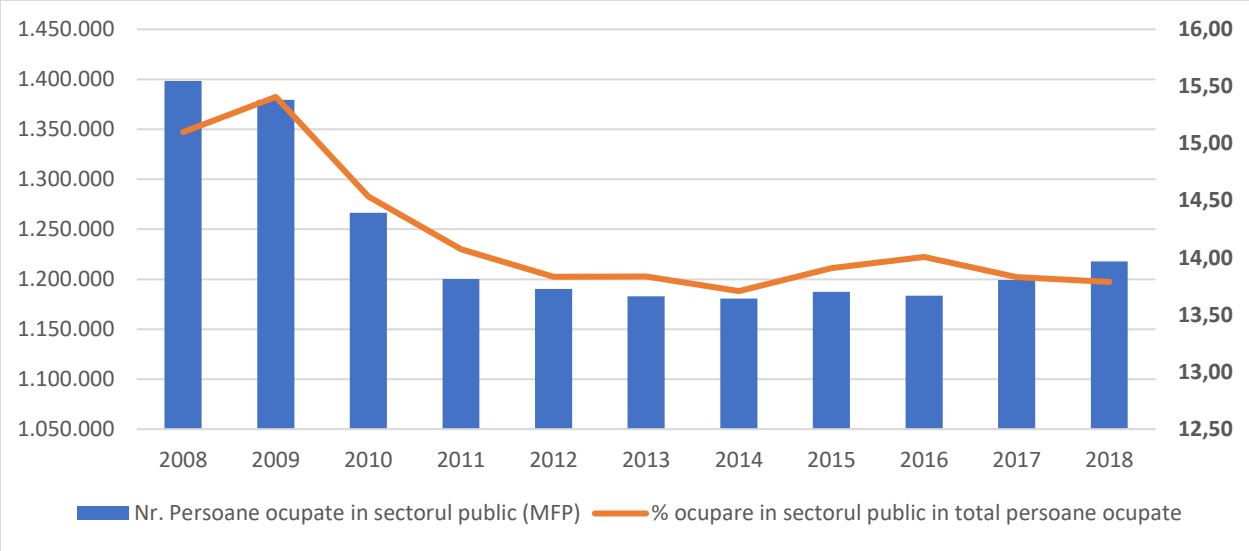
Figura 31. Ocuparea forței de muncă în sectorul public în România, 2008-2018

[269] Au existat 4 cicluri succesive de programe de tip proiectul tinerilor profesioniști din 2003 până în 2009, iar raportul de evaluare a implementării acestor programe a indicat faptul că componenta de formare a avut succes. A se vedea ANFP (2015), Raport de evaluare privind implementarea programelor proiectul tinerilor profesioniști și BSRG, p. 8. Disponibil la: http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Studii%20si%20prezentari/3_NEW%20final%20analiza%20yps%20si%20bsgr%202015.pdf

[270] De exemplu, strategia actuală de formare și dezvoltare 2017-2020 pentru înalții funcționari publici din Irlanda acoperă activități care fac obiectul unei adaptări continue bazate pe feedback-ul participanților, se concentrează pe coaching și mentorat la locul de muncă, împreună cu sesiuni personalizate scurte și practice de formare. Un accent deosebit se pune pe dezvoltarea competențelor înalților funcționari publici prin mobilitatea orizontală. Strategia de dezvoltare a leadership-ului superior în funcția publică 2017/2020, disponibilă la adresa https://sps.gov.ie/wp-content/uploads/170502-SPS-Leadership-Development-Strategy-Draft-FINAL.pdf

[271] Până în 2012, aproape 180.000 de posturi au fost reduse în sectorul public, în comparație cu 2009. Până în 2012, numai 1 din 7 posturi vacante putea fi ocupat. Mai multe date sunt disponibile în Raportul Consiliului Fiscal pentru anul 2017. Disponibil la: http://consiliulfiscal.ro/raport_2017_final.pdf.

[272] Pe baza raportului Comisiei Europene, 2017, "O prezentare comparativă a caracteristicilor și performanțelor administrației publice în UE 28". Disponibil la file:///C:/Users/wb537878/Downloads/Comp%20overview%20of%20public%20admin%20characteristics%20and%20perf%20(9).pdf.

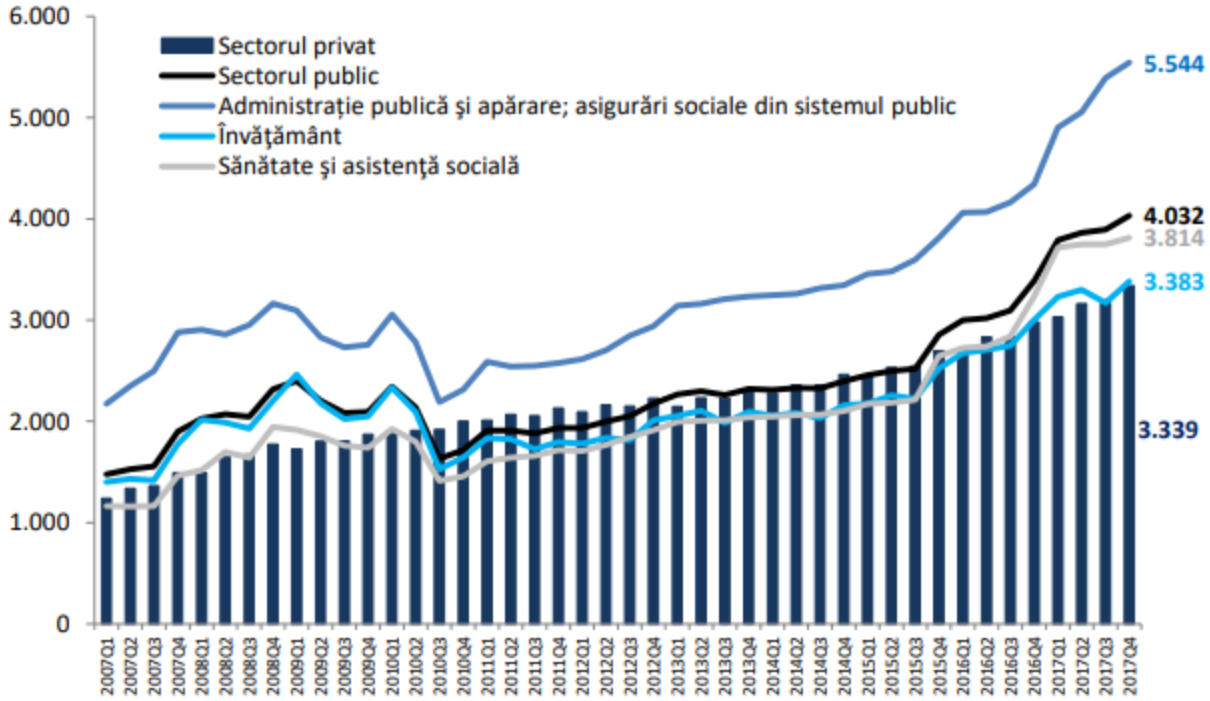


Sursa: Date MFP și INS

248. **În anul 2017, România s-a plasat pe locul al doilea în UE (după Cipru) în privința ponderii salariilor din sectorul public în totalul veniturilor publice (29,78%) și a înregistrat cea mai mare creștere anuală a cheltuielilor cu salariile în PIB în UE 28 (cu 0,7 pp)[273].** Deși nivelul salariilor a scăzut în timpul crizei economice din 2010, în ultimii doi ani s-au acordat mai creșteri salariale succesive în sectorul public diferitelor categorii ocupaționale, iar salariile au crescut mai mult decât în sectorul privat (valori neajustate pentru anumite caracteristici ale forței de muncă, de exemplu în ceea ce privește educația, caracteristicile postului etc.) (Figura 32). Creșteri substanțiale au existat, de asemenea în 2018 în baza noii legi cadru privind salarizarea în sectorul public adoptată în 2017. Evoluția salariilor în totalul veniturilor publice pe parcursul ultimilor doi ani creează semne de îngrijorare pe care Consiliul Fiscal le-a semnalat în mod sistematic.

Figura 32. Salariul brut mediu în sectorul public și cel privat, în RON, 2007-2017

[273] În conformitate cu raportul Consiliului Fiscal din 2017, pagina 74. Disponibil la: http://consiliulfiscal.ro/raport_2017_final.pdf



Sursa: Consiliul Fiscal Român, Raport 2017 [274]

249. **Deși salariile din sectorul public au crescut în medie în ultimii ani, s-au acumulat diferențe semnificative de salarizare în sectorul public.** Discuțiile privind o nouă lege a salarizării au început în 2015, declanșate de creșterea inegalităților în materie de salarizare în sectorul public. Aceste discrepanțe au constat în niveluri diferite ale salariilor pentru funcții similare în cadrul aceleiași instituții, salarii mai mici pentru posturile care necesită studii superioare decât pentru posturile care necesită un nivel mai scăzut de educație și o concentrație ridicată a salariilor mici în partea inferioară a scării de remunerare[275].

[274]Disponibil la: http://consiliulfiscal.ro/raport_2017_final.pdf.
[275] A se vedea expunerea de motive pentru Legea 153/2017

Politica de remunerare - caracteristici

- În 2017, ponderea salariilor în totalul veniturilor publice a fost de 29,78%.
- Legea 284/2010 privind salarizarea intenționa să alinieze salariile la cerințele locurilor de muncă și la nivelurile de performanță, dar nu a fost niciodată implementată grila unică de salarizare.
- Creșteri salariale au fost acordate diferitelor categorii de personal din sectorul public în ultimii trei ani și s-au acumulat discrepanțe semnificative de salarizare.
- Noua lege privind salarizarea adoptată în 2017 prevede creșteri salariale treptate și diferențiate în interiorul sectorului public până în 2023.
- Progresul salarial este corelat cu sistemul de carieră în cele 7 grupuri ocupaționale.
- Stabilirea salariilor la nivel local a fost parțial descentralizată.
- MMJS are mandatul legal pentru dezvoltarea politicii salariale și are un mandat comun cu MFP privind monitorizarea.

250. **Noua lege a salarizării adoptată în 2017[276] prevede creșteri salariale treptate și diferențiate în întreg sectorul public (inclusiv personalul contractual) până în 2023 pentru a obține plată egală pentru muncă egală și un nivel mai competitiv al salariilor**. Noua lege stabilește, pentru fiecare poziție din sectorul public, niveluri de salarizare pentru anul 2022 și coeficienții salariali pentru anul 2023. Legea va fi implementată treptat până în 2023. În 2018, toate salariile din sectorul public au crescut cu 25%. Această majorare a fost, de asemenea, menită să compenseze transferul contribuțiilor de asigurări sociale de la angajator la angajat. În 2019-2022, salariile se așteaptă să fie majorate anual cu ¼ din diferența dintre salariile brute în decembrie 2018 și nivelul de salarizare prevăzut în legea salarizării pentru anul 2022. Cu toate acestea, medicii și asistenții medicali au primit nivelul maxim al salariilor din 2022 începând cu la 1 martie 2018, pentru a remedia nivelul scăzut al salariilor din domeniul sănătății. Personalul din educație a primit, de asemenea, o majorare suplimentară a salariilor de 20% începând cu 1 martie 2018. funcțiile publice de conducere din cadrul Parlamentului au primit, în 2018, nivelurile salariale stabilite pentru anul 2022, în timp ce demnitarii au beneficiat de aplicarea coeficienților de ierarhizare (care sunt stabiliți pentru anul 2023 pentru restul posturilor).

251. **Noul cadru legal se bazează pe o reformă salarială adoptată în 2010, dar care nu a fost niciodată implementată pe deplin.** Prima lege privind salarizarea unitară (LSU)[277] s-a bazat pe un exercițiu de evaluare a posturilor desfășurat cu asistență tehnică din partea Băncii Mondiale[278]. A fost dezvoltată o grilă unică, cu mai multe familii ocupaționale ("grupuri

[276] Legea-cadru 153/2017

[277] Legea-cadru 284/2010.

[278] Documentul privind Programul BIRD pentru DPL 2 pentru România a menționat că LSU a stabilit o „structură de clasificare a salariilor bazată pe responsabilitate și competențe." Documentul privind Programul BIRD pentru un al doilea împrumut propus pentru politică de dezvoltare în România 2010, p. 14. Disponibil la: http://documents.worldbank.org/curated/en/225171468295191037/pdf/560120PGD0P1171e0only1910BOX353813B.pdf

ocupaționale”), iar raportul de compresie a fost stabilit la 1:15[279]. Cu toate acestea, din cauza constrângerilor bugetare, în practică s-au eliminat o serie de sporuri, în timp ce grila de salarizare nou creată cu coeficienți de ierarhizare nu a fost aplicată niciodată. Legislația de punere în aplicare a acordat majorări salariale în următorii ani, dar fără a întreprinde nicio măsură în vederea aplicării noii grile de salarizare.

252. **Noua lege de salarizare se referă la 7 “familii ocupaționale” (grupuri ocupaționale), iar posturile sunt clasificate în 9 anexe diferite, cu referire la structurile gradelor aplicabile fiecărui sector**. Toate posturile din sectorul bugetar sunt grupate în cele 9 anexe la legea salarizării[280], iar clasificarea și nivelul lor de salarizare se bazează pe următoarele:

- **sunt înființate 7 grupuri ocupaționale, la fel ca în Legea anterioară privind salarizarea unitară**: (1) educație; (2) sănătate și asistență socială; (3) cultură; (4) diplomație; (5) apărare, ordinea publică și securitate națională; (6) justiție; și (7) administrație publică. Aceste grupuri se reflectă în diferite anexe la legea salarizării, plus două anexe, una pentru demnitari (aleși și numiți) și una pentru instituțiile publice finanțate din venituri proprii. De asemenea, aceste anexe conțin “condiții specifice (reglementări, dispoziții)” pentru diferitele categorii și subcategorii pe funcții din cadrul grupurilor.
- **Coeficienții de ierarhizare sunt stabiliți pentru toate funcțiile pentru 2023** (în timp ce valorile nominale sunt fixate pentru 2022), cu un raport de compresie de 1:12[281]. Acestea sunt înțelese ca funcționând pe o grilă unică de salarizare, dar acest concept nu este definit în lege.
- **Ierarhia funcțiilor în cadrul grupurilor ocupaționale s-a bazat pe 7 criterii** care sunt, în principiu, aceleași criterii utilizate pentru exercițiul de evaluare a posturilor din 2010: (1) cunoștințe și experiență; (2) complexitatea, creativitatea și diversitatea sarcinilor; (3) raționament și impactul procesului deciziilor; (4) responsabilitatea, coordonarea și supravegherea; (5) dialogul social și comunicarea; (6) condițiile de muncă; și (7) incompatibilități și regimuri speciale. “Dialogul social” este nou în comparație cu setul anterior de criterii.
- **Posturile au fost clasificate fără a se efectua un exercițiu de evaluare a posturilor pe baza celor 7 criterii menționate mai sus**. Clasamentul posturilor a fost decis în principal pe baza consultărilor cu partenerii sociali și pe baza rezultatelor exercițiului anterior de evaluare a posturilor din 2010.
- Evoluția salariilor este corelată cu sistemul de carieră din diferitele grupuri ocupaționale.

---

[279] Raportul de compresie din Legea salarizării este definit ca raportul dintre salariul de bază cel mai înalt și cel mai scăzut din sectorul public (în toate grupele ocupaționale).

[280] Cu excepția posturilor din cadrul Băncii Naționale a României, Autorității de Supraveghere Financiară, Autorității de Reglementare în Domeniul Energiei și Autorității Naționale de Reglementare în Comunicații, în conformitate cu art. 2 paragraful (2) din Legea cadru nr. 153/2017.

[281] Coeficientul de ierarhizare aplicat președintelui României

- **Toate bonusurile și alte drepturi salariale care depășesc salariul de bază se limitează la 30% din suma salariilor de bază** la nivelul fiecărui ordonator de credite din sectorul bugetar/ fiecărui ordonator *principal* de credite în sectoarele sănătate, asistență socială și apărare.

253. **O altă schimbare importantă a fost descentralizarea parțială a stabilirii salariilor la nivel local.** Pentru funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică locală, salariile de bază se stabilesc prin procese de negociere colectivă și decizii ale autorității locale. Nivelul salariilor nu poate fi stabilit peste limita salarială pentru viceprimari[282]. De asemenea, nivelurile salariale negociate trebuie să reflecte ierarhia funcțiilor din administrația publică locală, așa se prezintă în Legea-cadru. Acest lucru asigură o coerență în aplicare, dar duce la diferențe salariale între nivelul central și cel local. Rezultatul a fost că, în unele cazuri, salariile personalului din administrația publică locală au crescut mai rapid decât cele ale personalului din administrația locală dar din alte grupuri ocupaționale.

254. **Noua lege a salarizării prevede, de asemenea, un premiu de excelență ca formă de recompensare a performanței, dar implementarea acestui instrument a fost amânată din cauza constrângerilor bugetare**[283] . Acest premiu se limitează la 5% din cheltuielile totale cu salariile de bază în fiecare instituție publică. Limita individuală lunară este stabilită la maxim două salarii de bază minim brute pe țară garantate în plată. Acest premiu ar trebui acordat pe baza criteriilor menționate în Legea Cadru[284]. Până în prezent, doar Ministerul Justiției a emis îndrumări metodologice privind aplicarea acestui instrument pentru sectorul penitenciar[285].

255. **MMJS are mandatul legal pentru dezvoltarea și monitorizarea politicii salariale**. Acest mandat este detaliat în Regulamentul intern de organizare și funcționare (ROF). Principalele responsabilități[286] acoperă:

- Elaborează cadrul juridic privind remunerarea personalului plătit din fonduri publice;
- Elaborează acte normative anuale de implementare pentru punerea în aplicare a Legii-cadru nr. 153;
- Analizează și aprobă regulamentele pentru acordarea de sporuri pentru condițiile de muncă întocmite de fiecare dintre ministerele care coordonează cele 7 domenii de activitate din sectorul bugetar, precum și de autoritățile publice centrale;
- Elaborează documentația pentru fundamentarea deciziei Guvernului privind salariul minim la nivel național;

---

[282] în conformitate cu art. 11 din Legea-cadru.

[283] În conformitate cu art. 9 paragraful 91) din OUG 90/2017, din cauza constrângerilor bugetare și fiscale, acest premiu de excelență nu a putut fi plătit în 2018 în nicio instituție publică.

[284] Criteriile incluse în articolul 8 alineatul (2) din Legea-cadru 153/2017.

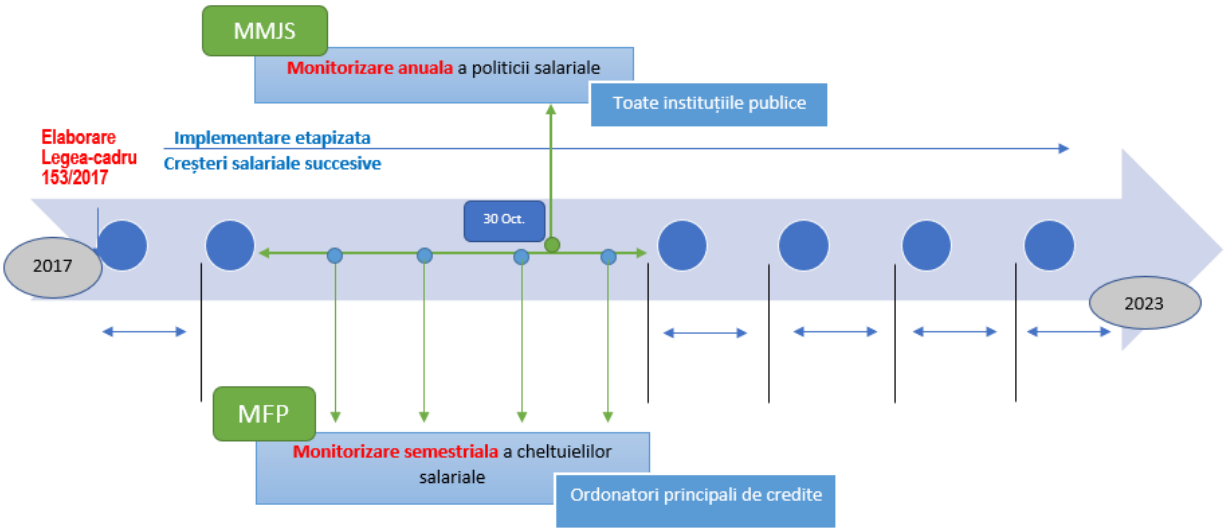
[285] Prin ordinul 2415/2018 al ministrului justiției

[286] Mandatul general este prezentat în HG 12/2017, însă funcțiile mai detaliate pe care MMJS trebuie să le îndeplinească în acest domeniu prin intermediul Direcției politici salariale sunt articulate în articolul 56 din Ordinul ministrului muncii nr. 1945/2017.

- Acordă asistență specializată instituțiilor publice privind salarizarea personalului din sectorul bugetar; și
- Redactează răspunsuri la cererile de clarificări privind implementarea Legii-cadru nr. 153/2017.

256. **MMJS și MFP au responsabilități comune în ceea ce privește monitorizarea cheltuielilor salariale**. MMJS efectuează o monitorizare anuală a implementării legii salarizării cu privire la diferitele componente salariale plătite personalului bugetar: salarii de bază, prime, indemnizații, alte drepturi salariale. Toate instituțiile publice trebuie să raporteze aceste informații anual către MMJS până la 30 octombrie[287]. MFP trebuie să efectueze monitorizarea trimestrială a cheltuielilor salariale totale pe sectoare și pe ordonator principal de credite[288], dar publică și actualizări lunare privind execuția bugetară. Procesul este reflectat în Figura 33.

Figura 33. Procesul general de monitorizare a politicii salariale / cheltuielilor salariale



257. **În urma adoptării Legii-cadru 153/2017, activitatea MMJS în acest domeniu constă, în principal, în a răspunde unui număr mare de cereri de clarificare primite din întregul sector public cu privire la aplicarea noii legi.** Principalele aspecte abordate în aceste cereri se referă la: mecanismul de stabilire a salariului de bază pentru persoanele care intră într-o funcție publică sau după promovare; stabilirea și limitarea sporurilor salariale (pentru schimburi de noapte, dizabilități, condiții de muncă); determinarea drepturilor salariale pentru persoanele care lucrează în proiecte finanțate de UE; mecanismul de acordare a premiilor de excelență; indemnizațiile de vacanță; și stabilirea nivelurilor salariale pentru anumite posturi.

258. **Rolul MMJS în oferirea de orientări metodologice în implementarea Legii-cadru constă, în principal, în publicarea de răspunsuri la întrebările frecvente**. Această abordare este utilă pentru a asigura coerența și caracterul unitar în interpretarea Legii salarizării. Sporul de

[287] În conformitate cu art. 33 din Legea 153/2017.
[288] în conformitate cu Legea 69/2010, art. 18 (1).

excelență nu este abordat în aceste clarificări[289] deoarece nu trebuie acordat în 2018, dar incertitudinile legate de aplicarea sa au fost ridicate în timpul interviurilor desfășurate în contextul acestei analize[290].

Politica de salarizare - provocări:

- Programarea și monitorizarea politicii salariale sunt fragmentate între mai multe instituții;
- Actuala programare a politicii salariale oferă informații limitate în ceea ce privește sustenabilitatea financiară; ajustările ad-hoc pe tot parcursul anului complică și mai mult acest exercițiu de programare;
- Evidența documentelor este împărțită între mai multe instituții, iar condițiile de raportare ridică semne de întrebare privind acuratețea datelor;
- Discrepanțele salariale persistă pentru posturi similare în diverse familii ocupaționale sau între instituții; și
- Coordonarea metodologică se bazează în principal pe întrebări frecvente.

259. **MMJS este, de asemenea, responsabil de colectarea datelor privind toate componentele salariale plătite întregului personal bugetar în luna octombrie a fiecărui an[291], însă metodologia de monitorizare urmează a fi dezvoltată[292]** . S-a convenit ca MMJS să elaboreze metodologia de monitorizare a Legii salarizării cu sprijinul Băncii Mondiale, ca parte a proiectului "Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane". De asemenea, legea prevede un mecanism de sancționare a instituțiilor care nu furnizează date, iar acest lucru ar trebui să consolideze poziționarea MMJS în procesul de monitorizare.

4.7.1 Provocări

260. **Programarea, formularea și monitorizarea politicii salariale sunt fragmentate între mai multe instituții**. MMJS este responsabil pentru elaborarea și monitorizarea cadrului legal privind politica salarială pentru întreg personalul din sectorul bugetar. Cu toate acestea, instituțiile publice pot elabora în continuare proiecte de acte normative privind aplicarea unor dispoziții specifice din Legea-cadru (de exemplu, despre modul de acordare a unor sporuri specifice). MFP centralizează informațiile privind numărul de posturi și cheltuielile de personal din sectorul bugetar, pe baza informațiilor primite de la ordonatorii principalii de credit din instituțiile centrale și locale. MFP inițiază, de asemenea, proiecte de acte normative cu măsuri care abordează constrângerile financiare care acoperă și măsurile de politică salarială[293]. Inspecția Muncii, care este subordonată MMJS, administrează Registrul general

[289] Document accesibil online: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMJS/Comunicare/2018-07-24_Clarificari_actualizate-Legea_cadru_153din2017.pdf

[290] MMJS, Clarificări privind implementarea Legii-cadru 153/2017. Disponibil la: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMJS/Comunicare/2018-07-24_Clarificari_actualizate-Legea_cadru_153din2017.pdf.

[291] În conformitate cu art. 33 din Legea-cadru 153/2017.

[292] Metodologia este menționată în art. 33 din Legea Cadru 153/2017.

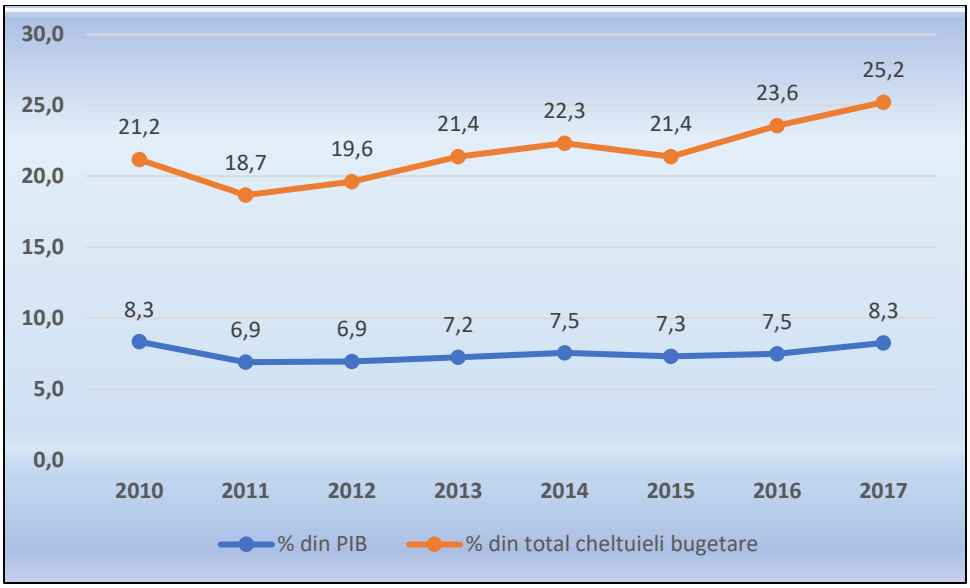
[293] MFP elaborează acte normative care prevăd înghețarea angajărilor și înghețarea salariilor pentru a soluționa constrângerile financiare.

de evidență a salariaților, păstrând evidența contractelor de muncă (atât din sectorul public, cât și din sectorul privat). În același timp, ANFP are un mandat legal pentru politica salarială a funcționarilor publici în conformitate cu Legea 188/1999, dar acest lucru trebuie clarificat în legătură cu mandatul general al MMJS. În practică, ANFP colectează numai date privind salariile funcționarilor publici, iar instituțiile publice nu sunt obligate să raporteze; rata de raportare a scăzut substanțial în ultimul an, de la 3.309 instituții publice în decembrie 2017 la 1.879 instituții publice în august 2018. De asemenea, ANFP poate formula răspunsuri privind punerea în aplicare a drepturilor de salarizare specifice pentru funcționarii publici.

261. **Programarea multianuală a politicii salariale se confruntă cu o presiune semnificativă în termeni de sustenabilitate financiară, agravată de înghețarea angajărilor și întârzierea implementării creșterilor salariale menționate în Legea salarizării pentru perioada de tranziție**. Proiectul de lege-cadru promovat în Parlament nu a inclus date privind impactul bugetar estimat[294]. Cu toate acestea, potrivit Consiliului Fiscal, se estimează că ponderea cheltuielilor cu salariile va crește la 10% din PIB în 2020 și la 12% în 2022. În ansamblu, ponderea salariilor în totalul cheltuielilor publice a crescut deja semnificativ în ultimii 2 ani (a se vedea Figura 34). În luna octombrie 2018 datele MFP indică faptul că salariul a fost deja cu 25,4% mai mare decât în octombrie 2017, ajungând la 28% din cheltuielile totale[295]. Pentru a compensa, Guvernul a întârziat aplicarea unor premii și sporuri și a introdus înghețarea angajărilor. Astfel de măsuri au fost în vigoare și în 2018, [296] iar unele dintre ele vor fi menținute în 2019.[297]

Figura 34. Evoluția cheltuielilor salariale din sectorul public ca procent din PIB și cheltuielile bugetare totale, 2010-2017

[294] Deși așa prevede articolul 33 din Legea 24/2000.
[295] Datele au fost preluate din rapoartele MFP privind executarea bugetară anuală până în 2017 și din execuția bugetară lunară pentru 2018.
[296] Prin OUG 90/2017.
[297] OUG 114/2018 privind măsurile fiscale și bugetare pentru anul 2019.

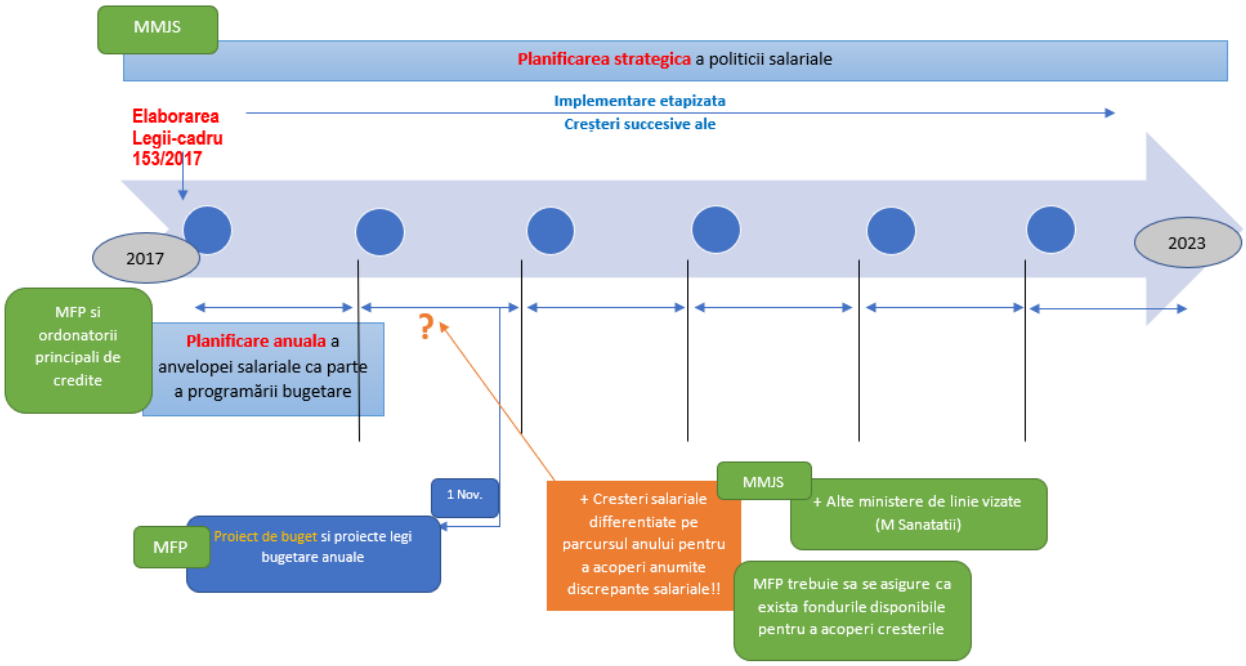


Sursa: Date MFP, calcule proprii

262. **În absența unor date fiabile care să susțină o programare corectă a creșterilor salariale, ajustări ad-hoc ale politicilor de remunerare sunt operate pe tot parcursul anului și complică și mai mult sustenabilitatea exercițiului de programare**. MMJS este responsabil de planificarea strategică a politicii salariale până în anul 2023, în baza Programului de guvernare și de planificarea anuală în conformitate cu Strategia fiscal bugetară, în colaborare cu Ministerul Finanțelor Publice (MFP). În practică, MMJS abordează, de asemenea, discrepanțele specifice în materie de salarizare semnalate de sindicate pe tot parcursul anului. Pentru a soluționa aceste discrepanțe, MMJS a trebuit să modifice Legea salarizării pentru a aplica ajustări pentru anumite categorii de personal[298]. Acestea sunt greu de corelat cu nivelurile de salarizare la nivel de sistem, în absența unor date fiabile și indicatori clari. MFP ar trebui să acopere aceste ajustări ad-hoc ale politicii de remunerare. De exemplu, sindicatele din sănătate au protestat în aprilie 2018, semnalând scăderea salariilor pentru personalul auxiliar (asistente medicale, biologi, chimiști) din cauza plafonării sporurilor la 30%[299]. MMJS a trebuit să inițieze modificări ale Legii salarizării în mai 2018[300] pentru a remedia această situație. Astfel de situații necesită o coordonare interinstituțională puternică între MMJS și MFP. Aceste intervenții reflectă dificultăți în asigurarea unei programări coerente a politicii de salarizare. Programarea politicii de salarizare este prezentată în Figura 35.

Figura 35. Programarea politicii de remunerare și ajustările ad-hoc

[298] Aceste ajustări trebuie să fie operate ca modificări ale Legii salarizării (promovate prin lege sau prin ordonanțe de urgență).
[299] Situația nu a fost una așteptată sau planificată, din cauza datelor insuficiente pentru a sprijini programarea creșterilor salariale.
[300] OUG 41/2018 conține prevederi specifice care vizează, în principal, personalul din sectorul sanitar. Dintre acestea, punctul 3 stipulează că limitarea la 30% a sporurilor poate fi omisă pentru anumite unități medico-sanitare astfel încât personalul să beneficieze de sporuri pentru anumite condiții de muncă. Punctul 6 din ordonanță stipulează că pentru anumite funcții pentru care drepturile salariale nete stabilite în mai 2018 sunt mai mici decât cele aferente lunii martie 2018, se va acorda o sumă compensatorie.



263. **Evidența documentelor este, de asemenea, împărțită între mai multe instituții, iar condițiile de raportare ridică semne de întrebare privind exactitatea datelor în absența unui sistem centralizat privind statele de plată**. Pentru ca politica salarială să fie gestionată eficient, monitorizarea trebuie să se bazeze pe date complete și exacte. Condițiile actuale de monitorizare depind de raportarea făcută de instituțiile publice către MFP și MMJS. În absența unei baze de date, MMJS se bazează pe cererile de date structurate pe un format comun, dar există o posibilitate limitată de a verifica exactitatea datelor și de a avea informații ușor de comparat, iar metodologia de monitorizare și indicatorii urmează a fi dezvoltați.

> **Condițiile recente de monitorizare** utilizate pentru legea 284/ 2010 s-au bazat pe colaborarea dintre MMJS și Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), care este subordonată MFP. Instituțiile publice trebuiau să completeze formularul M500 cu date privind angajații și salariile și să le transmită către ANAF. Colectarea efectivă a datelor prin intermediul acestui instrument de raportare a fost limitată, acoperind cel mult 30% din instituții. În octombrie 2018, MMJS a introdus un nou formular (L153) pentru monitorizarea Legii-cadru 153/2017. Cadrul legal prevede sancțiuni financiare pentru netransmiterea formularului. Cu toate acestea, în absența unei baze de date corelate cu statele de plată, acuratețea datelor raportate poate fi validată doar utilizând alte baze de date relevante din sistemul MFP și acest lucru necesită un volum considerabil de muncă. La momentul analizei actuale, rata generală de raportare a fost estimată la aproximativ 80% pe baza informațiilor comunicate de MMJS.

264. **Deși creșteri salariale au fost acordate în întreg sectorul public, discrepanțele salariale persistă, iar exercițiul recent de monitorizare va trebui să informeze orice ajustări în acest domeniu.** Interviurile au arătat că încă există inechități semnificative de salarizare pentru aceleași posturi în diferite instituții la același nivel administrativ, între posturi cu sarcini

similare care aparțin diferitelor familii ocupaționale sau între instituții centrale și locale, lucru care are implicații problematice asupra moralului și performanței personalului. Acest lucru poate fi explicat parțial prin creșterile salariale istorice și drepturile de salarizare specifice acordate în ultimii ani anumitor sectoare/ instituții fără o analiză bazată pe dovezi privind implicațiile asupra echității salariale în sectorul public. De exemplu, după 2010 s-au eliminat multe sporuri și au fost incluse în salariul de bază un număr semnificativ de drepturi salariale Astfel, salariul de bază pentru luna octombrie 2010 a devenit o bază salarială de referință, la care s-au adăugat toate majorările ulterioare din anii următori. Cu toate acestea, salariul de bază ar putea varia chiar și pentru posturi similare din aceeași instituție, de exemplu, în cazul în care personalul este preluat de la alte instituții (spre exemplu, ca urmare a restructurării) cu un istoric diferit de stabilire a salariilor. În același timp, în prezent, instituțiile locale stabilesc singure cât de rapid să crească salariile pentru personalul din administrația publică locală până la limita stabilită de Legea salarizării, însă același lucru nu se aplică și în cazul personalului local din alte familii ocupaționale. Mai mult, interviurile au arătat că, în practică, există cazuri frecvente în care personalul dă în judecată instituția pentru drepturi salariale neacordate, iar hotărârile judecătorești sunt aplicabile numai acelor angajați care câștigă astfel de procese, ceea ce duce la discrepanțe salariale și mai mari. De exemplu, în cazul ANFP, aproape jumătate din personal beneficiază de astfel de hotărâri judecătorești și, ca urmare, salariile lor sunt cu 23% mai mari în medie decât salariile restului angajaților în pofida desfășurării activității în aceleași condiții[301].

265. **Coordonarea metodologică pentru implementarea Legii-cadru 153/2017 este asigurată în principal de MMJS, ceea ce poate ridica probleme de capacitate**. Dezvoltarea coordonării metodologice privind politica salarială este esențială, în contextul în care *Raportul special* al Curții de Conturi din România din octombrie 2018 menționează că unele instituții publice au stabilit drepturi salariale incorecte pentru personalul lor, au acordat salarii neconforme cu prevederile Legii salarizării sau drepturile de salarizare și contribuțiile sociale au fost calculate în greșit.[302] În 2017, MMJS a primit în jur de 6.150 de solicitări privind salarizarea și majoritatea cererilor erau legate de aplicarea legii salarizării[303]. Direcția de politici salariale a MMJS oferă îndrumări metodologice instituțiilor din sectorul bugetar și acest lucru necesită eforturi instituționale considerabile și coordonare cu alte ministere de linie care gestionează domeniile specifice de activitate acoperite de Legea salarizării. Întrebările frecvente sunt centralizate, iar răspunsurile sunt publicate periodic. Această formă de îndrumare metodologică prin intermediul întrebărilor frecvente poate lăsa însă neacoperite articole specifice care nu sunt incluse în întrebările frecvente și pentru care nu există o interpretare oficială. MMJS a organizat, de asemenea, o serie de ateliere regionale pentru a sprijini interpretarea unitară a Legii salarizării.

---

[301] Date de la ANFP, octombrie 2018.

[302] CC constată că auditul public intern în administrația centrală ar trebui să se concentreze mai mult pe formularea de recomandări bazate pe prejudecățile cauzate de astfel de practici (care conduc și la litigii împotriva instituțiilor publice din cauza unor drepturi de salarizare incorecte), mai degrabă decât să se concentreze asupra îmbunătățirii procedurilor operaționale interne. Document disponibil la: http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport_special_Audit_Intern.pdf, pp. 42-45.

[303] Conform datelor furnizate de personalul MMJS în timpul interviurilor preliminare desfășurate în aprilie 2018.

266. **Condițiile instituționale actuale permit ministerelor de linie care coordonează anumite domenii de activitate să reglementeze aplicarea unor articole din Legea salarizării și acest lucru poate genera inconsecvențe în cazul în care MMJS nu este consultat.** De exemplu, Ministerul Justiției a emis norme metodologice pentru personalul din administrația penitenciarelor cu privire la implementarea sporurilor pentru cei care lucrează în cadrul proiectelor finanțate din fonduri UE și pentru premiul de excelență. MMJS nu a fost oficial consultat în acest proces[304]. Deși MMJS nu are nicio obligație legală de a elabora astfel de norme pentru punerea în aplicare a premiului de excelență, adoptarea unor norme sectoriale specifice fără a avea un cadru general ar putea conduce la practici inconsecvente. În plus, interviurile desfășurate cu reprezentanții sindicatelor au arătat că[305] (1) nu există reguli clare cu privire la modul de aplicare a criteriilor de performanță pentru a acorda acest premiu persoanelor potrivite; (2) componenta de salarizare corelată cu performanța este, în general, decisă în mod discreționar de către șeful instituției; și (3) procesul de acordare a acestui premiu anumitor persoane nu este transparent.

267. **Codul administrativ propus prevedea clarificarea rolurilor dintre ANFP și MMJS și abilita ANFP să administreze baza de date cu angajații din sectorul public.** În proiectul Codului Administrativ[306] se menționa că ANFP va trebui să colaboreze cu instituțiile publice responsabile de politica salarială și de politicile fiscal-bugetare în dezvoltarea cadrului legal pentru politica de remunerare a funcționarilor publici. Scopul a fost de a clarifica oarecum mandatele legale dintre ANFP și MMJS privind politica salarială. În același timp, ANFP trebuia să fie responsabilă de gestionarea bazei de date care să acopere întreg personalul din sectorul bugetar, inclusiv informațiile privind salariile. Deși Codul administrativ nu a stabilit o corelație clară între acest rol și monitorizarea politicii salariale, este important de menționat că această bază de date ar fi putut juca un rol-cheie în planificarea și monitorizarea politicii salariale.

4.7.2 Recomandări

268. **Trei aspecte trebuie avute în vedere pentru a îmbunătăți cadrul politicii de salarizare și gestionarea cheltuielilor salariale**. Recomandările de mai jos se referă la: (1) necesitatea existenței unui cadru de politici robust, cu indicatori de performanță; (2) necesitatea de a avea o organizare clară și procese funcționale clare pentru ca politica salarială să fie pusă în aplicare în mod eficace; și (3) importanța operării ajustărilor în politica salarială bazat pe dovezi, pentru a asigura niveluri de remunerare echitabile și competitive în toate familiile ocupaționale, asigurând, în același timp, sustenabilitatea fiscală.

269. **Cadrul pentru politica de salarizare trebuie îmbunătățit pe baza a patru dimensiuni strategice**: accesibilitate, echitate, competitivitate și motivație. Fiecare ar trebui să aibă indicatori de performanță.

[304] Informația se bazează pe interviuri preliminare efectuate cu personalul din MMJS.
[305] Au fost realizate mai multe interviuri cu reprezentanți ai confederațiilor sindicale și ai ONG-urilor care au informat această analiză. Acestea s-au desfășurat în septembrie-octombrie 2018.
[306] Art. 408 alin. (1), f) din proiectul Codului administrativ.

270. **Obiectivele politicii ar trebui definite pentru un anumit interval de timp, împreună cu o strategie de evaluare**. Cele patru dimensiuni se regăsesc în Figura 36. În elaborarea politicilor trebuie asigurat echilibrul între sustenabilitatea fiscală a politicii salariale, competitivitatea salariilor în raport cu cele din sectorul privat și capacitatea de a motiva personalul. În același timp, trebuie să se asigure echitate în modul în care competențele și responsabilitățile sunt recompensate în întreg sectorul bugetar, în interiorul și între diferitele familii ocupaționale.

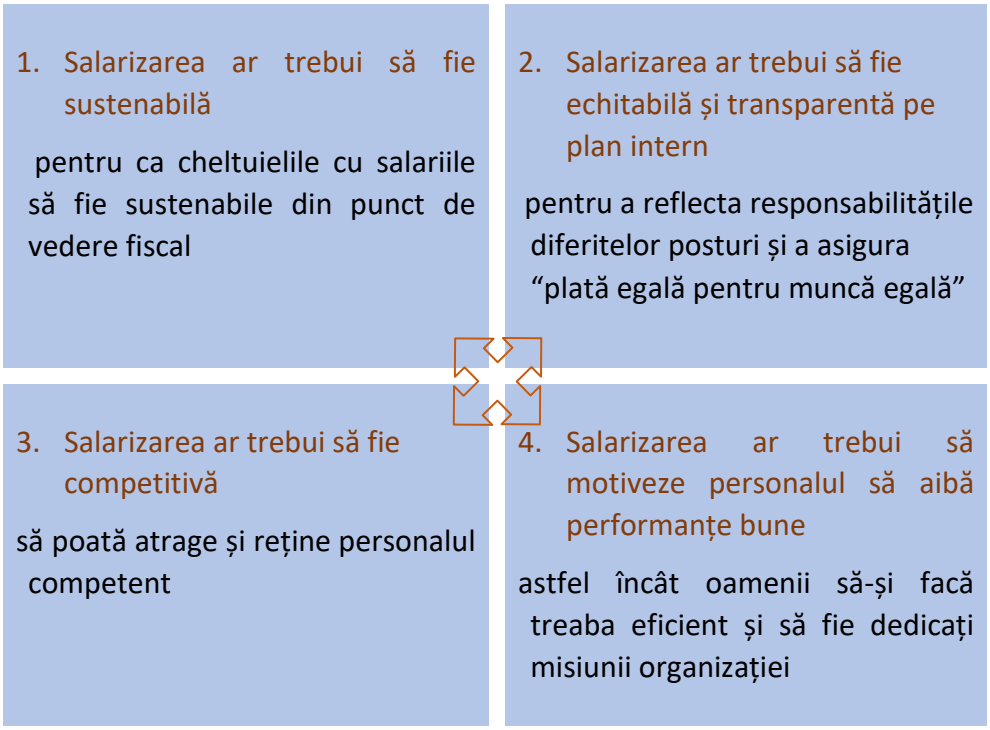
271. **În monitorizarea politicii salariale trebuie utilizați indicatori de performanță care să surprindă cele patru dimensiuni strategice**. O listă a indicatorilor de performanță este inclusă în Tabelul 12. O listă mai detaliată cu indicatori specifici de performanță va fi prezentată și explicată în metodologia de monitorizare a politicii de salarizare[307]. Utilizarea acestor indicatori va oferi o bază solidă pentru programarea politicii salariale. Acest lucru va permite fundamentarea unor creșteri salariale țintite acolo unde discrepanțele sunt mai mari și limitarea intervențiilor ad-hoc pe parcursul anului.

Politica de salarizare - recomandări:

- Dezvoltarea politicii salariale pe 4 dimensiuni strategice utilizând indicatori de performanță specifici: accesibilitatea, echitatea, competitivitatea și motivația;
- Integrarea politicii salariale și a programării bugetare între MMJS și MFP;
- Optimizarea monitorizării politicii de salarizare într-un singur proces între MMJS și MFP;
- Dezvoltarea unei baze de date pentru întreg personalul din sectorul bugetar, care să includă datele privind salariile (începând cu administrația publică);
- Elaborarea unui set de linii directoare pentru implementarea Legii salarizării în colaborare cu ministerele de linie;
- Elaborarea unei metodologii de monitorizare și evaluare a implementării Legii salarizării;
- Elaborarea unei metodologii cadru pentru implementarea premiului de excelență;
- Realizarea unei anchete periodice privind nivelurile de salarizare pentru poziții comparabile din sectorul privat;
- Ajustarea politicii salariale până în anul 2023, pe baza clasificării și a clasamentului tuturor posturilor și în corelare cu grila de salarizare.

[307] Metodologia de monitorizare a politicii salariale este unul din livrabilele incluse în Acordul RAS privind dezvoltarea sistemului de management al resurselor umane și se preconizează că va fi elaborată până în septembrie 2019.

Figura 36. Dimensiunile strategice ale politicii de remunerare



Sursa: Hasnain, Z. (na). Remunerarea în sectorul public: un exemplu de cadru, 2018.

Tabelul 12. Indicatori de performanță posibili pentru politica de remunerare

Date administrative	Sondaje de personal
Echitatea salarială internă	
➢ Estimările privind dispersia salariilor pentru un eșantion de posturi (de exemplu, variația salariilor pentru posturi similare) ➢ Salariul mediu al unui eșantion reprezentativ de posturi ➢ Diferența de salarizare între bărbați și femei în administrația publică / sectorul bugetar ➢ Salariile relative pentru ocupațiile din administrația publică[308] ➢ Compresia salariilor	➢ Opiniile personalului privind corectitudinea sistemului de salarizare în cadrul sectorului public (vertical și orizontal)[309]

[308] Indicator adaptat după Bernstein, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. Public sector governance indicators for EU regions (English). Washington, D.C. : World Bank Group.
[309] Ibid

Sustenabilitatea salariilor	
➢ Tendințe legate de cheltuielile cu salariile în raport cu PIB și veniturile interne, precum și alte categorii de cheltuieli ➢ Descompunerea cheltuielilor cu salariile după funcție și salariul mediu ➢ Dezagregarea nivelului de ocupare și salarizare din sectorul bugetar în funcție de nivelul administrativ (central sau local), pe ministere și pe principalele categorii de angajați ➢ Dezagregarea salariilor după diferitele elemente ale salariului (salariul de bază, indemnizațiile, suplimentele salariale) ➢ Proiecția cheltuielilor cu salariile	
Competitivitatea salariilor	
➢ Nivelurile salariului de bază pentru poziții comparabile din sectorul public și privat ➢ Diferența de salarizare dintre sectorul public și cel privat (ținând cont de caracteristicile angajaților și ale postului) ➢ Numărul mediu de candidați pentru un eșantion de posturi diferite ➢ Numărul mediu de angajați care își dau demisia din administrație pentru un eșantion de ocupații	➢ Gradul de satisfacție a personalului în legătură cu nivelul total de remunerare (inclusiv beneficiile nete)[310]
Simularea performanței	
➢ % din personal care primește primă de performanță;	➢ % din personal care consideră că prima de performanță este plătită pentru performanța personalului ➢ Percepția personalului privind influența performanțelor lor profesionale asupra salariului lor

272. **Investiția în sisteme informatice mai bune poate contribui decisiv la eficientizarea modului de gestionare a cheltuielilor salariale.** Lipsa actuală a datelor privind nivelul și compoziția cheltuielilor cu salariile și a datelor privind personalul din sectorul bugetar reflectă starea precară a sistemelor de monitorizare și raportare a cheltuielilor cu salariile**.** După cum s-a subliniat deja în analiza funcțională, bazele de date existente nu permit o prezentare corectă și completă a tuturor categoriilor de personal și a remunerației lor. O bază de date cu întreg personalul din sectorul bugetar trebuia să fie gestionată de ANFP în conformitate cu

[310] Ibid

proiectul Codului administrativ. Această soluție ar putea fi explorată în continuare pentru a decide cu privire la cadrul instituțional potrivit pentru gestionarea acestei baze de date. Dat fiind că acesta ar fi un efort destul de ambițios, o opțiune ar fi să se înceapă cu o bază de date mai restrânsă pentru "administrația publică" care să fie ulterior extinsă pentru a acoperi întreg sectorul bugetar. Pe termen lung, un sistem informațional de management al resurselor umane (SIMRU) legat de sistemul de plată a salariilor este soluția ideală pentru gestionarea personalului și a salariilor din sectorul bugetar.

273. **Consolidarea instituțiilor și clarificarea responsabilităților sunt esențiale pentru gestionarea eficientă și durabilă a cheltuielilor cu salariile**. De exemplu, îmbunătățirea prognozării salariilor pe termen mediu și consolidarea legăturilor dintre procesele de determinare a salariilor și cadrele fiscale pot îmbunătăți planificarea fiscală. Având în vedere provocările actuale în ceea ce privește programarea și monitorizarea salarizării, trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

- **Mandatul pe care ANFP îl are privind politica salarială a funcționarilor publici trebuie clarificat, deoarece se suprapune cu mandatul general al MMJS în acest domeniu**. ANFP ar trebui să colaboreze cu MMJS în elaborarea unor reguli clare de implementare pentru anumite drepturi salariale, cum ar fi premiul de excelență.
- **Programarea politicii salariale ar trebui să se bazeze pe o coordonare interinstituțională mai strânsă între MMJS și MFP** și ar trebui dezvoltată capacitatea instituțională pentru îmbunătăți programarea politicii salariale în corelare cu planificarea fiscală.
- **Monitorizarea politicii salarizării trebuie simplificată într-un singur proces**, astfel încât eforturile să nu fie duplicate între MMJS și MFP. O opțiune de simplificare care poate fi analizată ar fi ca MFP să efectueze monitorizarea și MMJS să elaboreze raportul anual pe baza datelor primite de la MFP.

274. **Sprijinul metodologic în implementarea Legii salarizării trebuie îmbunătățit în continuare pentru a asigura coerența.** În acest sens, trei instrumente principale ar putea fi dezvoltate pentru a sprijini implementarea consecventă a Legii salarizării:

- **O metodologie pentru monitorizarea și evaluarea implementării și a impactului Legii salarizării**, pentru a urmări progresul în atingerea obiectivelor politicii salariale și pentru a identifica eventualele deviații. Această metodologie trebuie să se bazeze pe indicatori de performanță și să definească o serie de categorii clare de date care să fie monitorizate.
- **Un set de norme pentru implementarea Legii salarizării în colaborare cu ministerele de linie** care coordonează cele 7 domenii de activitate acoperite de Legea salarizării. Aceste norme ar putea fi elaborate folosind echipe interinstituționale de experți coordonate de MMJS.

- **Elaborarea unei metodologii cadru pentru implementarea premiului de excelență [311] pe care ca ministerele de linie să o poată adapta la specificul sectorial.** Această metodologie ar trebui să fie suficient de generală pentru a permite ministerelor de linie să dezvolte scheme sectoriale specifice, clarificând totuși modul în care această componentă a salariilor ar trebui să fie legată de evaluarea anuală a performanțelor și dacă și cum ar putea fi acordată pe o bază mai flexibilă, de exemplu lunar, așa cum este prevăzut de legea în vigoare. Metodologia ar trebui să includă reguli clare privind transparența, un mecanism de monitorizare a punerii în aplicare în cadrul instituțiilor și, în mod ideal, un mecanism de evaluare a impactului asupra motivației personalului și de ajustare a politicii în funcție de nevoi pentru a maximiza eficiența.

275. **Măsurile de ajustare ar trebui puse în aplicare doar atunci când sunt fundamentate pe dovezi, pentru a îmbunătăți echitatea și competitivitatea salarizării, asigurând totodată sustenabilitate fiscală**. Având în vedere că începând cu anul 2023 se aplică coeficienții de ierarhizare, este posibil să se efectueze ajustări specifice astfel încât: (1) aplicarea coeficienților să fie sustenabilă din punct de vedere financiar; (2) coeficienții să reflecte clasificarea posturilor pe baza responsabilităților și a calificărilor; și (3) nivelurile de salarizare din etapa tranziției etapizate să asigure echitatea salariilor interne pentru posturile cu responsabilități similare. În acest sens, ar trebui luate în considerare măsuri specifice:

- **Realizarea periodică a unei analize comparative privind salarizarea pentru funcții considerate reprezentative în sectorul public** (de exemplu, utilizând Ancheta INS privind Structura câștigurilor salariale în întreprinderi sau dezvoltând ancheta privind forța de muncă) pentru a permite compararea nivelurilor salariale pentru poziții similare în sectoarele public și privat, ținând cont de diferențele inerente dintre cele două sectoare și de asigurarea unei comparații rezonabile și coerente.

- **Ajustarea politicii salariale până în anul 2023 trebuie realizată pe baza clasificării clare și a clasamentului tuturor posturilor și în funcție de grila de salarizare**. Anexele actuale ale Legii salarizării reflectă ierarhia posturilor pentru fiecare familie ocupațională, dar poziționarea relativă a posturilor între aceste familii ocupaționale și ajustările ad-hoc ale politicilor ridică probleme în ceea ce privește echitatea salariilor. Prin urmare, orice ajustări propuse privind nivelul salariilor pentru posturile dintr-o anumită familie ocupațională ar trebui să se bazeze pe date clare privind impactul asupra nivelurilor salariale atât în cadrul acelei familii ocupaționale, cât și în raport cu celelalte familii ocupaționale.

4.8 Strângerea datelor, raportarea datelor și mediul IT

276. **În administrația publică din România, colectarea centralizată și standardizată a datelor privind resursele umane este foarte limitată în comparație cu țările membre OCDE**.[312] Acest lucru se datorează unui mediu extrem de fragmentat din punct de vedere al sistemelor

[311] Componenta de remunerare descrisă în Legea-cadru ca fiind corelată cu performanța. https://www.oecd.org/countries/romania/public-governance-review-scan-romania.pdf p. 11

informatice, care reflectă împărțirea responsabilităților în domeniul resurselor umane între mai mulți actori pentru diferite categorii de personal.

Colectarea datelor - caracteristici

- Datele care țin de resursele umane sunt împărțite între mai multe baze de date (ANFP, MMJS, Inspecția Muncii, MFP, sistemele proprii ale instituțiilor), fără nicio "sursă unică de adevăr".
- Tipurile de date colectate centralizat variază în funcție de baza de date și au redundanțe parțiale.
- Portalul ANFP pentru funcționarii publici include o serie de funcționalități din ciclul MRU, dar unele sunt sub-utilizate (de exemplu, fișa postului, învățarea electronică)
- Procesul de recrutare prin intermediul portalului din sistemului ANFP acționează ca o garanție pentru corectitudinea structurii funcționarilor publici din instituțiile care colectează datele

277. **În ultimii ani, o serie de platforme software separate au fost implementate de mai multe ministere și agenții, în diferite scopuri și acoperind diferite categorii de resurse umane** (a se vedea Figura 37 pentru maparea bazelor de date pe categorii de personal). Acestea includ:

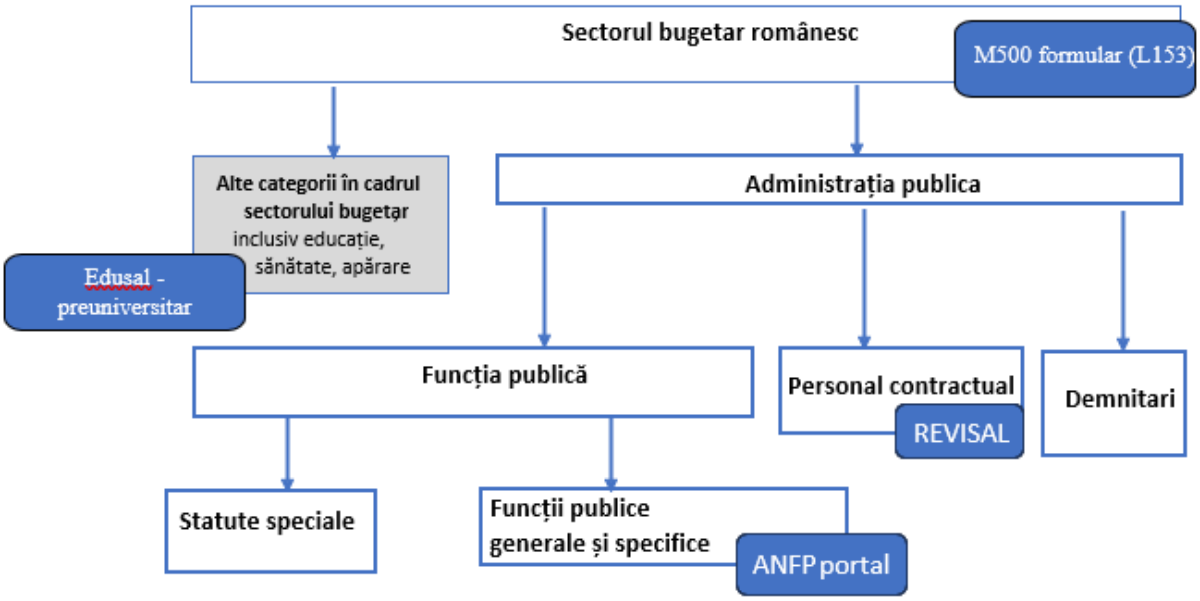
a. Portalul de gestionare a funcționarilor publici și platforma MIGBook a ANFP, care include funcționarii publici în general și funcții publice specifice, dar nu și cele cu statut special.

b. Formularul M500 (înlocuit în noiembrie 2018 cu L153) care a fost folosit pentru a raporta către Ministerul Muncii datele salariale pentru întreg personalul din sectorul bugetar (cu excepția celor din sectorul apărare și securitate).

c. Portalul Revisal & ReGES al Inspecției Muncii, care centralizează datele privind personalul contractual din sectorul public și privat.

d. EduSal, care acoperă personalul preuniversitar (profesori și auxiliari).

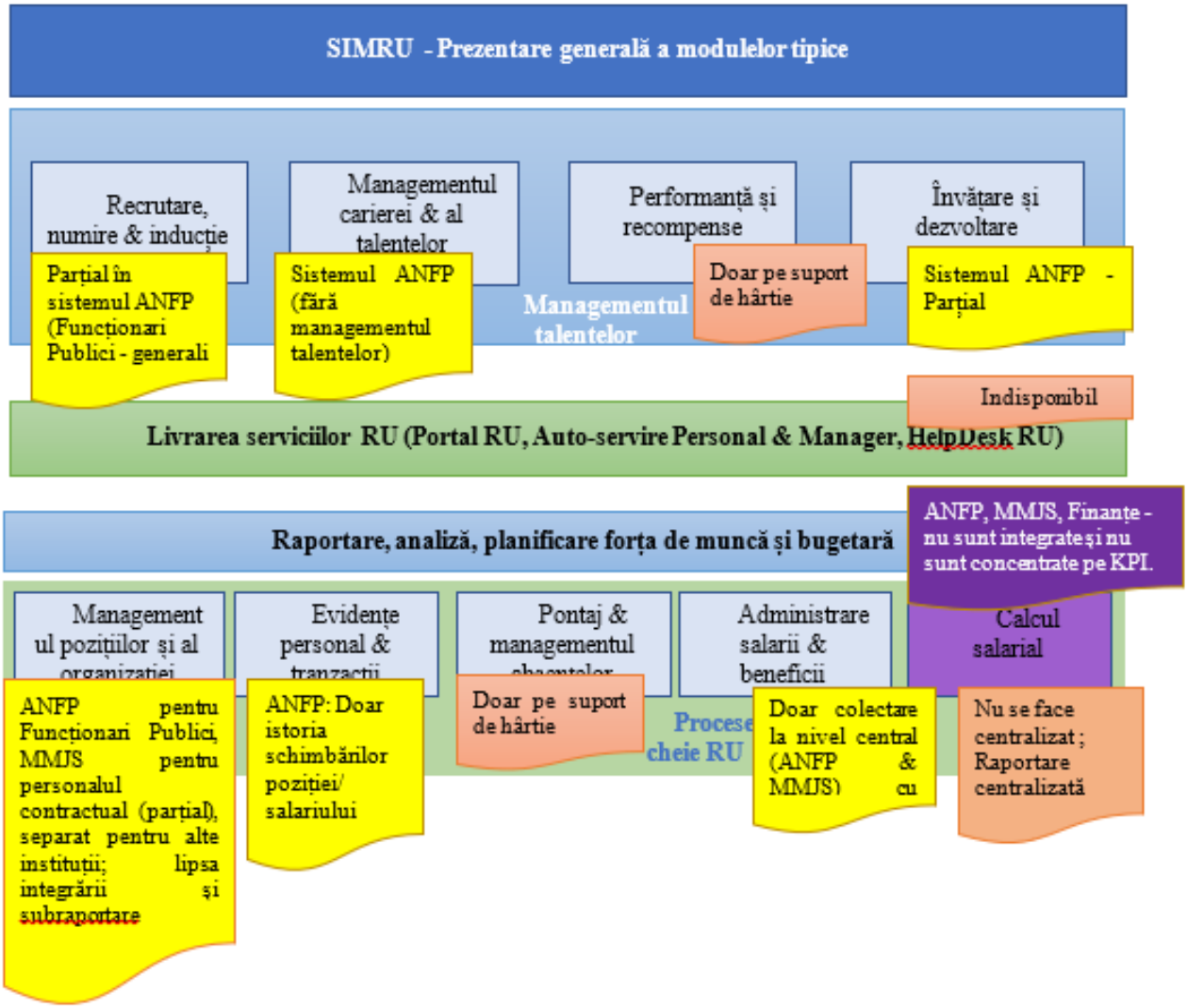
Figura 37. Baze de date ce includ diferite categorii de personal din sectorul bugetar[313]



278. **Fiecare dintre aceste platforme își procesează propriul set de date privind personalul care acoperă diferite etape ale ciclului MRU, cu diferite nivele de acuratețe și de completitudine**. Acestea includ modulele tipice ale unui sistem informatic de gestionare a resurselor umane (SIMRU) - iar multe altele nu le includ deloc (performanță, auto-servire, gestionarea absențelor etc.). Figura 38 de ai jos se compară funcționalitățile disponibile în România pe diferite platforme cu cele ale unui SIMRU tipic integrat, cu funcționalități esențiale la bază și cu funcționalități mai avansate în top. Faptul că nu a fost implicat niciun actor în dezvoltarea lor se reflectă prin faptul că funcționalitățile sunt răspândite pe mai mulți piloni, în loc să fie construite de la cele de bază către cele mai avansate.

[313] Instituțiile din apărare, ordine publică și securitate națională sunt scutite de depunerea M500 (Ministerul Apărării, Ministerul de Interne, Administrația Națională a Penitenciarelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Securitate, Serviciul de Telecomunicații Speciale). Datele preuniversitare vor fi luate direct din EduSal fără depunerea M500

Figura 38. Comparația modulelor tipice SIMRU și a sistemelor IT de RU din România



Sursă: elaborare proprie bazată pe Cartea de opțiuni a Băncii Mondiale SIMRU Ucraina, mai 2017

279. **ANFP dispune de cele mai extinse informații privind managementul resurselor umane pentru subgrupul de personal pe care îl acoperă (funcționari publici generali și specifici).** Instituțiile pot comunica direct cu ANFP prin intermediul unui portal dedicat, prin intermediul căruia trimit documente pentru aprobare/ notificare către ANFP (inclusiv concursuri) și raportează structura pozițiilor și posturile vacante, datele de bază privind personalul, fișele posturilor de bază, sancțiunile administrative și penale. Acestea sunt centralizate în baza de date principală a ANFP privind funcția publică (MIGBook), care cuprinde diverse informații despre funcțiile publice (organigrama, angajații, modificările,[314] declarațiile detaliate privind

[314] În acest context, declarativ înseamnă că datele nu sunt de obicei integrate din punct de vedere tehnic cu software-ul de RU sau financiar al instituției, ci mai degrabă există un proces de introducere manuală a datelor de către instituție în platforma centrală

salariul brut, concursuri și candidați). Alte aplicații sau funcționalități pe care ANFP le oferă instituțiilor includ o platformă etică prin care instituțiile transmit rapoarte de etică; anumite programe de formare (în special pentru cursuri de formare finanțate din fonduri europene), funcționalități de eLearning (dar numai pentru examenul IT la recrutarea pentru anumite posturi) și gestionarea documentelor electronice.

280. **Deși are cele mai multe funcționalități dintre bazele de date acoperite (a se vedea Tabelul 13 mai jos), baza de date a ANFP nu include toate funcționalitățile SIMRU relevante sau posibile**. De exemplu, evidențele privind performanța sunt încă pe suport hârtie și nu există funcționalități de auto-servire pentru a permite personalului să acceseze propriile informații de resurse umane. Funcționalitățile orientate spre exterior sunt, de asemenea, slabe pentru unele funcții de resurse umane. De exemplu, la înscrierea la concursuri a candidaților nu se oferă posibilitatea de încărcare a documentelor scanate și sunt necesare documente fizice din etapa inițială. Aceasta nu este doar o provocare tehnică, ci necesită o schimbare de cultură. Practica arată că, deși instrumente precum documentele semnate electronic, portalul pentru instituții și administrarea structurilor on-line sunt susținute de ANFP, multe instituții preferă în continuare hârtia și curierul, atâta timp cât au această opțiune.

281. **Formularul M500/L153 colectat de Ministerul Muncii prin intermediul platformei Agenției de Administrare Fiscală (ANAF[315]) include detalii declarative privind instituțiile și structura ocupării (fără informații despre posturile vacante), datele de bază privind personalul, informații despre poziții, detaliile despre salariile brute și informații despre grila de salarizare.** Scopul principal a fost monitorizarea implementării legii privind salarizarea unitară (L284/2010)[316]. Având în vedere că legislația în domeniu a fost actualizată prin legea cadru privind salarizarea (L153/2017) și pentru a aborda sub-raportarea formularului M500[317], a fost introdus un nou formular (L153)[318]. Acesta din urmă este trimise anual, nu lunar, ca în cazul M500. În fapt, instituțiile completează sau exportă informațiile din sistemele proprii printr-un PDF conceput special, încărcat pe platforma ANAF, care consolidează datele din baza lor de date și ulterior se trimite către MMJS. Conform discuției cu MMJS din noiembrie 2018, prin reducerea frecvenței depunerii, L153 a reușit să crească rata de raportare la cel puțin 80%. Confirmarea acestei cifre era încă în așteptare la sfârșitul anului 2018, dar deoarece acest formular este cel mai cuprinzător din punct de vedere al categoriilor de personal, prezintă oportunități pentru analize viitoare și verificări încrucișate.

282. **Sistemul EduSal pentru personalul preuniversitar este singurul care integrează informațiile centrale de resurse umane și salarizarea (cu calcule automate de salarizare pe baza legislației).** Astfel, datele din sistem nu sunt doar declarative, ci și operaționale, deci au o garanție integrată de înaltă precizie, având în vedere stimulentul inerent (calculul corect al salariilor). Deoarece include deja detaliile solicitate de către REVISAL (contracte, salariul de

[315] Agenția Națională de Administrare Fiscală
[316] http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/M500/ordin2263din2016.pdf
[317] Pe baza comunicării directe cu MMJS, procentul de depunere a M500 a fost de până la 30% din instituții, la 12 septembrie 2018
[318] http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/L153/O2169-2018.pdf

bază, funcția și structura de ocupare), poate exporta direct datele, minimizând eroarea umană. De asemenea, are capacități legate de exportul datelor legate de salarizare către sistemele bancare, asigurând plata corectă a salariilor.[319]

283. **Platformele actuale servesc diverse scopuri, dar includ informații care se suprapun despre personal și salarii, având ca rezultat redundanțe în raportare** (a se vedea Tabelul 13). Procesul de raportare (sau de înregistrare) a datelor este similar pentru toate portalurile, dar fiecare are propria IU (interfața cu utilizatorul) și propriile date de conectare.

Tabelul 13. Tipurile de date raportate pe platforma

Sistem/ Instituție	Domeniu de aplicare (categoria de personal)	Tipurile de date incluse	Datele raportate	Frecvență	Datele utilizate pentru
Sisteme IT ANFP	Funcția publică generală și specifică	Structura completă (structură ocupată și posturi vacante) Date despre recrutare Salariul brut declarativ și grila de salarizare Date privind programarea formării Registrul sancțiunilor	Operare direct în portal	În timp real pentru structură Lunar pentru salarii	Contabilitatea și managementul structurii personalului din sectorul public Procesul de recrutare Contabilizarea sancțiunilor Gestiunea documentelor
Revisal/ REGES - Inspecția muncii	Personal contractual	Structura ocupată pe bază de contracte individuale de muncă Salariul brut de bază declarativ	Încărcare fișier în portal	Modificări ale contractelor în timp real	Controlul și monitorizarea implementării legislației muncii
Edusal - Ministerul Educației	Sistemul de învățământ primar și secundar	Structura ocupată Datele complete privind salariile/ statele de plată Pontaj și concedii	Operare direct în portal	Timp real	MRU State de plată Declarații (inclusiv pentru Revisal/REGES)
MMJS Alte baze de date	Toți, cu excepția cadrelor didactice preuniversitare, personalul	Detalii de bază privind contractul individual de muncă și datele salariale	Încărcarea formularului electronic M500 în	Lunar (noul formular L153 va fi transmis anual)	Monitorizarea implementării L153/2017 (anterior L284/2010)

[319] http://salarizare-invatamant-preuniversitar.ro/sites/default/files/docs/Prezentare%20conferinta%20finala%20-%20platforma.pdf

	din apărare etc.,		portalul ANAF		

284. **Pe lângă aceste platforme, instituțiile declară, de asemenea, date fiscale și informații agregate privind numărul de personal și cheltuielile Ministerului Finanțelor Publice și către ANAF, dar această raportare nu este conectată la niciunul dintre sistemele informatice de MRU**. Ar putea fi folosit ca un mecanism de reconciliere la nivel central, dar în practică nu există nicio dovadă a acestui lucru. Singurele excepții notabile se referă la protocoalele dintre Inspecția Muncii și ANAF, dar acestea se adresează numai personalului contractual din cadrul administrației publice și servesc, în cea mai mare parte, scopurilor de control. De asemenea, instituțiile publice sunt obligate să declare posturile vacante Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă (ANOFM)[320].

285. **Absența unei definiții clare generale a administrației publice și a categoriilor aferente duce la confuzii.** De exemplu, MFP publică în fiecare an date privind numărul de angajați și cheltuielile efectuate cu "personalul bugetar", care se referă, de asemenea, și la administrația publică și locală, printre altele. Aceste categorii nu se potrivesc totuși cu clasificările instituțiilor ANFP (locale, teritoriale și centrale). Institutul Național de Statistică agregă datele pe activități economice în conformitate cu CAEN 2, dar nu distinge între sursele de finanțare (private sau publice). Diferitele metodologii și nomenclaturi utilizate nu permit reconcilierea datelor.

286. **Rezultatul este că, în prezent, instituțiile trebuie să furnizeze în mod regulat patru rapoarte diferite, cu informații similare privind personalul și salariile către ANFP, Inspectoratul Muncii, MMJS și Finanțe (MPF și ANAF).** În cadrul instituțiilor, aceste rapoarte sunt pregătite de diferite departamente (de exemplu RU, Buget și Finanțe) și nu există o singură bază de date centrală la nivel de instituție. Depinde de instituții să-și dezvolte sistemele individuale de MRU și de management financiare, care ar putea exporta date direct către fiecare dintre aceste portaluri pentru a reduce munca manuală și posibilitatea apariției erorilor. Acest lucru necesită un efort semnificativ de dezvoltare și este ineficient dacă este întreprins separat de fiecare instituție, ducând la dublarea costurilor suplimentare și nevalorificând "economia de scară" (așa cum este descris mai sus, abordarea EduSal ilustrează modul în care acest lucru ar putea fi evitat).

287. **În general, instituțiile publice nu dețin, de regulă, un software unificat de MRU,** în special din cauza lipsei resurselor financiare și a personalului IT. Unele dintre ele își creează propriile instrumente - în special în Excel și stocate local. Altele pot avea un software dezvoltat *in-house*[321] (în special pentru statele de plată și finanțe).

288. **În concluzie, în prezent nu există un sistem integrat de SIMRU care să ofere o colectare și gestionare standardizată, cuprinzătoare și actualizată a datelor privind personalul din sectorul public sau chiar din administrația publică**. Cel mai aproape de acest obiectiv este

[320] Art. 10 din legea 76/2002.
[321] Raport al misiunii BM din mai 2018

sistemul ANFP, dar acoperă doar un subset de funcționari publici - nu include personalul contractual, funcționarii publici cu statut special, demnitarii sau alte categorii din sectorul bugetar, cum ar fi cadrele didactice sau personalul medical.

4.8.1 Provocări

289. **Lipsa de aliniere a datelor și de integrarea tehnică între principalii actori de MRU din administrația publică (ANFP, MMJS, ministerele cu statutul special și Ministerul Finanțelor).** Având în vedere absența sau prezența slabă a unei autorități IT MRU la nivelul întregii administrații care să aplice standarde pentru interoperabilitatea datelor, fiecare actor și-a dezvoltat platforme individuale pentru un anumit scop restrâns, după cum se descrie mai sus. Prin urmare, structurile de date, clasificările și tipurile de date colectate diferă și nu sunt integrate pe platformă. De exemplu, REVISAL operează cu codurile COR[322] și CAEN [323] , în timp ce sistemele ANFP funcționează cu funcții nominale și tipuri de instituții din legislație etc.). Infrastructura în care se află datele este de asemenea separată și nu există o cooperare directă și un schimb de date între instituții (cu excepția MMJS și ANAF care au un protocol referitor la formularul M500).

290. **Fragmentarea instituțională a contribuit probabil și la faptul că nu există un sistem centralizat de SIMRU, construit din "nucleul" unui registru centralizat de personal corelat cu sistemul de state de plată**. Fiecare instituție centrală și-a adoptat propriile standarde de denumire, structuri de date și registre de personal, singurele identificatoare comune fiind CNP - codul numeric personal pentru angajați și codul fiscal pentru instituții. Prin urmare, nu există un "identificator al personalului" unic pentru personalul din sectorul public și nici o "coloană vertebrală" centrală IT care să acționeze ca o poartă de acces pentru toate agențiile cu responsabilități în domeniul managementului resurselor umane (ANFP, MMJS, MFP etc.) și să faciliteze interoperabilitatea. Lipsa unei legături între sistemul de state de plată și informațiile referitoare la resursele umane contribuie, de asemenea, atât la sub-raportare, cât și la raportare greșită.

Colectarea datelor - provocări:

- Raportarea insuficientă (în special salariile) și lipsa de cooperare și reconciliere între autoritățile centrale (inclusiv finanțele)
- Lipsa inventarului electronic standardizat al tipurilor de locuri de muncă publice
- Procesele pe hârtie pentru unele fluxuri (performanță, fișiere de personal etc.)
- Deficiențe legate de raportarea unificată și KPI-uri pentru a servi analizei și planificării

291. **Raportarea redusă și fiabilitatea datelor sunt probleme majore pentru majoritatea bazelor de date**. Deși cadrul legal impune instituțiilor să raporteze date către atâtea autoritățile centrale, niciuna nu poate colecta un set de date complet și fără erori (de exemplu colectarea datelor prin formularul M500 și chiar colectarea ANFP a datelor privind salariile -

[322] Codurile Ocupațiilor din România (COR - Clasificarea ocupațiilor din România) - clasificarea ocupațiilor
[323] CAEN - Clasificarea activităților în economia națională - clasificarea angajatorilor pe activități

a se vedea Figura 62 din anexa 7.2.4). În plus, nu există mecanisme de alertare. În cazul în care o instituție nu declară datele timp de o lună sau mai multe luni, nu există nicio notificare sau avertisment automat.

292. **Ratele de raportare sunt cele mai ridicate acolo unde există un stimulent clar pentru instituții de a raporta în timp util și cu acuratețe.** De exemplu, rata de raportare către ANFP pentru structurile organizaționale ale instituțiilor publice este ridicată, deoarece declararea acestora este o condiție prealabilă pentru deschiderea de noi posturi/ concursuri. Inspecția Muncii beneficiază de prerogativele sale de control legal pentru a avea o calitate relativ bună a datelor în REGES/Revisal. Un sistem centralizat de stat de plată ar putea întări stimulentele pentru raportarea exactă, simplificând în același timp cerințele de raportare și sporind acuratețea și completitudinea datelor.

293. **Pentru majoritatea datelor și în special pentru salarii, nu există un proces robust de validare (verificare), ceea ce înseamnă că pot fi ușor încărcate date inexacte**. Acest lucru se întâmplă în practică - baza de date ANFP are câteva cazuri de salarii lunare de bază de 100.000 lei, iar MMJS a confirmat, de asemenea, că astfel de cazuri au fost raportate prin intermediul formularului M500. În ansamblu, nu există un mecanism de reconciliere între sisteme, astfel încât datele sau neconcordanțele nedeclarate să poată fi identificate (de exemplu, cu agenția fiscală care colectează datele fiscale lunare ale angajaților - Formularul 112). La ANFP există validarea manuală a datelor de către personalul specializat (comparând modificările din sistem cu documentele justificative), dar acest lucru nu se aplică datelor privind salariile. Deși necesită multe resurse, contribuie la îmbunătățirea calității. Totuși, pentru unele dintre atribute (de exemplu, metoda de schimbare a poziției) există inconsecvențe și standardizarea termenilor și a nomenclaturilor nu este completă. Pe cealaltă parte a spectrului, abordarea EduSal este de a se comporta ca un sistem centralizat de stat de plată, astfel încât acuratețea și caracterul complet al datelor să fie integrate într-o măsură mai mare, deoarece sunt o condiție prealabilă pentru plata salariilor.

294. **Sistemul de notare pe hârtie a unor fluxuri, cum ar fi managementul performanței, creează probleme în agregarea și analizarea acestor date**. Nu există un sistem electronic cu istoricul complet și calificativele pentru evaluările întregului personal din administrația publică. Funcționarii publici nu își pot revizui propriul dosar RU și datele personale, istoricul posturilor sau nu pot face cereri online. După cum s-a menționat mai sus, candidații la concursuri pentru funcții publice au, de asemenea, obligația de a depune documente fizice ca parte a procesului de recrutare, fără opțiunea de încărcare a documentelor scanate (în așteptarea prezentării documentelor originale). Acest lucru este în concordanță cu deficiențele generale ale guvernării electronice din România față de țările OCDE[324], care urmează să fie abordată prin Strategia digitală națională.

295. **Sistemele de raportare se concentrează mai degrabă pe raportarea tranzacțională decât pe generarea de date pentru o analiză aprofundată sau pe termen lung.** În timp ce problema mai profundă constă în disponibilitatea unor date coerente și complete, există și astăzi o capacitate scăzută în sistem de a utiliza soluții tehnologice pentru crearea de depozite

[324] https://www.oecd.org/countries/romania/public-governance-review-scan-romania.pdf -p.19

de date care să permită o analiză cu mai mulți factori pe termen lung sau chiar o prognoză. Există, de asemenea, o capacitate limitată de a genera în mod regulat KPI potențiali pentru RU, deoarece fie trebuie calculați ad-hoc, fie nu sunt disponibile date pentru ei.

4.8.2 Recomandări

296. **Codul Administrativ propus în 2018 a inclus unele prevederi cu implicații asupra mediului IT**. Cele două aspecte principale incluse în SDFP[325] sunt concursul național de recrutare în administrația publică și baza de date unificată de dovezi din sectorul public. Aceasta din urmă ar fi putut fi un prim pas util pentru a aborda unele dintre problemele evidențiate în această secțiune, dar ar fi necesitat efort și resurse semnificative pentru a fi puse în aplicare. În plus, Codul propus nu a inclus o dispoziție explicită privind centralizarea datelor referitoare la remunerarea personalului din sectorul public ca parte a bazei de date centralizate.

Colectarea datelor - recomandări:

- Pe termen scurt, îmbunătățirea standardizării, a validărilor și a interoperabilității între baze de date pentru a asigura corectitudinea și completitudinea datelor esențiale de RU
- Introducerea unei baze de date centralizate a forței de muncă din sectorul public într-o abordare pe etape și cu resurse/ sprijin adecvat
- Luarea în considerare a modelului pentru un SIMRU unificat pilot integrat cu statul de plată
- Continuarea tranziției de la fluxurile pe hârtie la cele electronice
- Folosirea capabilităților de analiză - platforme și abilități
- Asigurarea resurselor adecvate pentru consolidarea sistemelor informatice și planificarea sprijinului

297. **Dacă se adoptă prevederile Codului Administrativ și SDFP privind sistemul de evidență a salariaților plătiți din fonduri publice, va trebui să se încredințeze către ANFP autoritatea și mecanismele de stimulare pentru a asigura raportarea completă a datelor de la o gamă largă de instituții**. O problemă esențială care trebuie clarificată este dacă datele privind salariile vor fi incluse în baza de date și dacă interconectarea ANFP cu bazele de date ale Inspecției Muncii (principalul partener desemnat în colaborarea cu datele) este suficientă pentru a asigura completitudinea datelor sau dacă este necesară implicarea altor instituții pentru reconciliere (de exemplu, MMJS și MFP). În plus, celelalte ministere care au propriile lor sisteme independente (sistemul pentru educație, Ministerul Sănătății, sistemul pentru cultură și culte, Ministerul Justiției, Ministerul Apărării, Ministerul de Interne, sistemul pentru administrația penitenciarelor, sistemul pentru informații, protecție și securitate, și telecomunicații speciale) vor trebui să adopte o soluție tehnică de raportare a datelor către ANFP, fie în timp real, fie cu o frecvență lunară (în funcție de statutul special al instituției conform proiectului codului administrativ). Acest lucru va

[325] http://gov.ro/fisiere/stiri_fisiere/Prezentare_-_Strategia_pentru_dezvoltarea_functiei_publice_2016-2020.pdf

necesita eforturi substanțiale pentru convingerea părților interesate relevante și elaborarea unor protocoale adecvate de cooperare și comunicare.

298. **Pe termen scurt, un prim pas ar fi îmbunătățirea interoperabilității între sistemele instituțiilor cheie implicate în managementul resurselor umane și / sau cele care centralizează datele relevante**. Alinierea datelor, maparea lor, fluxurile tehnice și testarea extensivă a integrării în cadrul unui depozit central vor necesita convingerea tuturor actorilor implicați. În ceea ce privește celelalte domenii ale proiectului, este esențial să existe contacte strânse, reuniuni periodice și un "grup de lucru IT" la nivel tehnic între instituții. Opțiunile posibile care contribuie, de asemenea, la atingerea acestui obiectiv ar putea fi introducerea unui "ID personal" pentru administrația publică și punerea în aplicare a corelațiilor directe, din punct de vedere conceptual și tehnic între funcțiile din baza de date ANFP, codurile COR și standardele ocupaționale.

299. **Consolidarea stimulentelor pentru raportarea la timp și exactă** (în special a informațiilor legate de salarii). Dintr-o perspectivă tehnică pe termen scurt, funcționalitățile-cheie pentru a ajuta în acest demers sunt posibilitatea încărcării pe loturi/ a încărcării integrate, validări, sisteme de alertare și, dacă este posibil, verificarea încrucișată cu sistemele de administrare fiscală. Astfel se vor aborda unele dintre punctele slabe legate de colectarea datelor și redundanța descrise în paragraful 291.

300. **Având în vedere divizarea colectării datelor descrisă în Figura 38, stabilirea fundamentelor în partea de jos a figurii (adică legarea poziției și a informațiilor despre organizație cu datele salariale) ar putea avea o contribuție majoră la obiectivul final de consolidare a luării deciziilor bazate pe dovezi în domeniul MRU**. A avea un set de date precis, complet și actualizat este o condiție prealabilă pentru analiza datelor, a KPI-urilor și a tendințelor de ocupare a forței de muncă în sectorul public. Ar dezvălui, la nivel central, atribuirea exactă între rolul contractantului și rolul Funcționarului Public și criteriul de referință dintre instituții și sectoare, contribuind la o distribuție și remunerare echitabilă în materie de managementul resurselor umane. Acest pilon esențial stă la baza tuturor celorlalte scopuri organizaționale din domeniul managementului resurselor umane: managementul strategic, planificarea și ocuparea forței de muncă, dezvoltarea resurselor umane, recompensarea, relațiile cu angajații și managementul riscurilor.

301. **Prin urmare, pe termen lung, merită să se ia în calcul trecerea la un sistem integrat de SIMRU pentru toate categoriile de personal din administrația publică**. Ca o primă etapă, un sistem de SIMRU "de bază" ar putea fi pilotat în câteva instituții care doresc și ar putea fi lansat în alte instituții, dacă pilotul demonstrează că există resurse de succes și adecvate. Corelarea informațiilor privind resursele umane cu cele de salarizare între instituții nu numai că ar putea simplifica raportarea și colectarea datelor, ci și ar contribui la o mai bună aliniere a stimulentelor prin îndeplinirea unui rol de supraveghere. De asemenea, ar îmbunătăți acuratețea, complexitatea și granularitatea datelor, permițând astfel o analiză mai aprofundată a provocărilor în domeniul managementului resurselor umane în administrația publică din România. În cele din urmă, ar putea servi drept bază pentru o digitalizare ulterioară a prelucrării și a tranzacțiilor de RU în instituțiile publice, inclusiv prin adăugarea de module pentru digitalizarea fișierelor de personal, prin introducerea auto-servirii în

domeniul RU și a altor funcționalități. Pe termen lung, acest lucru ar reduce timpul petrecut de personalul de RU pentru procesarea și înregistrarea tranzacțiilor de bază, eliberând astfel resurse pentru sarcinile mai analitice și strategice de RU, după cum se sugerează în diferite secțiuni ale acestui raport.

302. **Dacă se ia decizia de a adopta un astfel de sistem integrat SIMRU la scară, acesta va trebui însoțit de resurse adecvate pentru dezvoltarea și întreținerea sistemului**. Exemple din alte țări din UE, cum ar fi Franța, arată că adăugarea de procese implică și o creștere a resurselor, pentru a sprijini funcționalități cum ar fi auto-servirea funcționarilor publici, fișiere electronice de personal, gestionarea performanțelor exclusiv în format electronic, managementul talentelor, integrarea statelor de plată, business intelligence etc. De exemplu, centrul IT interministerial pentru resurse umane - CISIRH din Franța, are 130 de angajați, în timp ce SIRH[326] al Ministerului Justiției are 77 de angajați. Aceste instituții se adresează resurselor umane numai la nivel central și, în unele cazuri, la nivel teritorial, dar nu la nivel local.

303. **Continuarea procesului de digitalizare a unor funcții centralizate în domeniul resurselor umane, cum ar fi recrutarea și consolidarea capacităților portalului ANFP.** Pentru modificările propuse în legătură cu recrutarea, ANFP trebuie să construiască capacități pentru depunerea dosarului digital de către candidați și publicarea pe cont propriu a anunțurilor de concurs de către instituții. Cu toate acestea, alte procese pe hârtie existente sunt încă descentralizate la nivelul instituțiilor (managementul performanței, managementul absențelor, dosarele angajaților etc.). Trecerea tuturor către o abordare electronică este un efort pe termen lung (parte a misiunii SIMRU unificat), dar, pe termen scurt, consolidarea portalului ANFP ar putea facilita colectarea centralizată a unora dintre aceste date.

304. **Unificarea infrastructurii pentru colectarea datelor centralizate.** Având în vedere provocările legate de interconectarea mai multor sisteme ale diferitelor instituții, o opțiune pe termen mediu ar putea fi conectarea și construirea altor inițiative guvernamentale existente, cum ar fi inițiativa "*cloud governance*" condusă de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (MCSI)[327]. Aceasta ar furniza un depozit comun pentru datele de la mai multe instituții, care ar fi mai ușor de conectat și de corelat. Ar putea fi completată și cu servicii centralizate de e-mail și date standardizate de autentificare pentru întreg personalul din administrația publică.

305. **Folosirea instrumentelor moderne de business intelligence (BI) pentru analiza datelor.** Dacă sunt abordate aspectele legate de exhaustivitatea și exactitatea datelor și sunt adăugate unele funcționalități cheie SIMRU în sistemul actual, acesta va conține un set valoroase de informații consolidate privind resursele umane. Prezentate și interpretate într-o manieră corectă, informațiile ar indica cu ușurință statutul, valorile KPI și evoluția lor, suficient pentru previziuni și simularea scenariilor. În loc să creeze rapoarte ad-hoc despre un scenariu individual, o platformă BI dedicată ar putea face analiza mai ușoară și chiar ar permite utilizatorilor să folosească auto-servirea. Există o multitudine de soluții pe piață (Tableau, SAP

[326] Sistemul IT pentru resursele umane
[327] https://www.comunicatii.gov.ro/cloud-ul-guvernamental-va-reduce-cheltuielile-institutiilor-publice/

Business Objects, Qlik Sense, Microsoft Analysis Services etc.) care ar putea fi utilizate acest scop, cu condiția să includă și o instruire adecvată a utilizatorilor cheie. Acest lucru ar aborda unele dintre problemele evidențiate în paragraful 295.

306. **Planificarea perioadei de suport.** După implementarea inițială a funcționalităților, instituțiile publice trebuie să fie în măsură să susțină derularea și suportul și mentenanța noilor funcționalități. Implementarea tehnologiilor populare existente ar contribui la atingerea acestui obiectiv. Lecțiile învățate din experiența cu unele dintre platformele din portofoliul ANFP (eLearning, sistem de management al documentelor) dificultățile legate de atragerea personalului IT în sectorul public, împreună cu probleme legate de furnizori pot crea provocări post-implementare.

Tabelul 14. Indicatori de performanță posibili pentru colectarea datelor și IT

Raportarea structurilor instituționale	procent al instituțiilor publice din baza de date centrală ANFP/ MMJS comparativ cu instituțiile publice din baza de date a MFP la nivel anual (implică posibilitatea reconcilierii între cele două instituții)
	procent al angajaților din instituțiile publice din baza de date a finanțelor/ fiscului, care nu se găsește nici în bazele de date ANFP, nici MMJS (cu excepția demnitarilor) - la nivel lunar sau anual
Raportări salariale	procent al instituțiilor din baza de date centrală cu salarii nedeclarate - lunar
	procent al funcționarilor publici în baza de date centrală cu salariul nedeclarat - lunar
	procent al salariilor de bază ale funcționarilor publici declarate în afara intervalului (salariul minim național, pentru a stabili un salariu maxim la nivel național - va fi stabilit); [acest indicator ar putea fi înlocuit prin validare/ verificare prealabilă]
Documente electronice	Numărul de fișiere primite pe suport de hârtie și scanate manual la nivel central (de exemplu, înregistrate de ANFP) comparativ cu numărul de fișiere primite electronic
Cuantificarea serviciilor IT	Cuantificarea serviciilor ITIL (număr de defecțiuni ale platformei, procentaj al defecțiunilor, timpi de soluționare etc.) - lunar sau anual
	Sondajul de satisfacție a utilizatorilor - anual

4.9 Concluzie și opțiuni recomandate pentru sistemul de MRU

307. **Secțiunile de mai sus subliniază din nou fragmentarea sistemului de MRU între instituții, funcții cheie MRU, și diferite categorii de personal**. Tabelul 15 de mai jos oferă un rezumat al distribuției actuale de atribuții centralizate de elaborare și control a politicilor și legislației privind MRU. Deși există unele similarități privind reglementarea recrutării și a managementului carierei și performanței între funcționari publici și personal contractual, nu

există o politică sau o strategie generală de MRU specifică personalul contractual, și nici un control centralizat a modului în care funcțiile de MRU sunt realizate pentru personalul contractual. Cu alte cuvinte, deși condițiile de angajare pentru personalul contractual sunt în prezent acoperite de diverse hotărâri de guvern, precum și de Legea-cadru privind salarizarea (153/2017), nu există o monitorizare a respectării acestor dispoziții (în afara celor legate de remunerare). De asemenea, nu există sprijin acordat personalului contractual, departamentelor de resurse umane sau managerilor din instituțiile publice în ceea ce privește implementarea acestei legislații și managementul personalului contractual. Mai mult, disponibilitatea limitată a datelor privind personalul contractual împiedică realizarea unei analize a provocărilor specifice acestei categorii de personal și dezvoltarea unei politici globale de management al resurselor umane pentru administrația publică.

Tabelul 15. Politici și supraveghere - atribuții centralizate

Funcția MRU/tematica	Funcționari publici	Personal contractual
Analiza și planificarea RU	Nu există o politică clar definită **ANFP (anterior)**- plan de ocupare a forței de muncă centralizat pentru administrația publică centrală pe baza planurilor primite de la ministerele de resort	Nu există o politică aferentă
	SGG - Planuri Strategice Instituționale (care ating tangențial RU)	
Reorganizări	Nu există o politică clară / În principiu, MDRAP și ANFP (bazat pe SDFP)	
Clasificarea posturilor și fișe de post standardizate	**ANFP**	N.a., **MMJS**: Clasificarea Ocupațiilor din România[328] (atât publice, cât și private, bazată pe ISCO 08) Agenția Națională pentru Calificări (subordonată/ coordonată de MMJS și Ministerul Educației) - standarde ocupaționale (pentru diferite domenii din sectorul public și privat)
Cadrul de competențe	**ANFP**	N.a.
Recrutare	**ANFP** (supervizare intensă)	**MMJS** (fără supervizare)
Managementul performanței	**ANFP** (fără supervizare - cu excepția celei indirecte prin petiții)	**MMJS** (indirect, fără supervizare)
Managementul carierei	**ANFP** (supervizarea concursurilor de promovare și, indirect, prin petiții; rol de păstrare a evidenței)	**MMJS** (indirect, fără supervizare)
Formare	**ANFP** - politici și supervizare	N.a.
	INA - politici și implementarea programelor de formare	

[328] http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/munca/c-o-r

Politica de remunerare	**ANFP** – rol *de facto* limitat în colectarea de date	
	MMJS - politici și supervizare **MFP** - alocări bugetare pentru personal	
Date RU și IT	**ANFP** (inclusiv structura de funcții, posturile vacante pentru recrutare, parcursul în carieră)	**Inspecția Muncii** (date despre contracte individuale de muncă în sectorul public și privat, inclusiv date salariale de bază, dar fără structură a posturilor, posturi vacante pentru recrutare sau parcurs în carieră) **ANOFM** (date despre posturi vacante în sectoarele publice și private)
	MMJS, în colaborare cu **ANAF** (Agenția Națională de Administrare Fiscală): date salariale pentru întregul sector public (fără structura posturilor, posturi vacante pentru recrutare, parcurs în carieră)	

308. **Analiza funcțională orizontală propune o serie de măsuri pentru consolidarea MRU în fiecare zonă funcțională**. Tabelul 18 de la sfârșitul acestui capitol rezumă recomandările fiecărei secțiuni. De asemenea, în tabel este evidențiat care dintre recomandări sunt reflectate în SDFP, în raportul Băncii Mondiale din 2017 privind un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale[329] și în Codul Administrativ propus în 2018.

309. **Diferite instrumente sunt necesare pentru a implementa diferite recomandări**. Unele recomandări vor necesita modificări în legislația primară sau secundară, de exemplu pentru a clarifica mandatele instituționale sau pentru a adopta metodologii pentru anumite funcții / procese RU. Altele pot fi abordate prin schimbări operaționale privind modul în care sunt desfășurate în prezent diferite procese RU. Cu toate acestea, în general*, implementarea cu succes a recomandărilor va depinde de consolidarea capacităților de management al resurselor umane în instituțiile publice, atât în rândul managerilor din instituții, cât și, în special, în departamentele de resurse umane*. Acest lucru, la rândul său, va necesita planuri concrete de acțiune cu resurse adecvate.

Implementarea cu succes a opțiunilor recomandate va depinde de consolidarea capacităților de management al resurselor umane în instituțiile publice.

310. **Majoritatea recomandărilor pentru îmbunătățirea managementului resurselor umane au implicații nu numai pentru funcționarii publici, ci și pentru personalul contractual.** Recomandările se bazează pe mandatele instituționale existente și pe ipoteza că va fi înființat Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane discutat în secțiunea 4.1. Recomandările indică, de asemenea, unde va fi necesară coordonarea între mai multe instituții, și/sau clarificarea mandatelor existente. Abordarea fragmentării sistemului de management al resurselor umane și orientarea acestuia către o viziune strategică unitară va necesita o mai

[329] Banca Mondială (2017), Raportul Evaluării Impactului Reglementărilor: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale

bună integrare între funcții și o etapizare / prioritizare adecvată a intervențiilor, precum și consolidarea coordonării interinstituționale și găsirea unei configurații instituționale adecvate pentru conducerea reformei MRU. Acestea sunt discutate în următoarele sub-secțiuni.

4.9.1 Integrarea funcțiilor de resurse umane și etapizarea reformelor

311. **După cum s-a menționat în document, un sistem unitar și strategic de management al resurselor umane trebuie să îndeplinească un set de funcții interconectate pentru a atrage, reține, utiliza și motiva personalul pentru performanță**. Analiza și planificarea strategică a resurselor umane trebuie să identifice competențele și abilitățile necesare pentru îndeplinirea mandatelor instituționale și să fundamenteze recrutarea, utilizarea și dezvoltarea personalului. Acest lucru trebuie cuplat cu instrumente adecvate pentru motivarea personalului, inclusiv beneficii pentru performanțe ridicate, perspective de carieră și remunerarea echitabilă. Cadrul de competențe propus în SDFP poate servi ca integrator al diverselor funcții de resurselor umane, prin definirea competențelor necesare pentru funcții cheie care pot fi utilizate în elaborarea fișelor de post standardizate, în recrutarea și evaluarea candidaților, în managementul performanței și în formarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

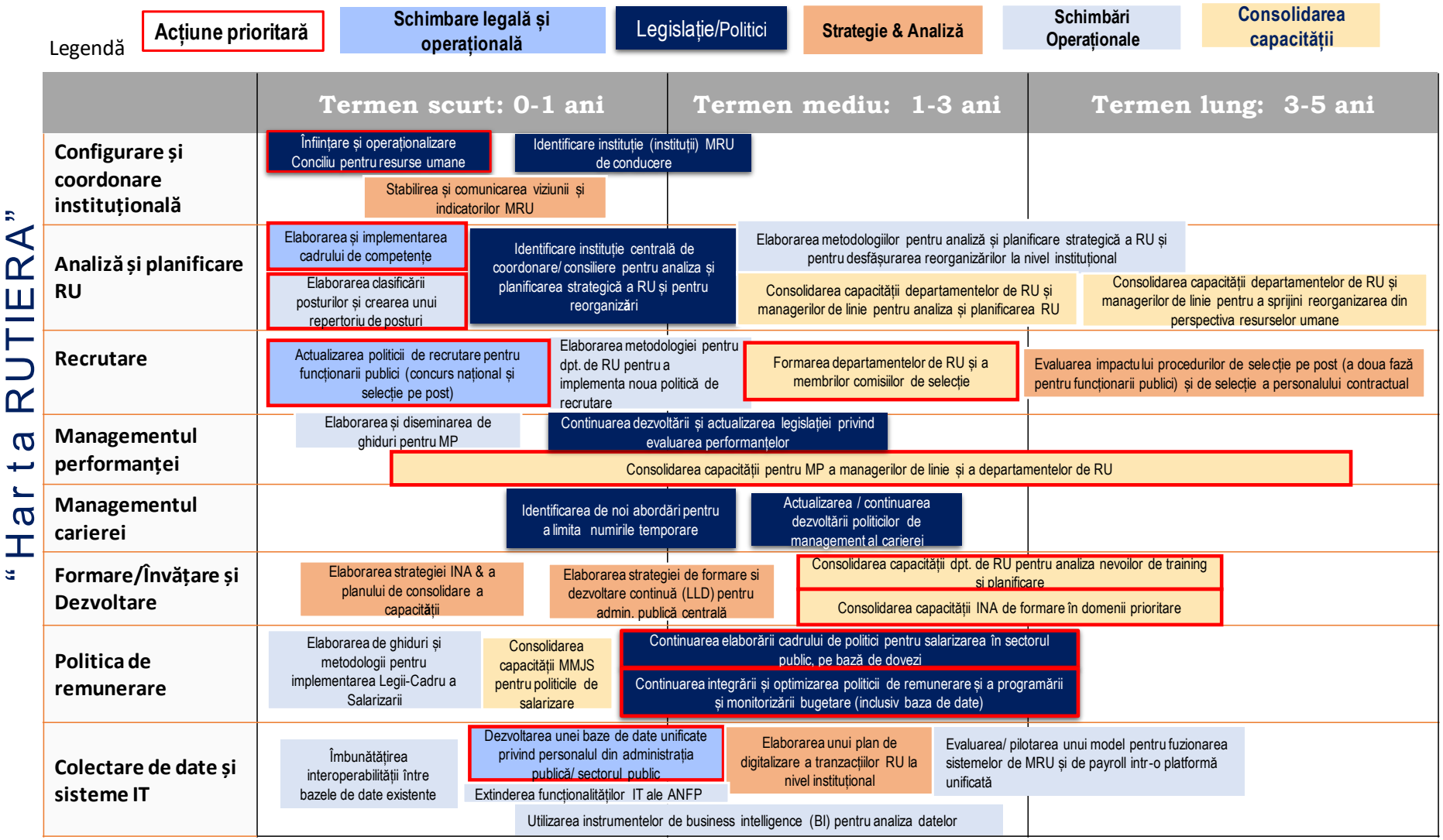
312. **Cu toate acestea, având în vedere agenda ambițioasă de reformă, opțiunile recomandate vor trebui etapizate și prioritizate cu atenție.** Figura 39 de pe pagina următoare propune o foaie de parcurs sau o ”hartă rutieră” pentru implementarea recomandărilor din analiza orizontală, făcând distincție între opțiunile pe termen scurt, mediu și lung. De asemenea, sunt evidențiate și principalele priorități din fiecare zonă funcțională. Prioritățile sunt o reflexie a celor din SDFP și din Codul Administrativ propus, dar conțin și măsuri suplimentare cu potențial de impact semnificativ sau de o necesitate ridicată pentru îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane. Astfel, pe lângă dezvoltarea și implementarea cadrului de competențe și a noului sistem de recrutare a funcționarilor publici, prioritățile pe termen mediu și lung includ formarea și consolidarea capacităților pentru actorii principali din domeniul MRU, dezvoltarea în continuare a cadrului de politici de salarizare în sectorul public și dezvoltarea unei baze de date unitare privind personalul din administrația publică.

313. **Având în vedere prioritatea strategică acordată funcționarilor publici, o abordare treptată a reformei MRU poate începe cu această categorie de personal și poate extinde unele dintre măsurile aplicate funcționarilor publici și la personalul contractual din administrația publică.** Introducerea planificată a cadrului de competențe pentru funcționarii publici oferă oportunitatea unei astfel de abordări pe etapizate. Dacă acest cadru de competențe își atinge obiectivele de consolidare a managementului funcționarilor publici, se poate lua în considerare și o abordare similară pentru anumite categorii de personal contractual din administrația publică. Din recrutarea funcționarilor publici prin concurs național se pot extrage, de asemenea, lecții utile pentru recrutarea personalului contractual. Actualul model de supervizarea intensă a recrutării funcționarilor publici de către ANFP este dificil de extins asupra recrutării personalului contractual și ar conduce la un proces foarte greoi și o abordare foarte complexă a recrutării acestora. Totuși, pot fi luate în considerare

forme alternative de supervizare, atât pentru a doua etapă a recrutării funcționarilor publici (selecția pe post), cât și pentru recrutarea personalului contractual.

314. **Totuși, o abordare etapizată este o opțiune posibilă doar pentru anumite funcții de RU.** De exemplu, consolidarea capacității de management al performanței individuale în instituțiile publice va aduce beneficii atât funcționarilor publici, cât și personalului contractual. Limitarea analizei și planificării strategice a resurselor umane la o singură categorie de personal (funcționari publici) este dificil de justificat și ar limita substanțial utilitatea unui astfel de instrument. În ansamblu, realizarea viziunii unui sistem de management al resurselor umane performant prezentat în introducere necesită o abordare holistică care să identifice provocările în atragerea, reținerea, utilizarea și motivarea persoanelor potrivite pe posturile potrivite. Mai mult decât atât, este nevoie și de elaborarea unor strategii care să adreseze aceste provocări pentru toate categoriile de personal. O astfel de abordare strategică este prezentată mai detaliat în secțiunea următoare.

Figura 39. Foaie de parcurs pentru implementarea opțiunilor recomandate



4.9.2 Creșterea orientării strategice a politicii de MRU și îmbunătățirea datelor disponibile pentru fundamentarea ei

315. **Orientarea strategică a managementului resurselor umane în administrația publică poate fi consolidată prin agrearea unei viziuni și a unor obiective generale de MRU comune și prin urmărirea consecventă acestora printr-o combinație de strategii și politici adecvate pentru diferitele categorii de personal din administrația publică**. Va fi important ca toți actorii implicați să își asume această viziune și să o integreze în strategiile și politicile cheie pentru principalele categorii de resurse umane din sectorul public. După cum s-a menționat, Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane ar trebui să preia conducerea în acest sens.

> Viziunea privind MRU
>
> Atragerea, utilizarea, păstrarea și motivarea persoanelor potrivite cu abilitățile potrivite pe pozițiile potrivite pentru a livra bunuri și servicii publice de înaltă calitate.

316. **Realizarea unei astfel de viziuni necesită reorientarea spre rezultatele așteptate de la un sistem performant de MRU – adică spre atragerea, păstrarea, utilizarea și motivarea personalului performant, precum și monitorizarea riguroasă a acestora.** Banca Mondială a elaborat indicatori pentru măsurarea performanței sistemelor de MRU prin *Indicatorii globali ai birocrației*[330], precum și în colaborarea sa cu UE, prin *Indicatorii de guvernanță în sectorul public pentru regiunile din UE*[331]. Unii dintre acești indicatori pot fi adaptați la contextul românesc. Datele pentru ei pot fi colectate și compilate în mod regulat din sondaje în rândul personalului și din datele administrative. În Tabelul 16 de mai jos sunt oferite exemple de astfel de indicatori și sunt prezentate o parte din întrebările folosite în sondajul de opinie pilot derulat în administrația publică românească în cadrul acestui proiect.

Tabelul 16. Indicatori posibili ai viziunii pentru un sistem MRU performant

	Indicatori din sondaje în rândul personalului	Întrebări relevante din sondajul pilot (exemple)	Indicatori din date administrative
Atractivitate	% candidați sau personal care consideră că recrutarea se bazează pe merite	Cât de importanți au fost următorii factori pentru obținerea postului dvs. actual în sectorul public? (de exemplu, calificări academice, experiență profesională anterioară,	Rata de ocupare (pe grad/ tip de funcție) Numărul, calificarea și scorul candidaților pentru funcții din administrație publică[332]

[330] Worldwide Bureaucracy Indicators, https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators
[331] Bernstein, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. Public sector governance indicators for EU regions (English). Washington, D.C. : World Bank Group (disponibil la http://documents.worldbank.org/curated/en/228051527000705240/Public-sector-governance-indicators-for-EU-regions)
[332] De exemplu, prin intermediul concursului național

		abilități specifice locului de muncă, rude, prieteni sau alte conexiuni personale)	
Retenție	% din personal care se gândește să părăsească sectorul public % din personalul care se gândește să părăsească organizația	Câți ani intenționați să continuați să lucrați în sectorul public?	Rata de rotație a personalului (dezagregată pe categorii și poziții cheie)
Utilizarea	% din personal care consideră că: •managerii și superiorii încearcă să folosească personalul potrivit pentru posturile potrivite •departamentul lor are un set clar de obiective derivate din țintele și obiectivele organizației •organizația lor are cunoștințele și abilitățile relevante pentru munca desfășurată, necesare pentru îndeplinirea obiectivelor organizaționale	Vă rugăm să indicați măsura în care sunteți de acord cu următoarele afirmații: 1) Organizația mea are un set clar de obiective și ținte. 2) Obiectivele și țintele organizației mele sunt utilizate pentru a stabili programul meu de lucru și obiectivele mele.	Rata numirilor temporare (roluri de conducere/ înalți funcționari publici) Rata posturilor vacante Rata de rotație/ mobilitate în cadrul administrației publice
Motivație	% din personal care: •consideră că managementul/ organizația lor contribuie la o misiune utilă •sunt mulțumiți de experiența lor în funcția publică	În ce măsură ați spune că sunteți mulțumit cu locul de muncă?	Diferența de salarizare dintre sectorul public și cel privat (ținând cont de caracteristicile angajaților și ale postului) Nivelul relativ de salarizare între ocupațiile din sectorul public (atât pe plan vertical cât și orizontal)[333]

317. **Viziunea trebuie să fundamenteze documentele strategice relevante pentru managementul resurselor umane în administrația publică, precum și rapoartele anuale elaborate despre resursele umane din administrația publică**. Pe termen scurt, Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane și raportul anual privind managementul resurselor umane propus a fi elaborat sub îndrumarea sa oferă o oportunitate de integrare a

[333] Adică gradul de compresie/dispersie dintre salariile cele mai mici și cele mai mari

indicatorilor de viziune în documente cheie privind managementul resurselor umane. Pe termen mediu și lung, viziunea, obiectivele și indicatorii aferenți pot informa următorul ciclu de planificare strategică pentru administrația publică și managementul resurselor umane din administrația publică din România.

318. **Pentru a informa procesul de luare a deciziilor, viziunea ar trebui să fie legată și completată de indicatori de rezultat pentru funcțiile-cheie ale sistemului de MRU**. Propuneri de astfel de indicatori se află în fiecare secțiune a analizei orizontale și sunt rezumate din nou în Tabelul 20, Anexa 7.1. Acești indicatori pot contribui la monitorizarea gradului de îmbunătățire a performanțelor pe funcții și la elaborarea unor politici și intervenții mai bine direcționate pentru fiecare zonă funcțională.

319. **Pentru a colecta astfel de indicatori, va fi necesar un efort semnificativ pentru a îmbunătăți acoperirea, standardizarea și centralizarea datelor de MRU în administrația publică din România.** Pe termen scurt și mediu, acest lucru se poate realiza prin asigurarea unei mai bune interoperabilități între sistemele existente. În mod ideal, s-ar ajunge la o bază de date unificată care să centralizeze informații esențiale despre resursele umane într-un singur loc, așa cum a prevăzut Codul Administrativ propus in 2018, și la o mai mare digitalizare și automatizare a datelor privind resursele umane.

320. **Pe lângă datele administrative, sondajele periodice ce măsoară implicarea angajaților, precum cele realizate în alte țări UE și în majoritatea țărilor OCDE, oferă informații valoroase pentru** managementul strategic al resurselor umane, atât la nivel de sistem, cât și la nivel de instituție[334]. Sondajul realizat ca parte a acestui proiect de asistență tehnică poate servi drept model de referință pentru elaborarea și instituționalizarea unui astfel de sondaj. Acest sondaj ar putea fi derulat periodic sub îndrumarea unei instituții centrale de management al resurselor umane. Rezultatele unui astfel de sondaj trebuie comunicate pe scară largă - atât la nivel politic, cât și managerilor și personalului de execuție din cadrul instituțiilor publice (a se vedea căsuța privind principiile utilizării cu succes a sondajelor de implicare a angajaților). Implicarea cadrelor de conducere/managerilor de la toate nivelele ierarhice va fi esențială pentru utilizarea cu succes a unor astfel de sondaje pentru a crește performanțele angajaților și, astfel, ale organizației[335].

[334] Așa cum este definită de OCDE, "implicarea angajaților este un concept care descrie și măsoară legătura dintre angajați, munca pe care o fac și organizațiile în care lucrează". Nivelurile ridicate de implicare a angajaților sunt strâns legate de creșterea performanței organizaționale. A se vedea OECD (2016), "An engaged Civil Service for innovation, productivity and sustainable reform", in Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264267190-5-en.

[335] A se vedea, de exemplu, experiența Departamentului Muncii din SUA (ibid: 74-75)

Lecții învățate din utilizarea cu succes a sondajelor privind implicarea angajaților

- Sondajele trebuie implementate consecvent într-o manieră comparabilă și să includă toate instituțiile relevante
- Rapoartele trebuie să permită adaptarea la nevoile instituționale, dar și compararea performanțelor între unități similare
- Procesele de follow-up sunt esențiale:
  - ✓ Angajament clar din partea conducerii instituției
  - ✓ Strategie amplă de comunicare (în cadrul organizațiilor)
  - ✓ Abilitarea personalului instituțiilor să poată contribui cu idei de îmbunătățire
  - ✓ Sprijinirea managerilor să înțeleagă și să analizeze rezultatele și să elaboreze planuri de acțiune pe baza lor
  - ✓ Reorientarea de la un MRU axat pe aplicarea procedurilor către unul holistic și orientat către viitor, axat pe creșterea bunăstării angajaților, pe dezvoltarea lor și pe performanță

Sursă: adaptare de la OCDE (2017: 100-101)

321. **Indicatorii însă nu reprezintă un scop în sine, ci trebuie supuși unei analize riguroase pentru a identifica principalele provocări în atingerea obiectivelor.** Indicatorii și analiza vor trebui dezagregați în funcție de categoriile de personal (de exemplu, personal contractual și funcționarii publici), de tipurile de funcții (de exemplu, nivel de debutant, posturi de conducere, înalți funcționari publici, etc.), și de sectoare și instituții cheie, printre altele. Mulți indicatori pot genera informații despre diferitele provocări ce afectează performanța mai multor funcții diferite de MRU. De exemplu, ponderea ridicată a posturilor vacante poate indica dificultăți în atragerea de personal nou (de exemplu, la nivel de debutant), precum și la păstrarea sau utilizarea personalului existent - de exemplu, dacă rata ridicată a posturilor vacante este cuplată cu un grad ridicat de rotație de personal sau o rată mare de numiri temporare, în special la nivel de conducere. ANFP compilează și analizează parțial astfel de indicatori agregați prin intermediul *Raportului anual privind funcția publică și managementul funcționarilor publici*, dar numai pentru o fracțiune din personalul din administrația publică.

322. **Un element al elaborării de politici publice fundamentate pe dovezi, care nu este acoperit de structura instituțională existentă, este evaluarea impactului politicilor de MRU**. La ora actuală, "evaluarea" se axează în principal pe modul în care este implementată sau respectată legislația în vigoare – atât de către ANFP, care urmărește aplicarea legislației privind funcția publică, cât și de către MMJS, care urmărește aplicarea politicii salariale. Definirea clară a responsabilităților instituționale pentru evaluarea impactului politicilor de MRU și asigurarea de personal calificat și adecvat pentru această responsabilitate ar contribui la asigurarea impactului dorit al politicilor de MRU și la rafinarea și îmbunătățirea politicilor viitoare pentru a aborda mai bine provocările MRU în administrația publică.

323. **Creșterea orientării strategice a managementului resurselor umane necesită cooperarea tuturor actorilor implicați în politica generală de MRU pentru administrația publică, precum și o reorientare strategică similară la nivel instituțional**. La nivelul fiecărei

instituții publice, viziunea trebuie să fundamenteze analizele și planurile strategice de resurse umane[336]. La nivel central, trebuie consolidată coordonarea interinstituțională și clarificată configurația instituțională pentru conducerea reformei în domeniul resurselor umane. În următoarele două secțiuni, sunt propuse opțiuni suplimentare pentru abordarea acestor provocări.

4.9.3 Consolidarea coordonării inter-instituționale

324. **Urmărirea unei viziuni comune pentru un sistem strategic și unitar de management al resurselor umane în administrația publică necesită sprijin politic puternic și coordonare strânsă între actorii cheie**. După cum s-a subliniat mai sus, coordonarea interinstituțională privind MRU poate fi îmbunătățită atât în ansamblu, cât pentru funcții specifice de MRU. În prezent, MDRAP este mandatat cu un rol general de coordonare în domeniul administrației publice, dar nu joacă un rol substanțial în coordonarea MRU. ANFP concentrează expertiza în domeniul resurselor umane, dar numai pentru funcția publică. CNCISCAP reunește reprezentanți politici ai instituțiilor publice cheie, însă este o structură temporară, mandatată numai cu coordonarea generală a procesului de implementare și monitorizare a SCAP.

325. **Consiliul de Dezvoltare al Resurselor Umane poate rezolva unele provocări legate de coordonarea politicilor de MRU, dacă operaționalizarea sa ține cont de unele principii cheie.** Un raport OCDE din 2017[337] le definește ca fiind adaptabilitatea, transparența, incluziunea și o legătură clară cu prioritățile politice. Un raport recent al Băncii Mondiale privind *Îmbunătățirea performanței sectorului public prin intermediul inovării și coordonării inter-agenție*[338] identifică factori de succes similari pentru consolidarea coordonării între agenții și subliniază importanța dezvoltării structurilor existente de coordonare interinstituțională și a învățării din experiențele anterioare (a se vedea căsuța cu text).

326. **Pentru Consiliul de Dezvoltare a Resurselor Umane, aplicarea acestor principii va necesita**:

   i. **O delimitare mai clară între mandatele de consiliere/ consultare și de coordonare ale Consiliului**. După cum s-a prevăzut inițial în SCAP și SDFP, Consiliul pentru Resurse Umane a fost gândit ca un organism consultativ cu membri din mediul academic și ONG-uri. Legea adoptată extinde calitatea de membru al Consiliului la anumite instituții publice și, implicit, îi conferă și un rol de coordonare - o atribuție foarte importantă având în vedere fragmentarea actualului sistem de management al resurselor umane. Dar plasarea acestor două responsabilități în cadrul aceleiași structuri generează și provocări, deoarece poate îngreuna mandatul Consiliului și

[336]Un exemplu despre modul în care ar putea arăta o astfel de strategie poate fi găsit în în BM (2013) Un raport privind dezvoltarea strategiei de management al resurselor umane pentru perioada 2014-18 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România.

[337] OECD (2017), Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en

[338] Beschel, Robert P.; Cameron, Blair James; Kunicova, Jana; Myers, C. Bernard. 2018. Improving Public Sector Performance : Through Innovation and Inter-Agency Coordination (English). Global Report Public Sector Performance. Washington, D.C. : World Bank Group (disponibil la http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination)

activitatea acestuia[339]. Crearea unor grupuri de lucru sau subcomisii cu diferiți membri și diferite sarcini ar putea constitui o opțiune pentru a delimita mai bine rolul consultativ de cel de coordonare al Consiliului.

ii. **Concentrarea activității Consiliului asupra analizelor, strategiilor și politicilor publice cheie, și a documentelor aferente, de-a lungul ciclului de politici publice** (a se vedea Figura 40 de mai jos). De exemplu, *Raportul Anual privind RU* din administrația publică prevăzut în legislație ar trebui să prezinte viziunea strategică pentru managementul resurselor umane, să includă indicatori relevanți pentru urmărirea îndeplinirii acestei viziuni, să evalueze progresul către viziune și să identifice provocările care trebuie încă rezolvate. De asemenea, Consiliul ar trebui să decidă ce studii și analize ar trebui întreprinse pe viitor pentru a identifica atât provocările legate de MRU, cât și intervențiile necesare pentru a le rezolva. Analize ar trebui să evalueze impactul și acestor intervenții și al reformelor MRU în general (ex-post – după implementarea lor), iar rezultatele evaluărilor trebuie utilizate pentru a revizui și a elabora noi politici de MRU. De asemenea, Consiliul ar putea juca un rol în discutarea, aprobarea și diseminarea metodologiilor și a planurilor de consolidare a capacității pentru diferitele domenii funcționale, recomandate în acest raport. Va fi important să se evite micro-managementul procesului de elaborare a politicilor publice prin intermediul Consiliului și/ sau creșterea complexității proceselor interinstituționale deja existente. De exemplu, Consiliul ar trebui să se concentreze pe elaborarea unei metodologii pentru reorganizări instituționale care să considere reorganizările din perspective utilității lor în îndeplinirea obiectivelor instituționale

Ce a funcționat în coordonarea interinstituțională

- Suport politic la nivel înalt, corelat cu suport tehnic adecvat
- Flexibilitatea și adaptabilitatea mecanismelor de coordonare
- Anticiparea rezistenței la schimbare și investirea în asumarea reformei
- Proceduri de raportare axate pe monitorizarea obstacolelor și a măsurilor de remediere
- Legătura clară între obiectivele inter-instituționale și resursele bugetare
- Concentrarea pe coordonarea strategică și evitarea micro-managementul

Ce nu a funcționat

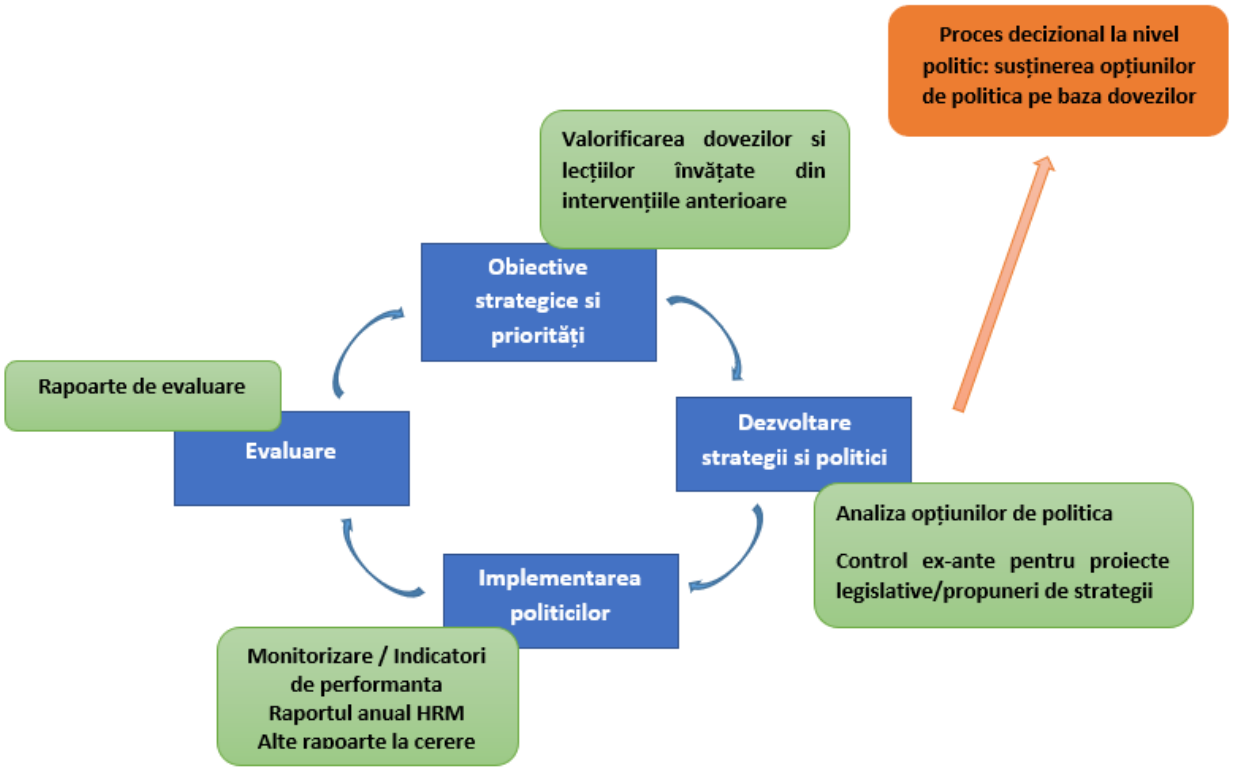
- Structuri extrem de complexe
- Suprapunerea funcțiilor și responsabilitate neclară
- Ignorarea lecțiilor învățate și a structurilor deja existente
- Transpunerea directă a structurilor instituționale dintr-un alt context fără o adapatre la contextul local

Sursa: Beschel et. al., (2018)

[339] De exemplu, coordonarea între instituțiile principale de management al resurselor umane este dificil de realizat printr-un organism în care actorii externi depășesc numărul instituțiilor publice. A se vedea, de asemenea, rezumatul atelierului de lucru "Crearea unei structuri eficiente de consiliere și coordonare", 28 februarie 2019, Intercontinental, București, România.

– și nu pe aprobarea hotărârilor de guvern privind organizarea și funcționarea unor agenții individuale[340].

Figura 40. Rolul Consiliului pentru Resurse Umane în cadrul ciclului de politici



iii. **Asigurarea atât a sprijinului politic la nivel înalt, cât și a expertizei și continuității tehnice necesare pentru a dezvolta politici și strategii sustenabile și eficace de management al resurselor umane.** Acest lucru va necesita selectarea unor reprezentanți ai instituțiilor publice membre în Consiliu care să aibă atât expertiza tehnică adecvată, cât și mandatul de a promova politica de management al resurselor umane. De exemplu, secretarii de stat sunt cel mai bine poziționați pentru a asigura vizibilitatea și sprijinul politic pentru activitatea Consiliului, dar expertiza de specialitate în domeniul MRU este localizată la nivel tehnic în cadrul instituțiilor. Un dublu nivel de reprezentare, în care astfel de funcționari publici de carieră oferă sprijin tehnic reprezentanților politici și pot reprezenta instituția publică din care provin, atunci când este necesar, în activitatea Consiliului, poate ajuta la atingerea ambelor obiective.

327. **În timp ce un Consiliu pentru Dezvoltarea Resurselor Umane din administrația publică poate îmbunătăți coordonarea între instituțiile cheie din domeniul managementului resurselor umane, un sistem unitar și strategic de management al resurselor umane necesită, de asemenea, o instituție puternică cu mandatul și capacitatea de a conduce**

[340] Acestea reprezintă majoritatea actelor normative avizate în prezent de ANFP.

reformele în domeniul MRU din administrația publică. Acest lucru a fost evidențiat și în analizele anterioare care au vizat MRU în administrația publică din România[341]. În următoarea secțiune, sunt prezentate pe scurt rezultatele acestor analize și sunt discutate principiile și opțiunile de identificare a configurației instituționale adecvate pentru managementul resurselor umane în contextul actual.

4.9.4 Identificarea configurației instituționale adecvate pentru o abordare unitară a MRU

328. **După cum au arătat capitolele 3 și 4, managementul resurselor umane în administrația publică din România este încă foarte fragmentat, nu numai pe funcții, ci și pe categorii de personal**. Deși prevederile legale limitează pozițiile contractuale la activități care nu implică exercitarea puterii publice, atât în lege, cât și în practică, distincția nu este întotdeauna clară. Astfel, apar situații în care angajați care desfășoară activități similare nu se bucură de aceleași drepturi și responsabilități. Deși există unele asemănări între reglementările privind recrutarea și managementul performanței și a carierei ce se aplică personalului contractual și funcționarilor publici, nu există o politică sau o strategie generală de MRU specifică personalului contractual și nici o supervizare centralizată al modului în care funcțiile de MRU sunt îndeplinite pentru această categorie de personal. Mai mult, disponibilitatea limitată a datelor privind personalul contractual împiedică realizarea unei analize a provocărilor specifice acestei categorii de personal și dezvoltarea unei politici globale de management al resurselor umane pentru administrația publică.

329. **Propunerile de creștere a coerenței managementului resurselor umane în administrația publică din România prin desemnarea unei agenții centrale de MRU nu sunt noi.** O sinteză din 2011 a analizelor funcționale realizate în România a concluzionat că "responsabilitatea generală pentru formularea și coordonarea politicii de resurse umane în sectorul public ar trebui să revină unei singure instituții de stat care să asigure coerența și standarde comune"[342] (a se vedea căsuța cu text).

> ”Responsabilitatea generală pentru formularea și coordonarea politicii de resurse umane în sectorul public ar trebui să revină unei singure instituții de stat care să asigure coerența și standarde comune. Acesta este modelul adoptat de majoritatea statelor membre UE și s-a dovedit deosebit de reușit în Asia și în țările care trec printr-o perioadă de tranziție. Unitatea Centrală ar trebui să aibă responsabilitatea globală pentru formularea propunerilor de politici în domeniul resurselor umane și diseminarea celor mai bune practici. Domeniile de responsabilitate ar trebui să includă remunerarea și clasificarea, recrutarea, selecția, dezvoltarea carierei, formarea și mobilitatea [personalului], precum și utilizarea eficientă și eficace a resurselor. Acest lucru nu necesită micro-managementul problemelor de RU de către Unitatea Centrală. Instituțiile existente (de exemplu, cele responsabile de sănătate și educație)

[341] Banca Mondială (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale; Banca Mondială (2013) Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România; ANFP (2015) Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publice

[342] Banca Mondială (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale

ar rămâne responsabile pentru formularea propriilor strategii de resurse umane și ar continua să prezinte propuneri privind politicile în domeniul resurselor umane. Acestea din urmă ar trebui, totuși, să fie aprobate de către Unitatea Centrală înainte de a fi supuse aprobării guvernului." (BM, 2011: 18)

330. **Un raport al MDRAP/ ANFP[343] din 2015 a analizat două opțiuni de organizare și coordonare pentru consolidarea managementului unitar și strategic al resurselor umane în administrația publică**. Pe scurt, cele două opțiuni au fost:

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

331. **Raportul a susținut că a doua opțiune îndeplinește mai bine nevoile managementului strategic al resurselor umane**. Situația actuală are unele asemănări cu această opțiune, deoarece MMJS este responsabil de politica salarială pentru întregul sector public, iar, mandatul ANFP este încă limitat la funcționarii publici. Consiliul pentru Resurse Umane este o nouă structură care urmărește îmbunătățirea coordonării politicilor publice în materie de resurse umane. Însă responsabilitățile instituționale privind elaborarea și monitorizarea unor politici publice coerente pentru personalul contractual din administrația publică rămân în continuare neadresate. Pentru a aborda această problemă ar fi nevoie de o instituție cu resurse adecvate pentru a îndeplini unele dintre funcțiile pe care ANFP le îndeplinește pentru funcționarii publici și pentru personalul contractual.

332. **În contextul actual, asigurarea coerenței în reglementarea și managementul funcționarilor publici și a personalului contractual sugerează o serie de opțiuni**:

a. **Limitarea personalului contractual în administrația publică la sarcini strict de suport administrativ (activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreţinere-reparaţii și de deservire, pază, etc)[344] și la cazuri excepționale foarte specifice[345]. Astfel s-ar reduce asemănările dintre activitățile realizate de aceste două categorii de personal și, prin urmare, necesitatea unui management unitar și strategic al personalului contractual.** În cadrul legal actual, limitarea utilizării personalului contractual ar putea fi realizată printr-o clasificare mai consecventă a posturilor, precum și printr-un control ex-ante mai strict al clasificării posturilor de către ANFP în cadrul procesului de avizare a structurilor organizaționale. Conform discuțiilor din interviuri, după adoptarea Legii cadru privind salarizarea în sectorul

[343] ANFP (2015), Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publicei
[344] Precum e prevăzut în Legea 188/1999, art. 6
[345] Personalul încadrat la cabinetul demnitarilor

public (153/2017)[346], unele instituții publice au început transformarea posturilor de personal contractual în funcții publice. Cu toate acestea, având în vedere numeroasele posturi contractuale din administrația publică, consemnate în anexa VIII la Legea-cadru privind salarizarea (153/2017), acest lucru nu va fi suficient pentru a limita acest tip de poziții doar la sarcini de suport (precum șofer, personalul pentru mentenanța clădirilor etc.). În plus, propunerile Codul Administrativ din 2018 de eliminare a activităților de executare a legilor și a actelor normative din lista de prerogative de putere publică pot duce la creșterea, și nu la reducerea, ponderii personalului contractual în administrația publică (a se vedea Tabelul 23 în Anexa 7.2.3). Astfel, limitarea personalului contractual la funcții de suport pare dificil de aplicat în contextul actual.

b. **Abilitarea unei instituții *distincte* cu mandat de elaborare și supervizare de politici publice pentru personalul contractual (*opțiunea celor două instituții de MRU*)**. Un candidat ar putea fi MMJS, deoarece are mandatul pentru politica salarială în sectorul public și centralizează unele date privind personalul contractual. Un avantaj al acestei opțiuni ar fi o anumită continuitate instituțională de la situația actuală și, prin urmare, costurile de tranziție ar fi mai mici. Cu toate acestea, în prezent, MMJS nu are multe alte atribuții sau competențe axate pe personalul contractual din sectorul public (cum ar fi, de exemplu, supravegherea recrutării personalului contractual de către instituții - a se vedea de asemenea Tabelul 15). De asemenea, nu există exemple de astfel de configurații instituționale în alte țări UE. Însă cel mai important aspect este că accentuarea actualei fragmentări de responsabilități instituționale privind reglementarea și managementul personalului contractual, pe de o parte și a funcționarilor publici, pe de alta, prezintă dezavantaje semnificative. În primul rând, o astfel de abordare nu ține cont de capacitățile existente în cadrul ANFP pentru reglementarea și managementul personalului. În al doilea rând, această abordare ar conduce la posibile duplicări în responsabilități. În al treilea rând, sunt agravate provocările legate de coordonarea inter-instituțională. Așadar, o astfel de opțiune ar fi suboptimală, dacă scopul este realizarea unui management unitar și strategic al RU în administrația publică din România.

c. **Alegerea unei *singure instituții* care să se ocupe de politica de MRU a administrației publice, care să acopere atât funcționarii publici, cât și personalul contractual. Acest lucru s-ar realiza fie prin includerea personalului contractual în mandatul ANFP, fie prin crearea unei noi instituții (*opțiunea cu o singură instituție MRU*)**. Avantajele acestei opțiuni sunt cele evidențiate în raportul ANFP/ MDRAP din 2015, precum și în analizele anterioare ale Băncii Mondiale[347]. Măsurile prevăzute în Codul Administrativ propus in 2018 care mandatează ANFP cu păstrarea sistemului de evidență a personalului din sectorul bugetar au reprezentat un mic pas în această direcție și au

[346] Interviuri octombrie 2018

[347] Banca Mondială (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale; Banca Mondială (2013) Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România; ANFP (2015) Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publice

adăugat un avantaj suplimentar acestei opțiuni - acela de a lega o bază de date care acoperă personalul din sectorul public sau din administrația publică cu reglementarea și managementul personalului respectiv. Acest lucru ar contribui la concentrarea funcțiilor principale de management al resurselor umane într-un singur loc, la reducerea duplicării și la reducerea costurilor de coordonare interinstituțională, printre alte avantaje potențiale. Astfel, aceasta este în continuare opțiunea cea mai apropiată de obiectivul unui managementul unitar al RU în administrația publică, mai ales dacă este completată cu măsuri de creștere a orientării strategice a MRU, descrise în secțiunile anterioare.

333. **Alegerea unei dintre cele două opțiuni - cu una sau două instituții de management al resurselor umane- trebuie să se bazeze pe un set de principii și criterii**. După cum au arătat secțiunile anterioare, dezvoltarea unui sistem unitar și strategic de management al resurselor umane necesită elaborarea unei viziuni și strategii comune de MRU, fundamentate pe date empirice și pe o capacitate consolidată de management al resurselor umane la nivel instituțional. O reformă de succes necesită, de asemenea, proeminența și vizibilitatea adecvată a MRU pe agenda politică și strategică, precum și cuplarea acesteia cu o reformă mai amplă a administrației publice. Ultimele două aspecte vor depinde și de amplasarea instituției sau instituțiilor principale de MRU. Tabelul 17 de mai jos prezintă avantajele și dezavantajele opțiunilor cu una și cu două instituții, în timp ce restul secțiunii analizează opțiunile de amplasarea și de formă instituțională ale unei instituții centrale de MRU.

Tabelul 17. Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU

Criterii	Două instituții diferite pentru managementul resurselor umane pentru personalul contractual și funcționarii publici	O singură instituție de management al resurselor umane cu mandat pentru ambele
Abordare unitară și strategică a managementului resurselor umane, inclusiv:	(-) Mai dificil	(+)
Dezvoltarea unei viziuni și strategii comune de MRU pentru administrația publică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică a Consiliului pentru Resurse Umane	(+)
Îmbunătățirea colectării datelor/ evidenței personalului din administrația publică	(-) Poate fi adresată parțial printr-o interoperabilitate îmbunătățită între bazele de date existente	(+) va necesita investiții semnificative pentru unificarea și modernizarea sistemelor existente de colectare a datelor pe termen mediu și lung
Sprijinirea instituțiilor publice în domeniul managementului resurselor umane	(-) Mai dificil, necesită construirea de infrastructuri paralele în două instituții diferite pentru interacțiunea cu departamentele de resurse umane și managerii din instituții	(+)

Proeminența MRU pe agenda politică și strategică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică a Consiliului pentru Resurse Umane	(?) poate depinde de forma instituțională a instituției centrale de management al resurselor umane (de exemplu, direcție generală în cadrul ministerului de resort, agenție subordonată ministerului de resort condusă de un secretar de stat sau o agenție condusă de un ministru delegat)
Corelarea MRU cu reforma administrației publice	(?) depinde de amplasarea instituțională a celor două agenții/ unități (de ex. dacă sunt subordonate/ fac parte dintr-un minister responsabil de administrația publică)	(?) depinde de amplasarea instituțională a agenției (corelată cu mandatul pentru reforma administrației publice sau nu)
Opțiuni instituționale (amplasare)	MMJS - personal contractual ANFP - funcționari publici	Extinderea mandatului ANFP SAU crearea unei noi instituții
Costuri de tranziție	(+) costuri de tranziție mai mici, dacă status quo-ul este menținut	(-) costuri mai mari de tranziție
Recomandări din analizele anterioare	N.a.	BM (2011)[348], BM (2013)[349], MDRAP/ ANFP (2015)[350]

334. **Analiza OCDE din 2016 privind guvernanța publică din România subliniază importanța unui baze instituționale adecvate pentru conceperea și implementarea reformelor în domeniul administrației publice și a MRU**. O instituție de succes în domeniul MRU are nevoie de vizibilitate și sprijin politic la nivel înalt. În majoritatea țărilor europene, atribuțiile în domeniul MRU sunt, de regulă, preluate de o agenție sau un departament/ o direcție generală din ministere cheie - fie direct la centrul guvernului, fie în Ministerul Finanțelor, fie în ministerul responsabil cu administrația publică[351]. Cu toate acestea, în contextul Europei de est, experiența a arătat că modelul de succes mai mare este "amplasarea funcțiilor centralizate de MRU fie în Ministerul responsabil de administrației publică, fie într-un alt minister (de exemplu, Ministerul de Interne) care a arătat interes deosebit în chestiunile legate de funcția publică"[352]. În ansamblu, în UE "în aproape toate statele membre, ministerul responsabil de administrația publică centrală este, de asemenea, responsabil de legea privind funcția publică"[353].

335. **În contextul României, o problemă care necesită analize și discuții suplimentare este dacă instituția centrală de management al resurselor umane ar trebui să fie amplasată în Ministerul responsabil de administrația publică (MDRAP), la centrul guvernului (Cancelaria PM/SGG) sau în MMJS, având în vedere atribuțiile acestuia din urmă privind politica**

[348] BM (2011) REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale (pagina 18)
[349] BM (2013). Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România (pag. 60)
[350] ANFP (2015) Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/ sau crearea unei instituții cu atribuții specifice pentru managementul personalului contractual din cadrul administrației publice (pag. 46-47)
[351] Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28..
[352] Verheijen, T. J., & Rabrenovic, A. (2015). Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?. In Comparative Civil Service Systems in the 21st Century (pp. 15-37). Palgrave Macmillan, London., p. 23
[353] Kuperus, H. & Rode, A. (2016). Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague 2016, p.19 (disponibil la http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf)

salarială și personalul contractual. Prima opțiune (MDRAP) ar avea avantajul continuității instituționale și a costului redus al tranziției, precum și al menținerii legăturii dintre MRU și reforma administrației publice. A doua opțiune (SGG) ar amplasa agenția de MRU la centrul guvernului, cu potențialul de a lega strategiile de MRU mai puternic de alte procese de planificare strategică (cum ar fi PSI-urile). Cu toate acestea, după cum s-a menționat mai sus, cele mai reușite modele de MRU din regiune pun administrația publică și managementul resurselor umane în cadrul aceleiași instituții, asigurând astfel o legătură puternică între cele două. Astfel, a doua opțiune ar fi recomandabilă doar dacă responsabilitatea pentru reforma administrației publice este, de asemenea, plasată la centrul guvernului (SGG), alături de MRU. A treia opțiune (MMJS) ar fi extrem de neobișnuită, deoarece astfel de modele în practica UE sau internațională nu există deloc sau sunt foarte rare și este dificil de justificat plasarea responsabilităților pentru reforme legate de administrația publică și pentru politici generale de ocupare a forței de muncă în cadrul aceluiași minister.

336. **Un alt aspect care trebuie considerat în alegerea configurației instituționale este relația și gradul de autonomie a instituției MRU față de ministerul de resort**. În contextul românesc, există trei opțiuni: (i) una sau mai multe direcții generale în cadrul ministerului de resort, care raportează unuia sau mai multor secretari de stat dedicați; (ii) o agenție subordonată unui minister, așa cum este în prezent ANFP, (iii) un departament condus de un ministru delegat, așa cum este, de exemplu, cazul Ministrului delegat pentru Afaceri Europene[354]. O direcție generală (opțiunea i) sau un departament (opțiunea iii) ar avea ambele avantaje de a scurta canalele de comunicare între agenția / departamentul respectiv și ministerul de resort și de a partaja funcțiile de suport, ceea ce ar permite o realocare a personalului spre sarcinile strategice esențiale de MRU. Un departament condus de un ministru delegat (opțiunea iii) ar avea o serie de avantaje suplimentare. În primul rând, ar contribui la creșterea proeminenței politice a MRU, deoarece ministrul delegat ar putea, de exemplu, să participe la ședințele de guvern și să aibă o mai mare vizibilitate și un acces mai bun la centrul guvernului [355]. Așa cum s-a menționat anterior, asigurarea proeminenței MRU pe agenda politică și strategică este un criteriu important pentru alegerea unei configurații instituționale corecte. În al doilea rând, plasarea conducerii pentru MRU într-un departament condus de un ministru delegat ar avea, de asemenea, costuri de tranziție mai mici decât crearea unei sau a mai multor direcții generale într-un minister existent, care ar necesita absorbția majorității personalului ANFP (173 posturi în prezent) într-o acea instituție. Chiar și pentru un minister mare, precum MDRAP, acest lucru ar fi un efort semnificativ. În cele din urmă, un departament comun de administrație publică *și* MRU, condus de un ministru delegat, ar avea avantajul suplimentar de a asigura o legătură strânsă între reforma administrației publice și reforma MRU, creând

[354] A se vedeahttp://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2020/2017.12.05_organigrama_site_mae.pdf

[355] A se vedea și WB (2013). Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România, pag. 60: "există un argument puternic pentru ca funcția de management al resurselor umane să fie plasată într-un minister al cărui responsabilitate principală este să asigure practici prudente și eficiente în domeniul managementului resurselor umane în cadrul administrației publice. Un astfel de minister ar trebui, ca și în cazul ministerelor de finanțe, (i) să fie agentul unic care este indiscutabil responsabil pentru asigurarea utilizării prudente și eficiente a resurselor umane ale administrației publice și (ii) să aibă un loc în guvern, astfel încât să aibă autoritatea adecvată pentru a-și îndeplini mandatul, inclusiv pentru a-și susține punctul de vedere în ședințele de guvern, atunci când orice politici prezentate la ședințele de guvern ridică probleme din perspectiva MRU."

astfel sinergii și promovând o abordare unitară și strategică a managementului resurselor umane, mai strâns aliniată la prioritățile naționale de reformă.

337. **În concluzie, alegerea unei configurații instituționale adecvate pentru un MRU strategic și unitar pentru diferitele categorii de personal din administrația publică necesită o serie de alegeri dintr-un set de opțiuni, făcute pe baza unui set de principii**. Aceste principii includ aspecte precum modul în care structura instituțională pentru MRU asigură (i) politici coerente pentru gestionarea și păstrarea evidenței funcționarilor publici și personalului contractual, (ii) importanța managementului resurselor umane pe agenda politică și strategică, și (iii) o legătură puternică între managementul resurselor umane și reforma administrației publice. După cum s-a subliniat și în analizele anterioare ale Băncii Mondiale, un departament pentru administrație publică și managementul resurselor umane, condus de un ministru delegat, ar fi cel mai aproape de îndeplinirea acestor criterii[356]. Totuși, această opțiune dificil de implementat, deoarece necesită o schimbare în structura guvernului, ceea ce ar putea să nu fie fezabil in contextul actual. Pe termen scurt, o opțiune alternativă, care necesită un efort mai mic (și, prin urmare, costuri de tranziție mai mici) este clarificarea mandatelor instituționale pentru funcțiile principale de MRU pe ariile care se suprapun, unde instituția conducătoare nu e clar definită sau unde este dificil să se separe politicile publice și procesele între cele aplicabile funcționarilor publici, pe de-o parte, și personalului contractual, pe de alta (cum ar fi analiza și planificarea strategică a RU, reorganizările instituționale sau consolidarea capacității departamentelor de resurse umane). Așa cum s-a menționat anterior, Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane în administrația publică poate îmbunătăți coordonarea interinstituțională. Înființarea de grupuri de lucru între instituțiile responsabile pentru funcții specifice de RU poate contribui, de asemenea, la îmbunătățirea coordonării interinstituționale în oricare dintre opțiunile alese. Având în vedere că ANFP are un mandat extins pentru reglementarea funcției publice de-a lungul întregului ciclu/proces de MRU, este recomandabil să participe în toate aceste grupuri de lucru. Totuși, în acest caz, trebuie ținut cont că o astfel de participare necesită eforturi semnificative din partea ANFP. Următorul capitol conține analiza funcțională a ANFP și sunt propuse câteva recomandări cu privire la modul în care instituția poate fi consolidată, astfel încât să poată îndeplini responsabilitățile suplimentare rezultate din SDFP, din Codul Administrativ propus în 2018 și din recomandările din analiza orizontală.

[356] A se vedea și BM (2011) Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale (pag. 19: „O direcție pentru administrația publice și modernizare - sub conducerea Prim-ministrului - ar putea fi înființată, cu responsabilitate atât pentru managementul resurselor umane, cât și pentru coordonarea și monitorizarea tuturor inițiativelor majore urmărite în cadrul programului de "modernizare" a administrației publice. Responsabilitățile și personalul altor ministere și instituții (de exemplu MLFSP, MAI, ANFP, CUPAR) ar trebui ajustate corespunzător. Aceasta ar putea fi condusă de un secretar de stat, similar Direcției pentru Afaceri Europene, cu responsabilități specifice pentru chestiunile legate de MRU și de reforma administrativă/ modernizare.”

Tabelul 18. Opțiuni recomandate după funcția de MRU

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Analiza și planificarea strategică a resurselor umane						
a. Cadrul de competențe						
Dezvoltarea/ actualizarea clasificării posturilor și crearea unui registru, în conformitate cu COR și standardele ocupaționale	ANFP, INA, MMJS Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen scurt	Operațional	-	-	-
Elaborarea și implementarea cadrului de competență pentru funcția publică în ceea ce privește standardele ocupaționale pentru posturile din administrația publică.	ANFP, coordonare cu INA și MMJS	Pe termen scurt	Legislativ și operațional	Corelat cu A 2.1 - "introducerea cadrului de competență/ standardelor ocupaționale"	-	Art. 408 mandatează ANFP cu dezvoltarea cadrului de competențe pentru funcțiile publice
Elaborarea și implementarea planului de consolidare a capacităților departamentelor și managerilor de resurse umane în utilizarea/ implementarea cadrului de competențe	ANFP	Pe termen mediu	Consolidarea capacității	-	-	-
b. Analiza și planificarea RU						
Încredințarea rolului de coordonare/ consiliere pentru analiza și planificarea strategică a RU către o instituție centrală	Se va determina (TBD) - ANFP / MDRAP / SGG	Termen scurt spre mediu	Legislativ/ schimbări ale mandatelor instituționale	-	Opțiunea 2: ANFP va fi responsabilă pentru planificarea resurselor umane pentru administrația publică centrală	Planul anual privind forță de muncă în funcția publică va fi elaborat de ANFP (articolul 408 alineatul (1))

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Dezvoltarea metodologiei de analiză și planificare strategică a resurselor umane la nivel instituțional și clarificarea legăturii cu planificarea strategică instituțională	ANFP/ MDRAP cu SGG Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen mediu	Legislativ (legislație primară sau secundară)	-	Opțiunea 3: alinierea planului de ocupare la obiectivele și necesitățile instituționale	-
Elaborarea și punerea în aplicare a planului de consolidare a capacităților pentru analiza strategică și planificarea strategică a departamentelor și managerilor de resurse umane	ANFP Sprijinul Consiliului pentru RU	Termen mediu spre lung	Consolidarea capacității	A 1.4 (parțial)	Opțiunea 3: Departamente de resurse umane care vor fi consolidate	-
c. Reorganizare						
Încredințarea către o instituție centrală a rolului de coordonare/ consiliere pentru reorganizare, axată nu numai pe aspectele procedurale, ci și pe oportunitatea și valoarea adăugată a reorganizării	TBD - ANFP[5]/ MDRAP și/sau SGG	Termen scurt spre mediu	Legislativ/ schimbări ale mandatelor instituționale	A 1.1 ANFP va fi responsabilă pentru analizarea oportunității de reorganizare	-	-
Dezvoltarea metodologiei de realizare a reorganizărilor de către instituții și de evaluare a reorganizărilor de către instituțiile centrale	ANFP/ MDRAP și SGG Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen mediu	Legislație secundară/ operațional	-	-	- Alte prevederi relevante[357]
Elaborarea și implementarea planului de consolidare a capacităților pentru departamentele de resurse umane pentru a oferi expertiză pe dimensiunea de RU în cadrul reorganizărilor	ANFP/ MDRAP Sprijinul Consiliului pentru RU	Termen mediu spre lung	Consolidarea capacității			

[357] Art. 525 menționează că reorganizarea nu poate avea loc mai des de 6 luni.

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Recrutare						
Actualizarea politicii de recrutare pentru funcționarii publici pentru a include un concurs național în primă etapă[10] , urmat de a doua etapă de selecție pe post, corelată cu competențele necesare postului și publicarea tuturor recrutărilor și rezultatelor la nivel central (a se vedea sugestiile detaliate din secțiunea 3.2.2)[11]	MDRAP, ANFP, SGG Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen scurt	Schimbare legislativă (legislația primară)	A 2.2 Un sistem mixt de recrutare (concurs național și concurs pe post)	Opțiunea 2: concurs național organizat pentru funcții de debutanți pe baza "planurilor de recrutare centralizate de ANFP"	Art. 474-477
Dezvoltarea metodologiei pentru departamentele de resurse umane pentru implementarea noii politici de recrutare [12]	ANFP	Pe termen mediu	Legislația secundară	-	-	-
Elaborarea și implementarea unui plan de formare pentru departamentele de resurse umane și membrii comisiilor de selecție/ personalului specializat în recrutare	ANFP și INA	Termen mediu spre lung	Consolidarea capacității	-	-	-
Evaluarea fezabilității și dezvoltarea planului de introducere a unor noi modalități de asigurare a respectării cerințelor de recrutare și a principiilor pentru a doua etapă a recrutării (selecția la locul de muncă). Astfel de măsuri ar putea include auditarea unor eșantioane de concursuri de recrutare sau certificarea instituțiilor)	MDRAP, ANFP, SGG Sprijinul Consiliului pentru RU	Termen mediu spre lung	Muncă analitică urmată de modificarea legislației secundare și de schimbări operaționale			

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Evaluarea impactului procedurilor curente de recrutare pentru personalul contractual pentru a identifica echilibrului corect între responsabilizare, flexibilitate și costuri;	Se va determina (TBD) - SGG/ MDRAP/ MMJS Sprijinul Consiliului pentru RU	Termen mediu spre lung	Muncă analitică urmată de modificarea legislației secundare și de schimbări operaționale			
Managementul performanței						
Actualizarea legislației privind managementul performanței (de exemplu, creșterea motivației angajatului, mecanisme de feedback, echilibru între măsurile punitive și recompensele pentru performanțe bune).	ANFP/ MDRAP, în consultare cu instituțiile relevante	Termen scurt spre mediu	Legislația primară pentru funcționarii publici, legislația secundară [HG] pentru personalul contractual	A 2.6 Evaluări intermediare; evaluarea performanțelor pe două niveluri pentru a evalua obiectivele individuale și contribuția la obiectivele organizaționale; evaluări la 360 de grade pentru funcțiile sensibile	Opțiunea 2: Legarea evaluării performanțelor de remunerarea corelată cu performanță	Art. 492 Evaluarea scrisă suplimentară și un nivel suplimentar de validări; corelarea evaluării performanțelor cu consecințe de ordin financiar
Elaborarea și diseminarea de ghiduri/ manuale pentru evaluarea și managementul performanței [13]	ANFP	Termen scurt spre mediu	Operațional/ consolidarea capacității	A 2.6 Elaborarea metodologiei/ ghidurilor pentru evaluarea performanțelor și adresarea performanței scăzute	Opțiunea 3: Elaborarea de către ANFP a unor indicatori unitari de performanță pentru a măsura performanțele profesionale	

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Elaborarea unui plan de conștientizare și de dezvoltare a capacității departamentelor de resurse umane și a managerilor din instituții pentru a utiliza tehnici moderne de management al performanței	ANFP (cu INA, dacă este inclusă componenta de formare)	Pe termen mediu	Consolidarea capacității	A 1.4 Orientarea strategică asupra formării specializate pentru profesioniștii în resurse umane A 2.6 Instruirea evaluatorilor în bune practici de evaluare și diseminarea acestora	Formarea pentru evaluarea performanței pentru personalul din domeniul resurselor umane și pentru managerii din instituții	
Managementul carierei						
Actualizarea/ Re-proiectarea politicii de management al carierei pentru funcționarii publici (de exemplu, prin progresia mai lentă prin grade, folosind mobilitatea orizontală pentru dezvoltarea profesională, corelată cu planificarea strategică a resurselor umane)	ANFP/ MDRAP Coordonarea cu MMJS privind legătura cu grila de salarizare și cu MFP pentru cotele de promovare(dacă se introduc) Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen mediu	Analitic/ legislativ	A 2.4 Analiza cerințelor privind vechimea și segmentarea structurii carierei în mai multe grade;	Opțiunea 2: Organizarea promovărilor prin concursuri naționale, interne; Împărțirea gradelor profesionale în trepte corelate cu salariul, pentru a reflecta vechimea; Stabilirea unor cote pentru fiecare grad profesional;	Art. 486 Eligibilitatea pentru promovare după cel puțin 4 ani de experiență pe postul actual + numărul necesar de credite de formare
Introducerea unor cerințe speciale de mobilitate pentru înalții funcționari publici	ANFP/MDRAP	Pe termen mediu	Legislativ	A 2.4 Rotație obligatorie pentru înalții funcționari	Opțiunea 3: Crearea unui portal online	

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
și pentru funcțiile de conducere și dezvoltarea unui plan de mobilitate				publici și pentru funcțiile sensibile	pentru posturile vacante eligibile pentru mobilitate	
Analiza de noi abordări pentru a limita substanţial promovările/numirile temporare în funcţii publice de conducere şi de nivel înalt, pe baza unei analize cost-beneficiu	ANFP/MDRAP	Pe termen mediu	Analitic/ legislativ	A 1.3 Eliminarea/ reducerea numirilor temporare	Opțiunea 2: numai în mod excepțional, pe baza unor criterii transparente Opțiunea 3: ANFP informează cu privire la posibilele consecințe negative ale numirilor temporare	Art. 517-518 Promovarea temporară poate fi extinsă dacă postul nu poate fi ocupat după 2 runde de recrutare, organizate cel puțin o dată la 6 luni
Politica de formare						
Elaborarea unei strategii de dezvoltare continuă pentru administrația publică centrală, care să includă diversele surse de finanțare și diferitele categorii de personal și încredințarea planificării și monitorizării formării către o instituție centrală, atât pentru personalul contractual, cât și pentru funcționarii publici.	ANFP, INA Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen scurt	Schimbări legislative/ mandate instituționale	A 1.5 Se menționează doar că ANFP ar fi responsabil pentru coordonarea metodologică și pentru politica de formare	-	Art. 557 (4) Instituțiile publice ar trebui să își dezvolte planuri anuale de formare pentru personalul contractual însă ANFP nu era responsabil cu centralizarea acestora
Elaborarea metodologiei de planificare și monitorizare a formării profesionale finanțate din bugetul de stat și din fondurile UE la nivel de sistem.	ANFP, INA	Pe termen scurt	Operațional	-	-	-
Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacităților pentru departamentele de resurse umane pentru	ANFP, INA, MDRAP	Pe termen mediu	Consolidarea capacității	-	-	-

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
evaluarea nevoilor de formare și planificarea formării la nivel instituțional, în concordanță cu analiza și planificarea strategică a resurselor umane						
Elaborarea unei strategii instituționale și a unui plan de consolidare a capacității pentru INA	INA, MDRAP	Pe termen scurt	Operațional/ consolidarea capacității	-	-	-
Dezvoltarea capacității INA de a furniza programe de formare specializate (de exemplu, pentru tinerii profesioniști / manageri publici, înalți funcționari publici, departamente de resurse umane).	MDRAP, INA, ANFP	Pe termen mediu	Consolidarea capacității	A 2.5 menționează că ar trebui analizat dacă astfel de programe ar trebui organizate în continuare	-	-
Politica salarială						
Dezvoltarea în continuare a cadrului de politici (definirea obiectivelor, elaborarea metodologiei de monitorizare a progresului în direcția realizării acestora, elaborarea strategiei de evaluare etc.)	MMJS Coordonarea cu MFP Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen mediu	Modificări legislative (de exemplu, pentru a fi reflectate în PSI-ul MMJS) Modificarea operațională (linii directoare / proceduri etc.)	-	-	-
Integrarea politicii și a programării bugetare a remunerației pe baza unei coordonări interinstituționale strânse între MMJS și MFP	MMJS, MFP	Pe termen mediu	Operațional	-	-	-
Optimizarea monitorizării politicii salariale într-un singur proces	MMJS, MFP	Pe termen mediu	Modificări legislative	-	-	-

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Operaționalizarea unei baze de date a personalului din sectorul bugetar/ administrația publică pentru a captura date relevante privind salariile (a se vedea recomandările privind colectarea datelor de mai jos)	MMJS **sau** MFP, contribuții din partea ministerelor de resort relevante și a ANFP	Pe termen mediu	Legislativ / operațional	A 1.6 menționează un "sistem electronic de evidență a ocupării în administrația publică" (nu sectorul bugetar, datele privind salarizarea nu sunt menționate)	-	Art. 418 (2) a plasat o bază de date privind personalul din sectorul public în responsabilitatea ANFP, dar nu a menționat datele salariale
Elaborarea unui set de linii directoare pentru implementarea Legii salarizării în colaborare cu ministerele de resort	MMJS	Pe termen scurt	Operațional	-	-	-
Elaborarea unei metodologii cadru pentru implementarea premiului de excelență, pentru ca ministerele de resort să îl adapteze la specificul sectorial	MMJS Sprijinul Consiliului pentru RU	Pe termen scurt	Operațional	A 3.1 Introducerea salariilor corelate cu performanța	-	-
Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacității pentru MMJS privind politica salarială (plan de formare)	MMJS	Pe termen scurt	Consolidarea capacității	-	-	-
Realizarea de studii comparative între nivelul de salarizare pentru funcții cheie din sectorul public și poziții similare din sectorul privat	MMJS INS	Pe termen mediu	Operațional	A 3.2 Comparație periodică a nivelului salariilor în sectorul public și în cel privat	-	-
Ajustarea politicii salariale până în 2023 pe baza clasificării clare a posturilor și pe baza unei analize a impactului asupra nivelurilor salariale, atât în cadrul unui anumit grup ocupațional, cât și în raport cu celelalte grupuri ocupaționale.	MMJS în coordonare cu MFP Sprijinul Consiliului pentru RU	Termen mediu spre lung	Modificarea operațională/ legislativă		-	-

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Strângerea datelor, raportarea datelor și mediul IT						
Îmbunătățirea interoperabilității între sistemele instituțiilor-cheie implicate în MRU și/ sau ale celor care centralizează datele relevante prin intermediul grupurilor de lucru; extinderea protocoalelor și cartografierea datelor existente	ANFP, MMJS/ IM, ANAF/ MFP	Pe termen scurt	Operațional Legislativ	A 1.6 Integrarea datelor ANFP cu datele REVISAL pentru administrația publică	-	Art. 418. baza de date a personalului din sectorul bugetar
Abordarea etapizată pentru construirea unei baze de date unificate cu informații despre structura posturilor și despre personal, începând cu administrația publică	ANFP, în coordonare cu MMJS/ IM	Termen scurt spre mediu	Operațional Legislativ	A 1.6 Evidențe privind ocuparea în administrația publică	-	Art. 418. baza de date privind personalul din sectorul bugetar
Evaluarea opțiunilor pentru fuzionarea sistemelor individuale de MRU și de salarizare într-o platformă unică, începând cu un pilot	MFP, ministerele pilot, ANFP	Termen mediu spre lung	Analitic / operațional	-	-	-
Digitalizarea / reducerea continuă a proceselor pe hârtie, începând cu funcții centralizate la ANFP pe termen scurt și mediu; extinderea funcționalităților bazei de date ANFP, însoțită de resurse adecvate pentru dezvoltarea sistemului	ANFP	Termen mediu spre lung	Operațional Legislativ	Parțial A 1.6 (baza de date privind personalul); P2 - procesul de evaluare pe hârtie	Parțial opțiunea 2 - p 65 extindere prin managementul strategic al resurselor umane; p 67 - depunerea documentelor în format electronic pentru recrutare	

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp[1]	Tip de schimbare necesară	În SDFP	In RIA	In CA propus
Elaborarea unui plan pentru continuarea digitizării funcțiilor de proces RU care au fost descentralizate la nivel de instituție, în mod ideal în corelație cu extinderea sistemului electronic integrat de MRU.	ANFP, SGG, MCSI, MFP, în funcție de abordarea aleasă	Termen mediu și lung	Analitic, legislativ, operațional			-
Unificarea infrastructurii pentru colectarea centralizată a datelor	ANFP, MMJS, MFP, MCSI	Termen mediu spre lung	Operațional	-	-	-
Folosirea instrumentelor moderne de business intelligence (BI) pentru analiza datelor.	ANFP, MMJS	Termen scurt spre mediu	Operațional	-	-	Referință privind rolul ANFP de a furniza statistici la cerere
Planul referitor la costurile, efortul și personalul din perioada de suport	ANFP, MMJS	Pe termen scurt	Operațional	P2 - Resursele IT & C enumerate ca o problemă	Parțial - costurile operaționale pentru IT & C - toate cele 3 opțiuni - de ex Opțiunea 1 - p 62 Opțiunea 2 - p 70, Opțiunea 3 - p 74	

5 ANALIZA FUNCȚIONALĂ VERTICALĂ: AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

5.1 Imagine de ansamblu

338. **Mandatul ANFP[358] este crearea și dezvoltarea unui corp profesional, stabil și imparțial de funcționari publici** (Legea 188/1999). În îndeplinirea mandatului său, ANFP implementează strategiile și programul guvernamental în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici[359]. Conform HG 1000/2006, are atribuții[360] în cinci domenii principale**:**

   a. **Reglementarea** funcției publice, care include elaborarea și avizarea actelor normative, elaborarea procedurilor/ normelor metodologice privind funcția publică, etc;

   b. **Managementul** funcției publice și al funcționarilor publici, care include centralizarea planurilor de formare pentru funcționarii publici și stabilirea programelor de formare cu INA; organizarea și monitorizarea procesului de recrutare pentru funcționari publici; sprijinirea și coordonarea departamentelor de RU; stabilirea criteriilor de evaluare pentru funcționarii publici; gestionarea corpului de rezervă, etc;

   c. **Monitorizarea** implementării și respectării reglementărilor privind funcția publică și funcționarii publici, gestionarea petițiilor legate de legislația aferente funcției publice; constatarea contravențiilor și aplicarea de sancțiuni; coordonarea metodologică; întocmirea unui raport anual privind managementul funcției publice, etc;

   d. **Managementul de programe**, inclusiv pregătirea, gestionarea și evaluarea programelor de dezvoltare a funcției publice, precum și managementul funcționarilor publici; gestionarea bazei de date pentru evidența funcționarilor publici; și

   e. **Reprezentarea**, inclusiv reprezentarea instituției în relațiile cu persoanele fizice și juridice din domeniul său de activitate și în legătură cu diverși parteneri naționali și internaționali, sindicate și asociații profesionale.

339. **Atribuțiile ANFP sunt legate de funcțiile MRU prezentate în capitolul 4, dar ANFP nu este direct responsabilă pentru toate funcțiile aferente ciclului de MRU.** *De jure*, ANFP are atribuții de reglementare, de supraveghere (monitorizare și control) și de coordonare metodologică pentru *toate* funcțiile de resurse umane privind funcția publică. În practică, pe baza mandatului său, accentul se pune în primul rând pe recrutarea și menținerea evidenței funcțiilor publice.

340. **ANFP a fost un actor important în ultimii ani în fundamentarea, propunerea și implementarea strategiilor naționale și a legislației aferente funcției publice în România**.

---

[358] Art. 21, alin. 2, Legea 188/1999 privind statutul Funcționarilor Publici

[359] Art. 2 alin. (1) Hotărârea Guvernului nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu modificările ulterioare.

[360] Art. 2 alin. 2 - Hotărârea Guvernului nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu modificările ulterioare.

ANFP a fost principalul motor al Strategiei pentru Dezvoltarea Funcției Publice și a contribuit la dezvoltarea SCAP în ceea ce privește managementul funcției publice. A efectuat și/sau a finanțat analize pe diverse teme [361] legate de funcția publică, a participat activ la grupurile de lucru interministeriale relevante (de exemplu, Grupul de lucru Resurse Umane al CNCISCAP) și a elaborat și implementat diverse proiecte de consolidare a capacității administrației publice în diferite domenii[362]. În aceste procese a colaborat cu diverși parteneri, printre care SGG, alături de care a participat cel mai recent la inițiativa susținută de Banca Mondială privind evaluarea impactului reglementărilor în ceea ce privește " sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale"[363].

341. **ANFP nu are propria strategie instituțională pe termen mediu, fiind (marginal) acoperit în PSI-ul MDRAP**. Totuși, ANFP are două obiective strategice instituționale pentru 2018[364], care sunt operaționalizate prin planul său anual de acțiuni[365]. Planul se axează pe implementarea activităților în curs de desfășurare și a responsabilităților existente ale ANFP. Mai puțin clare sunt obiectivele strategice pe termen mediu ale ANFP și implicațiile lor instituționale, de exemplu în ceea ce privește resursele, structurile, și procesele interne necesare atingerii acestor obiective. La fel de neclară este și legătura obiectivelor instituționale cu obiectivele strategice ale SDFP. Obiectivele ANFP pentru 2018 sunt:

i. Dezvoltarea capacității ANFP de a asigura managementul funcției publice

   i) Îmbunătățirea managementului funcției publice la nivel strategic, instituțional și legislativ

   ii) Continuarea procesului de gestionare a fondurilor externe pentru susținerea modernizării managementului funcției publice și îmbunătățirea calității serviciilor publice furnizate de administrația publică

ii. Consolidarea imaginii ANFP ca partener de încredere la nivel național și internațional

   i) Consolidarea comunicării interinstituționale

   ii) Promovarea rolului și responsabilităților ANFP.

5.2 Structura organizațională

342. **ANFP este subordonată MDRAP[366].** Conform legii, președintele ANFP este în subordinea ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. În practică, ministrul deleagă coordonarea ANFP către secretarul de stat însărcinat cu administrația publică, care, la rândul său, consultă în prealabil direcția generală responsabilă cu administrația publică din cadrul

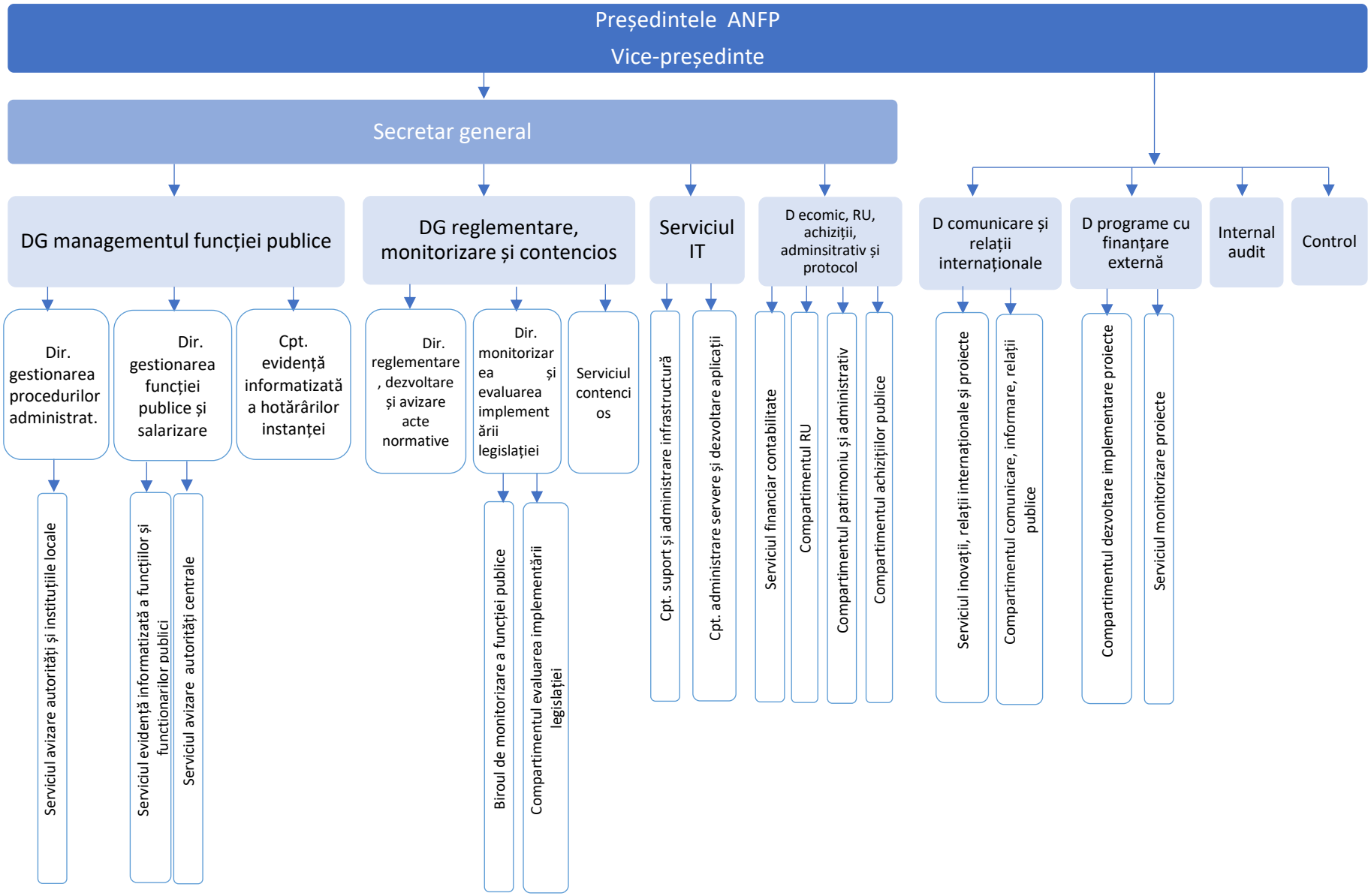
[361] Majoritatea sunt disponibile la: http://www.anfp.gov.ro/continut/Studii_si_prezentari
[362] O listă completă a proiectelor este disponibilă la: http://www.anfp.gov.ro/continut/Incheiate
[363] Un proiect relevant este "dezvoltarea capacității instituțiilor publice de a realiza studii de impact", care este în curs de implementare în parteneriat cu SGG la momentul acestei analize.
[364] http://www.anfp.gov.ro/continut/Obiective.
[365] Obiectivele și planul de acțiune al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pentru anul 2018, furnizate de ANFP
[366] Capitolul III - Hotărârea Guvernului nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea ANFP, cu modificările și completările ulterioare și Capitolul II, anexa la Ordinul nr. 3810/29.11.2017 Regulamentul privind organizarea și funcționarea ANFP;

MDRAP. În plus, direcțiile individuale din cadrul ANFP comunică, de asemenea, cu omologii lor din cadrul MDRAP cu privire la aspecte tehnice legate de domeniul lor de activitate. Acest lucru poate duce la canale de comunicare și de luare a deciziilor complexe și ineficiente.

343. **Numărul semnificativ de strategii și acte normative legate de funcția publică elaborate în ultimii ani, inclusiv modificările din 2018 ale Statutului Funcționarilor Publici, precum și Codul Administrativ propus, demonstrează că este necesară multă comunicare și consultare între ANFP și MDRAP**. Această coordonare necesită atât o viziune strategică, cât și una de natură tehnică. Acest lucru poate prezenta provocări, atât în ceea ce privește diviziunea muncii dintre MDRAP și ANFP, cât și în ceea ce privește combinarea optimă dintre autoritatea politică a MDRAP și experiența și expertiza tehnică a ANFP privind managementului funcției publice. De exemplu, în timpul interviurilor desfășurate de echipa Băncii Mondiale, reprezentanții MDRAP au indicat că elaborarea de strategii, politici publice și reglementări pentru administrația publică este atribuția MDRAP, în timp ce ANFP are un rol de implementare. Cu toate acestea, ANFP are, de asemenea, atribuții de reglementare explicite pentru funcția publică. În plus, de la înființare, ANFP a acumulat o experiență și expertiză substanțială în gestionarea funcției publice, iar utilizarea acestei expertize tehnice este esențială pentru dezvoltarea unor politici și strategii solide pentru managementul resurselor umane în administrația publică.

344. **ANFP are mai multe nivele ierarhice politice și tehnice**. ANFP este condusă de președinte și vicepreședinte, numiți de prim ministru. Aceștia sunt sprijiniți în îndeplinirea responsabilităților lor de un secretar general și de un secretar general adjunct, care sunt înalți funcționari publici. Direcția Comunicare și Relații Interne (DCIR) și Direcția Programe cu Finanțare Externă (DPEF), precum și Compartimentul de Audit Public Intern și Corpul de Control, sunt în subordinea directă a președintelui. Direcțiile generale de specialitate (DG) - DG Managementul Funcției Publice (DGMPF) și DG Reglementare, Monitorizare și Contencios (DGRMC), precum și Serviciul Tehnologia Informației și Direcția Economic, Resurse Umane, Achiziții, Administrativ și Protocol (DERUAAP), sunt în subordinea directă a secretarului general. Figura 41 de mai jos prezintă organigrama ANFP.

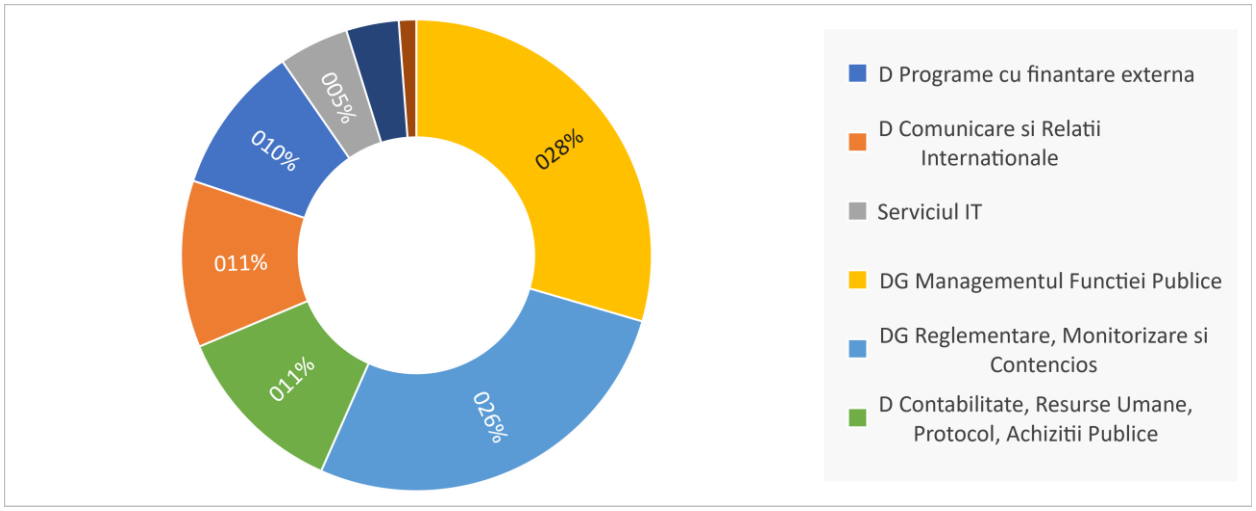
Figura 41. Organigrama ANFP



345. **ANFP are 173 de posturi (exclusiv demnitarii), majoritatea posturilor fiind de funcție publică**[367]. Cele mai mari trei grupuri ocupaționale sunt cele de expert (33% din totalul personalului), consilier juridic (21% din totalul personalului) și consilier (18% din totalul personalului). Vârsta medie a personalului ANFP este de 42 de ani, care este sub media pentru sectorul public și care a scăzut constant de la o medie de aproximativ 45 de ani în 2013. Majoritatea angajaților ANFP sunt femei (74%) și aproape toți angajații sunt absolvenți de studii superioare (97%)[368].

346. **Organizarea internă a ANFP reflectă funcțiile sale principale, majoritatea personalului (53%) fiind concentrat în principalele două departamente de specialitate - DGMFP și DGRMC**. Aceste direcții acoperă reglementarea, gestionarea, supervizarea și monitorizarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici (a se vedea Figura 42 mai jos). Direcțiile responsabile pentru managementul de programe și de comunicare însumează aproximativ 22% din totalul de personal, în timp ce 11% din personal e alocat funcțiilor administrative, acoperite în principal de către DERUAAP.

Figura 42. Alocarea personalului pe departamente



Sursa: date ANFP

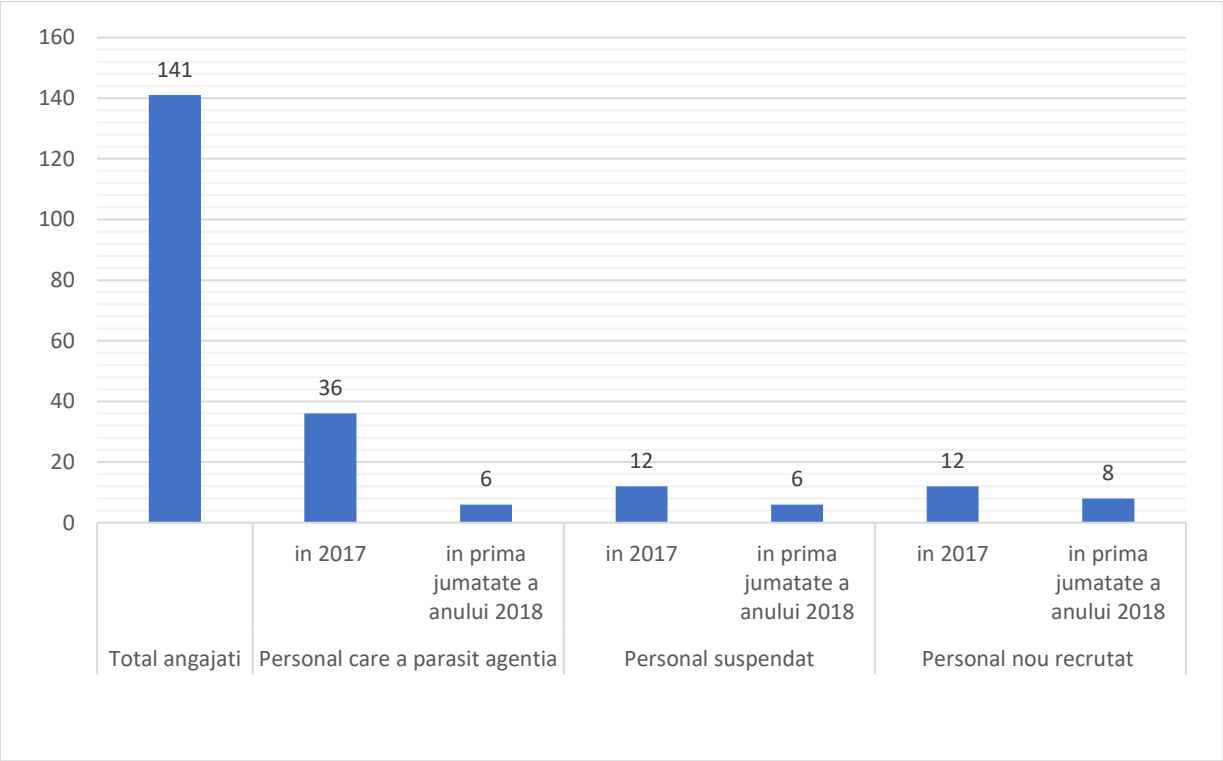
347. **ANFP a trecut recent printr-o serie de reorganizări** (de exemplu, în noiembrie 2017 și februarie 2018). Reorganizarea pare să fi afectat, în principal, direcția generală responsabilă cu managementul funcțiilor publice (DGMFP), unde unitățile care se ocupă de autoritățile locale și autoritățile centrale au fost separate, iar acum sunt conduse de directori diferiți. ANFP a trecut, de asemenea, printr-o serie de schimbări în conducere, având trei președinți în ultimii doi ani. Interviurile cu personalul ANFP au indicat că reorganizările sunt în general bine percepute, iar personalul nu a raportat probleme legate de re-aliniere. Cu toate acestea,

[367] Numai 9 angajați contractuali (6 pe contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată și 3 pe perioadă determinată).
[368] Calculat pe baza datelor ANFP

ca principiu general, schimbările frecvente în conducere pot pune presiune asupra unei instituții din punct de vedere al stabilității și continuității.

348. **ANFP are o rată ridicată de posturi vacante și o rotație mare a personalului.** Numărul de posturi vacante este de 32, ceea ce reprezintă aproape 20% din totalul posturilor[369]. În plus, aproape 25% din posturile ocupate au fost afectate anul trecut când 36 de experți au părăsit instituția în favoarea altor instituții publice, care ofereau salarii mai mari, sau pentru a se alătura sectorului privat. Figura 43 de mai jos evidențiază dinamica personalului. Acest lucru pune o presiune semnificativă asupra instituției în îndeplinirea sarcinilor sale cheie.

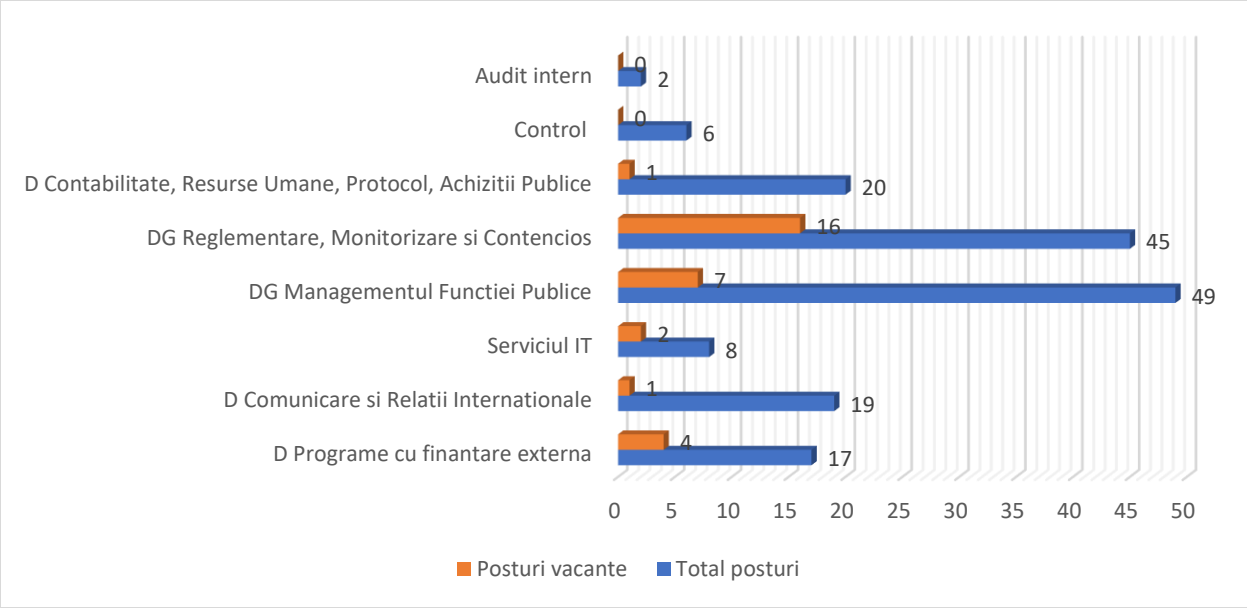
Figura 43. Dinamica personalului ANFP în 2017 și în primul trimestru din 2018[370]



349. **Rata mare de posturi vacante afectează majoritatea departamentelor** (Figura 44 mai jos) și duce la creșterea volumului de muncă pentru îndeplinirea atribuțiilor principale ale ANFP: monitorizarea și avizarea stabilirii și schimbărilor de funcții publice, avizarea concursurilor de recrutare, menținerea evidenței funcțiilor și funcționarilor publici, răspunsul la petiții, realizarea activităților de supraveghere a respectării legislației aferente funcției publice, formularea și analizarea proiectelor de lege privind funcția publică și asigurarea sistemelor IT pentru colectarea datelor relevante și precise.

Figura 44. Rata de posturi vacante în funcție de departament[371]

[369] Pe baza datelor primite de la ANFP în noiembrie 2018. Datele au fost pentru luna iunie 2018.
[370] Pe baza datelor primite de la ANFP în noiembrie 2018. Datele au fost pentru luna iunie 2018.
[371] Pe baza datelor primite de la ANFP în noiembrie 2018. Datele sunt pentru luna iunie 2018.



350. **Una dintre cauzele principale ale rotației mari de personal este legată de nivelul de salarizare necompetitiv și de discrepanțele salariale.** Interviurile cu personalul ANFP au indicat că, în general, oamenii se îndreaptă către ministere cu niveluri mai mari de salarizare, cum ar fi Ministerul Fondurilor Europene (unde se acordă un spor salarial pentru personalul implicat preponderent în gestiunea fondurilor europene). În cazul specialiștilor din domeniul IT, cei care au părăsit agenția s-au îndreptat spre sectorul privat pentru salarii considerabil mai mari. O altă problemă ridicată a fost discrepanța dintre salariile mai mari de care beneficiază o parte dintre angajați, obținute prin hotărâri judecătorești favorabile, față de salariile angajaților care ocupă funcții asemănătoare, dar care nu au sesizat instanța. De exemplu, in noiembrie 2018, mai mult de jumătate din personal beneficia de hotărâri judecătorești favorabile (79 de persoane, reprezentând 56% din numărul total de angajați - 141), iar salariile lor erau cu 23% mai mari decât cele ale restului personalului[372].

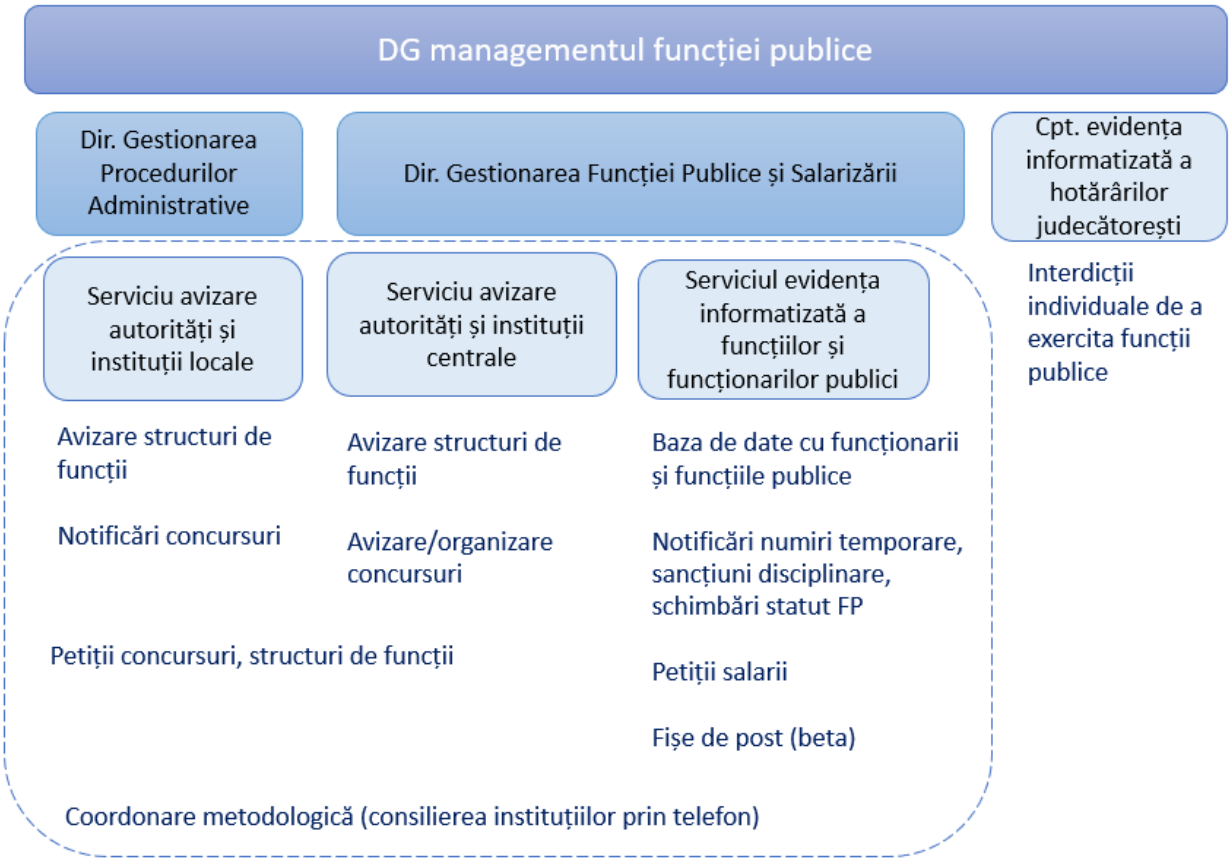
5.3 Distribuția funcțiilor/ atribuțiilor pe departamente

351. ***Direcția Generală Managementul Funcției Publice* îndeplinește o serie de atribuții în materie de supraveghere, suport și păstrare a evidenței în domeniul funcției publice (a se vedea Figura 45).** Activitățile sale principale includ organizarea și avizarea anumitor concursuri de recrutare și promovare, care necesită foarte multe resurse, avizarea structurilor organizaționale, primirea și înregistrarea notificărilor din partea instituțiilor publice privind diverse aspecte legate de funcția publică (concursuri locale, numiri temporare, schimbări în Statutul Funcționarilor Publici, etc.) și consilierea la cerere a departamentelor de resurse umane din instituțiile publice prin telefon ("coordonare metodologică"). DGMFP este responsabilă și de centralizarea datelor privind funcția publică și funcționarii publici, precum și cele privind interzicerea exercitării funcțiilor publice pentru

[372] Conform datelor ANFP primite în noiembrie 2018.

anumite persoane. De asemenea, aceasta DG realiza planul anual de ocupare pentru funcția publică anterior modificărilor recente la Legea 188/1999.

Figura 45. Structura și atribuțiile Direcției Generale Managementul Funcției Publice



352. **Organizarea, avizarea și participarea la concursurile de recrutare și promovare consumă un număr foarte mare de ore de lucru al personalului din cadrul ANFP**. În 2017, ANFP a organizat 1.537 de concursuri de recrutare și promovare și a aprobat 9.840 de concursuri[373]. În cadrul DGMFP, angajații din cadrul celor două servicii pentru avizări alocă aproximativ 70% din timpul de lucru pentru avizarea concursurilor de recrutare pentru instituțiile de nivel local și 80-90% pentru instituțiile publice centrale - restul timpului de lucru fiind alocat avizării structurilor. În plus, majoritatea departamentelor din cadrul ANFP trimit oameni să participe la comisiile de concurs, deoarece nevoile sunt mai mari decât ceea ce poate acoperi DGMFP cu propriile sale resurse[374]. Această abordare prezintă o serie de dezavantaje, deoarece deturnează resursele de la alte sarcini și îngreunează instruirea și dezvoltarea unui corp de experți specializați în recrutare care să ajute instituțiile publice să adreseze provocările legate de recrutare evidențiate în secțiunea 4.3. De asemenea, această abordare poate duce la

[373] Raportul anual al ANFP 2017, pag. 9-10
[374] Interviuri cu personalul ANFP în aprilie-mai 2018, precum și în octombrie 2018

întârzieri în avizarea concursurilor și poate genera rezistență la implicarea ANFP, în special la nivel local[375].

353. **Clasificarea actuală a documentelor nu permite păstrarea evidenței documentelor sau a răspunsurilor emise de ANFP/DGMFP instituțiilor publice în funcție de subiectul lor specific (dincolo de tematica generală) sau tipurile de răspunsuri emise de ANFP/ DGMFP**. În 2017, DGMFP a emis un număr total de 7.694 de adrese, care acoperă toate domeniile sale activitate. Este neclar, însă, ce proporție dintre acestea sunt avizări sau refuzuri, care sunt principalele subiecte (concursuri, stabilirea funcțiilor publice, numiri de reprezentanți în comisiile de concurs, clarificări privind remunerarea funcționarilor publici, etc.) și care sunt principalele justificări ale deciziilor luate, de exemplu, în cazurile de suspendare a concursurilor de recrutare sau de neavizare a structurilor de funcții. Date mai concrete și detaliate ar permite o mai bună identificare a provocărilor în respectarea legislației.

354. **În general, ca parte a procesului de avizare, personalul DGMFP investește mult timp în consiliere/asistență, sprijinind departamentele de resurse umane din instituții în implementarea legislației prin convorbiri telefonice**. Interviurile au evidențiat că ANFP rareori refuză aprobarea concursurilor de recrutare sau a structurilor de funcții. Când se observă probleme, cel mai adesea personalul ANFP consiliază personalul de RU din instituțiile respective cu privire la modul de remediere a problemelor[376]. Cele mai multe probleme sunt abordate și soluționate în acest fel - foarte rar ele persistă și/ sau cazul ajunge să fie trimis în contencios administrativ sau Corpului de Control (a se vedea prezentarea muncii acestor unități la punctele 367 și 369) . Datele colectate de la ANFP în octombrie 2018 arată că pentru fiecare angajat DMGFP sunt primite cel puțin 10 apeluri telefonice pe zi de la departamentele de resurse umane[377]. Acest proces nu este înregistrat/ monitorizat intern, deși este considerat de personalul ANFP ca fiind esența coordonării metodologice asigurată de instituție[378].

355. **Modificările din 2018 ale Statutului Funcționarilor Publici[379] au înlocuit, în unele cazuri, obligația instituțiilor publice de a primi avizul ANFP cu obligația de a notifica ANFP** (de exemplu, pentru majoritatea concursurilor organizate la nivel local, precum și pentru numirile temporare). În aceste cazuri, ANFP poate interveni în continuare dacă identifică probleme legate de respectarea legislației, având la dispoziție mai multe instrumente: suspendarea concursurilor, controlul administrativ, trimiterea cazurilor în contencios administrativ sau exercitarea tutelei administrative. Însă termenul pentru a interveni este mult mai scurt (10 zile). Interviurile cu personalul ANFP au evidențiat unele îngrijorări cu privire la creșterea numărului de petiții (întrebări și sesizări din partea instituțiilor publice) ca urmare a reducerii prerogativelor de avizare. Cu toate acestea, în absența datelor și a indicatorilor prin care să se urmărească activitatea ANFP și a rezultatelor obținute, este încă neclar ce efect au avut

[375] Interviuri în MDRAP, octombrie 2018
[376] Interviuri cu personalul ANFP în octombrie 2018
[377] Așa cum a fost indicat în răspunsul scris primit de la ANFP pe 8 noiembrie 2018.
[378] Așa cum a reieșit în timpul interviurilor efectuate în octombrie 2018 cu 5 experți din DGMFP.
[379] L156/ 2018

aceste schimbări asupra gradului de respectare a legislației în vigoare de către instituțiile publice sau asupra volumului de muncă a personalului ANFP.

356. ***Serviciul Evidență Informatizată a Funcțiilor și Funcționarilor Publici* gestionează notificările privind alte aspecte legate de funcția publică și administrează baza de date privind funcțiile și funcționarii publici din gestiunea ANFP (MigBook).** Baza de date reflectă modificările aduse structurilor de funcții existente, inclusiv transformările posturilor de personal contractual în funcții publice, numirile temporare și sancțiunile disciplinare împotriva funcționarilor publici. Cu toate acestea, datorită problemelor de clasificare a datelor, numărul de posturi contractuale convertite în funcții publice nu poate fi estimat. Serviciul eliberează cazierele administrative pe baza evidenței sancțiunilor disciplinare aplicate funcționarilor publici. De asemenea, serviciul păstrează evidența corpului de rezervă și a salariilor funcționarilor publici.[380] Serviciul trebuie să răspundă și la petiții cu privire la modul de stabilire a salariilor funcționarilor publici. Cu toate acestea, deoarece ANFP nu mai are un mandat real privind politica salarială, răspunsurile doar fac referire la legislația în vigoare. Cele mai multe întrebări[381] se referă la punerea în aplicare a reglementărilor relevante, la modul în care se calculează salariile sau la cum se stabilesc anumite drepturi salariale.

357. **Pe lângă avizare și notificări, toate cele trei unități discutate mai sus răspund și la petițiile redirecționate de la DGRMC**. Estimările personalului intervievat sugerează că aproximativ 30% din petiții sunt acoperite de această direcție. Modificările legislative aduse în ultimul an și programul de reformă prevăzut de SDFP, dacă va fi implementat, vor spori nevoia de coordonare metodologică a departamentelor de RU din partea ANFP, care va trebui să investească mai mult în pregătirea, consilierea și sprijinirea instituțiilor publice în implementarea legislației de RU. În prezent, volumul mare de activitate nu permite departamentelor relevante să ofere alte tipuri de suport, în afara convorbirilor telefonice. ANFP are deja unele planuri de adresare a acestei provocări, de exemplu prin elaborarea unor fișe de post standardizate care să ajute instituțiile publice în elaborarea fișelor de post și a anunțurilor de angajare.

358. ***Compartimentul Evidență Informatizată a Hotărârilor Judecătorești* înregistrează (manual) sancțiunile împotriva persoanelor care nu mai pot ocupa funcții publice**. Fișele (in formă tipărită) sunt scanate și încărcate manual în baza de date a ANFP. Volumul hotărârilor judecătorești a crescut substanțial, de la aproximativ 7.000 în 2014 la peste 14.000 în 2017[382]. Această creștere generează presiuni asupra capacității structurii. În același timp, multe hotărâri judecătorești definitive emise au date incorecte și, prin urmare, compartimentul trebuie să solicite clarificări suplimentare din partea instanței pentru a identifica în mod corect persoanele respective. Există încă o listă lungă de hotărâri judecătorești care nu au fost clarificate din această perspectivă.

---

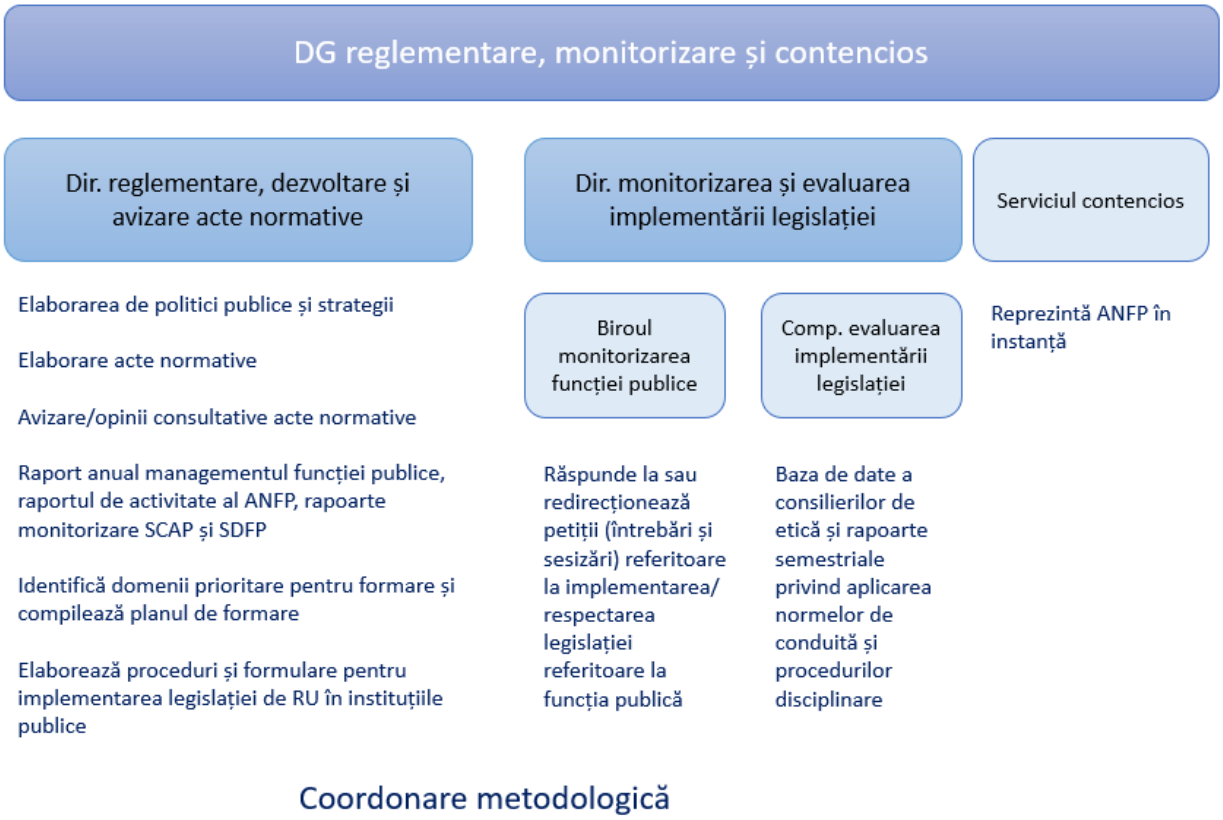
[380] A se vedea art. 22, alin. 1, lit. e, L188 / 1999

[381] ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017, fig. 14, p. 11

[382] Interviuri cu personalul ANFP octombrie 2018 și ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017

359. ***Direcția Generală Reglementare, Monitorizare și Contencios (DGRMC)* este mandatată cu elaborarea și/ sau avizarea strategiilor, politicilor și legislației privind funcția publică, precum și cu monitorizarea și asigurarea respectării reglementărilor aferente funcției publice.** Prima atribuție/funcție revine *Direcţiei Reglementare, Dezvoltare şi Avizare Acte Normative*, iar ce-a de-a doua *Direcţiei Monitorizare și Evaluarea Implementării Legislației*, precum și *Serviciului Contencios* (vezi Figura 46). DGRMC elaborează, de asemenea, majoritatea rapoartelor ANFP, inclusiv raportul anual de activitate al ANFP, raportul anual privind funcția publică, planul/ raportul anual de formare și rapoartele semestriale privind aplicarea normelor de conduită și implementarea procedurilor disciplinare de către autoritățile publice.

Figura 46. Structura și atribuțiile Direcției Generale Reglementare, Monitorizare și Contencios



360. **Numărul de acte normative pe care ANFP le primește pentru consultare sau avizare a crescut de la 74 în 2013 la un maxim de 185 în 2016**[383]. Anul 2017 a fost un an de activitate intensă de reglementare, în care *Direcția Generală Reglementare, Dezvoltare și Avizare Acte Normative* a inițiat 6 acte normative și a analizat, emis opinii, și/sau avizat un total de 128

[383] ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017, p.15

acte normative[384]. De asemenea, direcția a răspuns la 10 interpelări primite de la parlamentari. Aproximativ 67% din actele pe care le-a avizat sau în legătură cu care a emis opinii au fost legate de înființarea sau reorganizarea instituțiilor publice centrale (71 din 105).

361. **În 2018, ANFP a contribuit la două schimbări legislative majore privind funcția publică: revizuirea Legii 188 / 1999 prin Legea 156 / 2018 și elaborarea Codului Administrativ.** Revizuirea Legii 188/ 1999 a fost inițiată de Parlament, ANFP având, în principal, un rol reactiv și consultativ în acest sens. Codul Administrativ propus[385] a fost discutat timp de trei ani și a fost adoptat de Parlament în iulie 2018, dar a fost declarat neconstituțional din motive procedurale de către Curtea Constituțională. Codul a integrat diferite acte legislative referitoare la administrația publică, inclusiv aplicabile funcției publice. Deși multe propuneri de reglementare ale ANFP au fost incluse în proiectul de lege, unele dintre prevederile finale referitoare la funcția publică nu reflectă neapărat propunerile făcute de către ANFP[386]. Un alt act legislativ important care afectează sfera de activitate a ANFP este proiectul de act normativ privind Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane în Administrația Publică. Însă ANFP nu pare să fi fost implicat substanțial la elaborarea acestui proiect de lege. Deși variantă inițială de proiect de lege nu includea ANFP printre membrii Consiliului, proiectul revizuit în Parlament la momentul analizei actuale o include, iar MDRAP pare să fi contribuit în mod direct la acest lucru.

362. **DGRMC elaborează, de asemenea, rapoarte cheie ale ANFP**. Printre acestea se numără ***Raportul anual privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici*** și ***Raportul de activitate al ANFP*****,** care sunt elaborate pe baza datelor și informațiilor comunicate de către celelalte direcții din ANFP. Raportul poate fi considerat o publicație centrală a ANFP, fiind principalul document care prezintă o imagine cuprinzătoare a funcției publice și a provocărilor cu care se confruntă. Raportul se concentrează pe prezentarea de date descriptive, provenite din activitatea ANFP și a informațiilor pe care le colectează. Raportul este o sursă valoroasă de informații privind profilul, mărimea și dinamica funcției publice, dar se bazează în mare măsură pe datele colectate la nivel de procese (numărul de avizări, numărul de petiții pe subiect, etc.), fără să facă referire la rezultatele obținute. De altfel, nu sunt formulate concluzii. De asemenea, direcția compilează *Raportul anual de activitate al ANFP* (prin *Compartimentul Evaluarea Implementării Legislației*), document care reflectă și principalele date prezentate *în Raportul privind funcția publică*. DGRMC este responsabilă și de *Raportul privind formarea funcționarilor publici*, compilat din rapoartele trimise de instituțiile publice. Cu toate acestea, în ceea ce privește formarea, rata de raportare este scăzută și nu pare să existe o consultare strânsă cu INA sau o implicare a acesteia în proces.

363. ***Direcția Monitorizarea și Evaluarea Implementării Legislației*** **(fostul Departament Juridic), prin *Biroul Monitorizarea Funcției Publice,* monitorizează respectarea legislației aferente funcției publice, indirect, prin înregistrarea, soluționarea și redirecționarea**

---

[384] Cealaltă parte a inclus emiterea de opinii formale (45) și avizările hotărârilor de guvern (60), analizarea proiectelor de acte normative (23), precum și răspunsul la 10 întrebări/ solicitări de informații de la parlamentari.
[385] Proiectul actual (doar în română) este disponibil aici: https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L132&an_cls=2018
[386] Interviuri realizate de echipa BM în aprilie/ mai 2018.

petițiilor către alte departamente[387]. Se estimează că aproape jumătate dintre petiții reprezintă plângeri și, ca o primă etapă, această structură contactează instituțiile publice vizate pentru a verifica dacă sesizările pot fi confirmate[388]. În 2017 au existat 450 de cazuri care au necesitat verificare[389]. Cele mai multe petiții au privit recrutarea (mai mult de 30%). Alte tematici importante ale petițiilor includ drepturile funcționarilor publici, promovarea, evaluarea performanțelor și mobilitatea (a se vedea Tabelul 19 pentru detalii). Răspunzând petițiilor și oferind consultanță instituțiilor publice cu privire la modul de soluționare a întrebărilor sau problemelor ridicate, acest departament este, de asemenea, implicat în coordonarea metodologică. Unii dintre angajații direcției sunt implicați în concursurile organizate de ANFP, ca membri ai comisiei de concurs. Această activitate necesită aproximativ 30% din timpul personalului (ca medie anuală), în timp ce 70% din timp este dedicat gestionării petițiilor. Atunci când este necesar, anumite cazuri sunt redirecționate către *Serviciul Contencios* sau către *Corpul de Control*. Patruzeci de cazuri au fost redirecționate către *Corpul de Control* în 2017 și în prima jumătate a anului 2018. Mai mult de jumătate din cazurile redirecționate către *Corpul de Control* au fost legate de stabilirea sau modificarea structurilor funcțiilor publice și de recrutare.

Tabelul 19. Numărul petițiilor pe subiecte în 2017[390]

OBIECTUL PETIȚIEI	NUMĂRUL	PROCENTAJ
RECRUTARE	1352	31,6
ALTELE	658	15,4
DREPTURILE FUNCȚIONARULUI PUBLIC	551	12,9
PROMOVAREA	285	6.7
REORGANIZAREA INSTITUȚIEI	277	6.5
COMISII DISCIPLINARE	191	4.5
OBLIGAȚIILE INSTITUȚIEI PUBLICE	188	4.4
MOBILITATE	184	4.3
SUSPENDAREA CONTRACTULUI	168	3.9
EVALUAREA PERFORMANȚEI	153	3.6
ÎNCETAREA CONTRACTULUI	120	2.8
OBLIGAȚIILE FUNCȚIONARULUI PUBLIC	117	2.7
RESPONSABILITATEA FUNCȚIONARULUI PUBLIC	18	0.4
PREGĂTIRE PROFESIONALĂ	14	0.3
COMISII PARITARE	2	0.0
TOTAL	**4278**	**100**

[387] Prin petiție se înțelege "cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată de un cetățean sau o organizație", în conformitate cu Legea nr. 233 din 23 aprilie 2002 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor.
[388] Date comunicate de ANFP în noiembrie 2018
[389] Pe baza datelor primite de la ANFP în noiembrie 2018.
[390] ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017, p.16

364. **Numărul petițiilor a crescut în ultimii 5 ani, de la 3.007 în 2013 la un vârf de 4.566 în 2016**. Numărul crescut de petiții ar putea reflecta mai multe tendințe, cum ar fi creșterea încrederii instituțiilor publice și a cetățenilor în expertiza și imparțialitatea ANFP și/ sau un număr mai mare de modificări legislative și instituționale, ceea ce a condus la mai multe cereri de clarificare și mai multe plângeri din partea cetățenilor și a instituțiilor. Interviurile cu personalul au sugerat că modificările recente ale Legii 188/ 199 și ale Codului Administrativ propus ar putea conduce la un număr mai mare de petiții, care ar crește volumul de muncă al *Biroului Monitorizarea Funcției Publice* și al celorlalte departamente ale ANFP care răspund la petiții.

365. **Aproape jumătate din petiții sunt soluționate "favorabil" de către ANFP**[391]. Se presupune că aceste petiții constau mai ales în cereri de clarificări privind cadrul legal și aplicarea acestuia în cazuri specifice. Din cele 1.352 petiții privind recrutarea în 2017, 503 au dus la propuneri de oprire a concursului de recrutare. În ansamblu, ANFP a propus acțiuni de control pe baza petițiilor numai în 23 de cazuri, iar în 16 cazuri a propus exercitarea tutelei administrative, care anulează actul administrativ respectiv până la pronunțarea hotărârii judecătorești[392].

366. ***Compartimentul Evaluarea Implementării Legislației* are două responsabilități principale.** Prima este să centralizeze într-un fișier Excel petițiile înregistrate de Biroul Monitorizare a Funcțiilor Publice. A doua este să mențină o bază de date a consilierilor de etică și să elaboreze rapoarte semesteriale privind aplicarea normelor de conduită și procedurilor disciplinare de către instituțiile publice. De asemenea, răspunde la întrebări venite din partea consilierilor de etică și organizează seminare regionale atunci când este posibil. Cu toate acestea, în prezent, rețeaua consilierilor de etică nu este foarte activă, iar ratele de raportare privind respectarea Codului de Etică și Integritate al funcționarilor publici sunt, de asemenea, destul de scăzute. Deși titlul compartimentului sugerează că ar avea și un rol în evaluare, această funcție nu a fost identificată în niciuna dintre structurile ANFP în timpul interviurilor efectuate în aprilie și octombrie 2018.

367. ***Serviciul Contencios* face parte din DGRMC.** Acest departament reprezintă ANFP în instanța de contencios administrativ. Cele mai multe cazuri se referă la rezultatele concursurilor de recrutare, în care ANFP are calitatea de pârât[393]. În ultimii 5 ani, numărul cazurilor în contencios administrativ a variat de la 215 la 194 (cel mai mic număr a fost în 2017 - 194)[394]. În anul 2017, ANFP a câștigat cele mai multe cazuri în care a avut calitatea de pârât (56 câștigate vs. 7 pierdute), în timp ce rezultatele proceselor pe care le-a inițiat au fost mai echilibrate (19 câștigate vs. 15 pierdute).

368. **În prezent, principalele provocări se referă la termenele prevăzute pentru litigiile administrative**. ANFP are posibilitatea de a contesta în instanță decizii/ acte emise de o

[391] Raportul anual al ANFP 2017, București, 2018: 17 - 1978 petiții din 4278 primite în 2017
[392] Legea contenciosului administrativ. nr. 554 din 2 decembrie 2004
[393] Sursa: interviuri efectuate pe 15 octombrie 2018.
[394] ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017, p.20

instituție publică care nu sunt conforme cu legislația în maxim 6 luni de la data emiterii actului/ deciziei. Principalele surse de informație pentru *Serviciu Contencios* sunt petițiile și rapoartele emise de *Corpul de Control* al ANFP, precum și *DGMFP*. După cum s-a menționat, având în vedere modificările semnificative ale legislației din ultimele luni, numărul de petiții - și, în consecință, posibilitatea de litigii administrative - ar putea crește. În multe cazuri, volumul de muncă și timpul necesar pentru procesarea petițiilor, avizelor și notificărilor fac dificilă sesizarea instanței în termenul legal.

369. ***Corpul de Control* îi este subordonat direct președintelui ANFP și efectuează controale privind legalitatea actelor care vizează funcțiile publice din cadrul instituțiilor.** Președintele trebuie să aprobe fiecare misiune de control. În 2017, *Corpul de Control* a organizat 17 misiuni de control, o scădere substanțială față de anii anteriori, când numărul a oscilat între 59 și 69 controale pe an[395]. Scăderea acțiunilor de control vine în ciuda numărului crescut de petiții înregistrate de ANFP. Având în vedere numărul mare de cazuri care le-au fost redirecționate de alte departamente din cadrul ANFP, *Corpul de Control* nu a putut să organizeze controale tematice, care evaluează cum anumite prevederi legale sunt respectate în instituțiile publice (doar 2 în 2 ani). Aproximativ 40% din petițiile primite de *Corpul de Control* sunt legate de subiecte care nu se află în mandatul ANFP (incompatibilități, managementul carierei pentru personalul contractual, etc.) și, așadar, nu sunt urmărite în continuare.

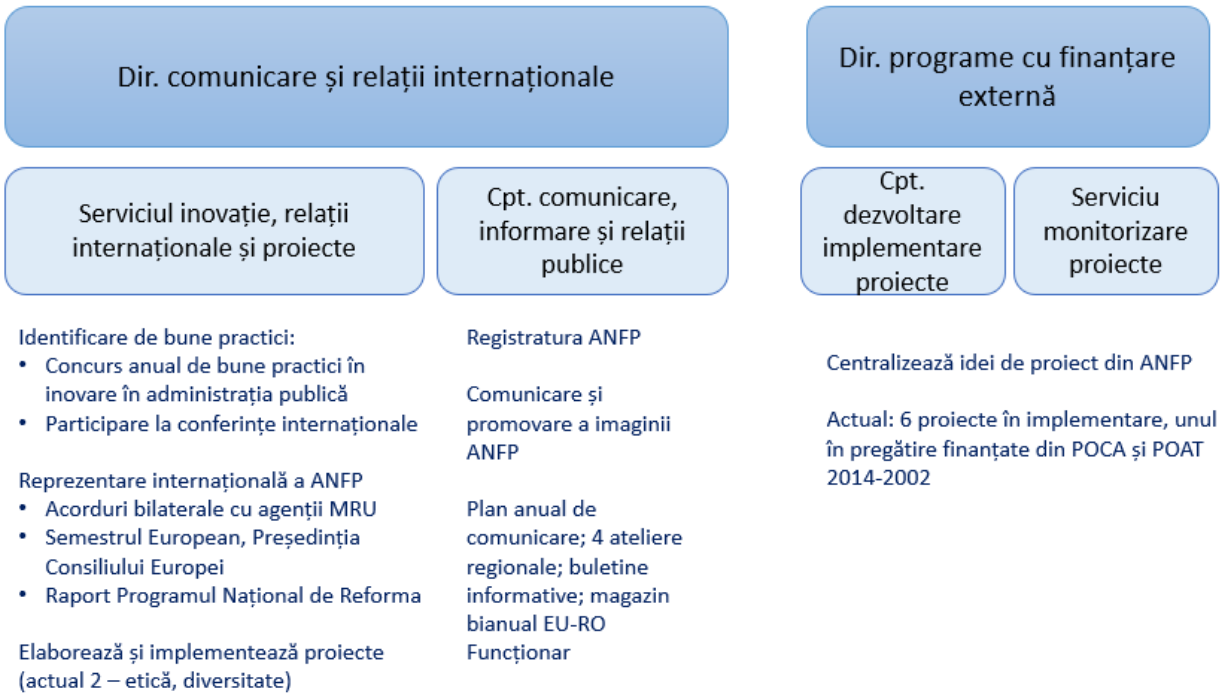
370. **Majoritatea misiunilor de control sunt legate de concedieri, reorganizări, transferuri, condiții de muncă, concursuri de recrutare - acestea din urmă reprezentând aproximativ 30% din subiectul controalelor și ajungând cel mai adesea în instanță**. La nivel central, misiunile de control au loc de regulă după ce funcționarii publici acționează în instanță instituția angajatoare și vor să folosească raportul de control ca probă. Dacă instituția inspectată nu comunică măsurile puse în aplicare ca urmare a controlului, *Corpul de Control* trimite cazul *Serviciului Contencios*. La nivel local, o problemă des semnalată este că evaluarea performanței funcționarilor publici nu are loc. Se estimează că în zonele rurale 60% din funcționarii publici nu sunt evaluați. Există petiții care semnalează că, uneori, evaluările de performanță se realizează doar pentru a fi folosite ca instrument de concediere discreționară a angajaților.

371. ***Corpul de Control* încearcă soluționarea constructivă a problemelor identificate în instituții în urma controalelor prin elaborarea de recomandări.** Astfel, Corpul de Control propune măsuri prin care efectele actelor administrative identificate drept problematice pot fi corectate. Cu toate acestea, per ansamblu, aproape 50% din cazurile acoperite de misiunile de control ajung în instanță. Interviurile cu personalul au sugerat că, deși acțiuni preventive mai puternice din partea ANFP - cum ar fi mai mult sprijin și îndrumare metodologică pentru departamentele de RU - ar putea reduce numărul de probleme pentru care se cer controale, acest lucru ar preveni probabil doar aproximativ 30% din cazurile investigate.

[395] ANFP (2018) Raportul privind managementul Funcției Publice și al Funcționarilor Publici 2017, p.21

372. **În cadrul ANFP există două direcții care dezvoltă proiecte și care interacționează cu parteneri naționali și internaționali: *Direcția Comunicare și Relații Internaționale* și *Direcția Programe cu Finanțare Externă*.** Ambele sunt în subordinea directă a președintelui ANFP.

Figura 47. Direcția Comunicare și Relații Internaționale și Direcția Programe cu Finanțare Externă



373. **Ambele direcții sunt foarte active în dezvoltarea de proiecte și mobilizarea de fonduri externe.** Proiectele dezvoltate au abordat prioritățile strategiilor naționale (SCAP, SDFP), nevoile specifice de formare (ajutor de stat, implementarea Fondurilor Structurale și de Investiții Europene [FSIE], etc.) sau cooperare internațională. Principalele diferențe între proiectele gestionate de cele două unități constau în domeniul de intervenție (cele din *Serviciul Inovație* sunt corelate cu etica și imaginea ANFP), în tipurile de parteneriate promovate (proiectele implementate de *Serviciul Inovație* se bazează pe parteneriate cu ONG-uri, universități, asociații profesionale și cu sectorul privat) și în tipurile de finanțare gestionată (proiectele din *Direcția pentru Programe cu Finanțare Externă* sunt, în principiu, finanțate prin POCA și POAT 2014-2020, în timp ce *Serviciul Inovație* a obținut finanțare din alte surse, precum granturile norvegiene și de la Comisia Europeană)[396]. În practică, este dificil să se facă o distincție clară între domeniile acoperite de cele două direcții.

374. **Activitatea *Direcției Programe cu Finanțare Externă* contribuie la consolidarea capacității ANFP de a-și îndeplini misiunea organizațională și prioritățile SDFP.** Programarea proiectelor se bazează pe idei de proiect centralizate de la toate structurile din cadrul ANFP.

[396] Interviuri cu personalul ANFP în octombrie 2018

Experții *Direcției Programe cu Finanțare Externă* colaborează îndeaproape cu direcțiile tehnice din cadrul ANFP pentru a identifica domeniile de intervenție în care ar fi nevoie de sprijin prin fonduri UE. Un astfel de exemplu este sprijinul pe care ANFP îl primește prin POCA 2014-2020 pentru a elabora noi instrumente și proiecte de legislație necesare implementării priorităților SDFP. Implementarea acestor proiecte se bazează pe colaborarea cu structurile interne relevante. Proiectele vizează obiective strategice pentru funcția publică, însă ele se adresează și nevoilor instituționale.

375. **Ca un domeniu acoperit de *Serviciul Inovație, Relații Internaționale și Proiecte*, inovația este vizată de următoarele activități principale:** un concurs anual de bune practici în inovație în administrația publică și o conferință pentru promovarea rezultatelor concursului. De asemenea, prin participarea la diferite conferințe internaționale, grupuri de lucru și acorduri bilaterale, Serviciul încearcă să prezinte cele mai bune practici din administrația publică românească și să promoveze imaginea ANFP. De asemenea, Serviciul colaborează cu alte instituții românești în sfera relațiilor internaționale, precum Ministerul Afacerilor Externe, MDRAP și MFE, in funcție de prioritățile naționale (cum ar fi Președinția României a Consiliului Uniunii Europene).

376. ***Compartimentul Comunicare, Informare și Relații Publice* dezvoltă și implementează planul anual de comunicare.** Activitățile sale în comunicare și relații publice sunt structurate pe două paliere. Pe de o parte este comunicarea externă cu partenerii naționali, ONG-uri, mediul academic sau alte instituții strategice românești, pe baza priorităților naționale relevante. Pe de altă parte, Compartimentul este responsabil cu promovarea imaginii și a activității ANFP, de exemplu prin organizarea de evenimente (seminarii regionale, conferințe și mese rotunde). Compartimentul distribuie pe plan intern o revistă a presei, care centralizează știrile despre ANFP. De asemenea, Compartimentul publică buletine informative și administrează pagina de Internet a ANFP și contul de rețea de socializare (Facebook). Buletinul său electronic lunar are în prezent un număr de 2.920 de abonați[397] , iar revista sa digitală bianuală, numită EU-RO Funcționar, a ajuns la a 10-a ediție. Pagina de Internet a ANFP a ocupat în 2018 locul al treilea din cele 100 de pagini de Internet ale instituțiilor și autorităților publice din România[398].

377. ***Serviciul Tehnologia Informației* din ANFP este esențial pentru îndeplinirea atribuțiilor agenției de a păstra evidența și de a centraliza date despre funcția publică.** Acesta este responsabil pentru administrarea serverelor, mentenanța lor și asigurarea securității datelor, furnizarea de suport pentru toate celelalte structuri ale ANFP și actualizarea și mentenanța produselor software și infrastructurii IT ale ANFP. În ultimii ani, acest Serviciu a reușit să dezvolte și să gestioneze un set de baze de date și platforme superioare tehnic și funcțional instrumentelor IT existente în administrația publică din România, în ansamblul ei. Cele mai importante dintre instrumentele IT ale ANFP sunt portalul prin care instituțiile publice comunică direct cu ANFP, Sistemul electronic de management al documentelor SIM și MigBook, care este baza de date principală a ANFP pentru funcțiile publice. O privire de

[397] Pe baza informațiilor furnizate de ANFP pe 12 noiembrie 2018
[398] A se vedea http://www.trafic.ro/statistici/www.anfp.gov.ro/vizite

ansamblu asupra sistemelor principale este prezentată în Figura 63, Anexa 7.2. Relațiile funcționale dintre principalele instrumente IT este prezentată în următoarea secțiune (Figura 48).

378. **Portofoliul actual al Serviciului IT constă într-o combinație de soluții informatice dezvoltate intern și soluții contractate extern, iar fiecare dintre acestea prezintă provocări specifice**. Provocarea principală specifică soluțiilor IT dezvoltate intern constă în dificultatea de a păstra în cadrul instituției personal IT specializat pentru administrarea lor. Pentru soluțiile IT contractate extern, provocările țin de comunicarea cu părțile terțe și de neînțelegeri privind drepturile de proprietate, ceea ce a condus chiar la litigii cu unul dintre furnizorii de software. Salariile ce pot fi oferite personalului IT în cadrul ANFP nu sunt competitive cu sectorul privat, iar asta contribuie, printre altele, la dificultăți în atragerea și păstrarea lor în instituție.

379. ***Direcția Economic, Resurse umane, Achiziții, Administrativ și Protocol* centralizează un număr de funcții administrative de suport.** Aceasta este responsabilă de elaborarea bugetului pentru ANFP și a previziunilor bugetare pentru următorii 3 ani, de plata salariilor, de realizarea achizițiilor publice și de managementul resurselor umane din cadrul ANFP. Interviurile au evidențiat că o provocare importantă este legată de discrepanțele salariale din cadrul instituției. Aproximativ 50% din angajați au obținut hotărâri judecătorești care le-au acordat dreptul la majorări salariale. Diferența dintre salariile lor și restul salariilor pentru poziții similare este de aproximativ 23%. De asemenea, pot apărea discrepanțe salariale și pentru personalul care lucrează la proiecte finanțate din fonduri UE[399].

380. ***Compartimentul de Audit Intern* este însărcinat cu auditul intern pentru ANFP.** Raportul anual de activitate al ANFP pentru anul 2017 arată că misiunile de audit desfășurate în 2017 s-au axat pe contabilitate, achiziții publice, respectarea standardelor de control intern al managementului prevăzute în Ordinul SGG 600/2018 și pe Serviciul IT. În interviurile desfășurate în octombrie 2018 s-a sugerat că această unitate ar putea să și evalueze îndeplinirea mandatului legal al ANFP și nu numai respectarea procedurilor.

5.4 Fluxurile de comunicare interne și externe

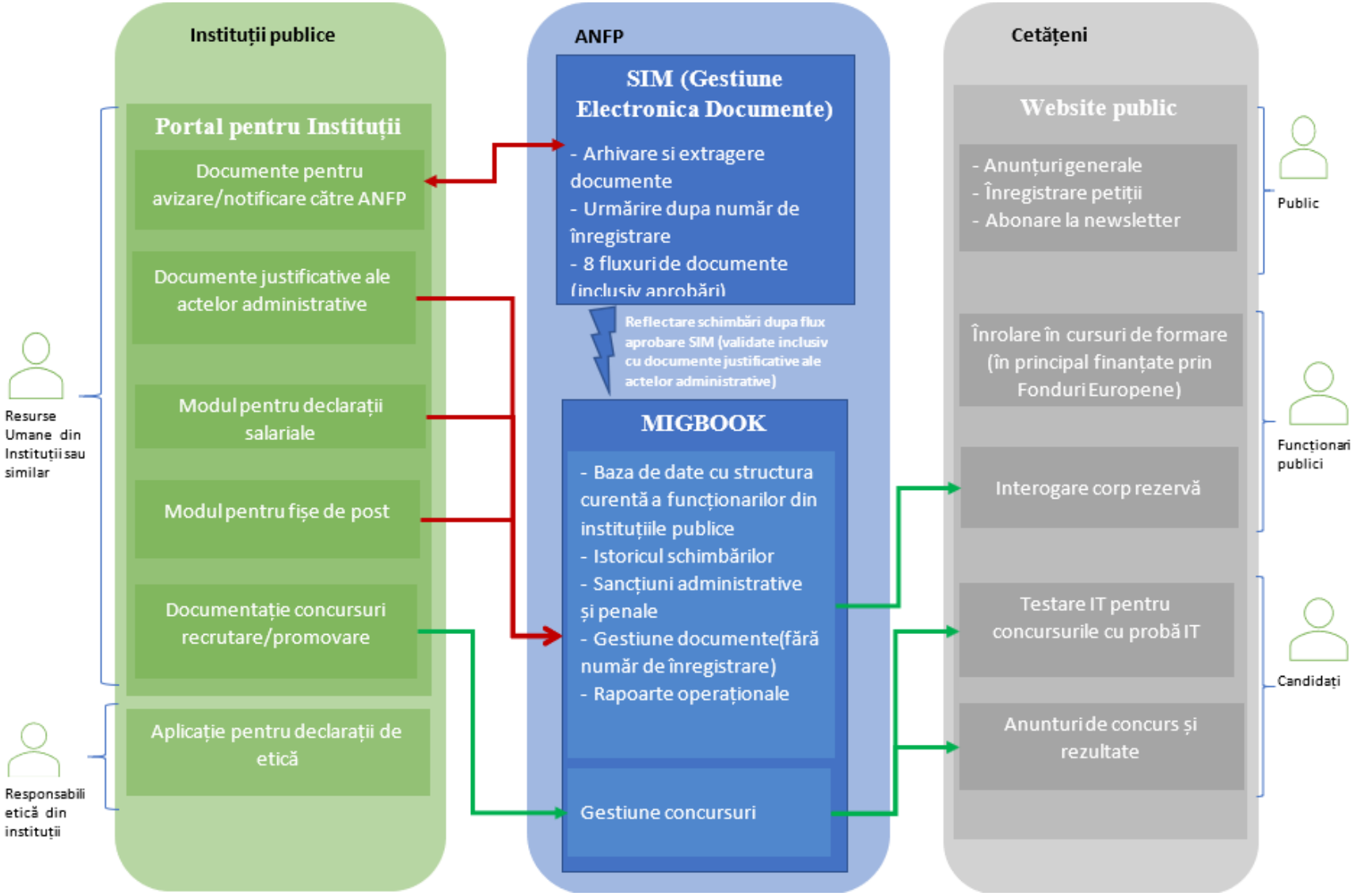
381. **ANFP a dezvoltat sisteme IT pentru unele din fluxurile sale interne și externe de documente și date.** Cele mai importante sunt (i) portalul de RU/ de management al funcțiilor și funcționarilor publici, prin intermediul căruia instituțiile publice comunică cu ANFP; (ii) sistemul electronic SIM, dezvoltat de un furnizor privat de servicii, care permite transmiterea, primirea, procesarea și semnarea electronică a documentelor; (iii) aplicația MigBook, dezvoltată intern, unde se centralizează cea mai mare parte a datelor ANFP despre funcția publică [400], și (iv) pagina de Internet adresată publicului larg. Figura 48 de mai jos rezumă principalele fluxuri de comunicare dintre bazele de date și aplicații.

---

[399] Sporul aferent poate ajunge până la 50% din salariul de bază.

[400] Aceasta include, printre altele: evidența tuturor funcțiilor publice (organigramă, angajați, modificări), managementul corpului de rezervă, gestionarea concursurilor și a subiectelor de concurs, inventarierea deciziilor de natură penală (interdicții de exercitare a funcției publice), inventarierea sancțiunilor disciplinare.

Figura 48. Fluxurile de comunicare și sistemele electronice ale ANFP



382. **Portalul de management al funcțiilor și funcționarilor publici reprezintă principalul instrument de comunicare între departamentele de RU din instituțiile publice și ANFP.** Una din funcționalitățile principale ale portalului constă în transmiterea de acte administrative direct prin MigBook către ANFP pentru avizare și notificare, care sunt apoi procesate de ANFP prin SIM. Pe lângă acte administrative, mai pot fi transmise direct în MigBook, printre altele, informații despre structura de funcții, despre modificările aduse funcțiilor publice, precum și despre concursurile de recrutare și promovare (după ce se primește avizarea, dacă este cazul). Portalul mai include și informații despre persoana desemnată să preia cazul/persoana de contact din ANFP care răspunde de respectiva instituție. De asemenea, portalul permite transmiterea datelor declarative[401] despre salarii și a fișelor de post. Însă cum acestea nu fac parte din procesul de avizare și notificare, ele sunt mult mai puțin utilizate de instituții. Funcționalitatea privind fișele de post este în prezent în versiunea beta.

383. **Pe plan intern, personalul ANFP petrece foarte mult timp cu validarea manuală a datelor din SIM și MigBook** (mai ales personalul din *Serviciul Evidența Electronică a Funcției Publice*). În cadrul acestui proces, se pot observa și corecta raportări trecute de termen sau omisiuni ale instituțiilor publice, cel mai adesea atunci când se deschide un concurs pentru un post care nu este reflectat în structura de funcții publice înregistrată la ANFP. Personalul ANFP mai compilează manual și alte baze de date interne - inclusiv cea legată de petiții și deciziile de natură penală ale instanțelor (*Serviciul Evidența Electronică a Deciziilor Judiciare).* Petițiile sunt trimise prin SIM din Registrul gestionat de *Compartimentul Comunicări* către biroul președintelui ANFP și apoi la *Biroul Monitorizare Funcții Publice*. Acesta din urmă realizează un tabel în Excel, pentru a ține evidența petițiilor, redirecționându-le pe unele dintre acestea către unitățile din DGMFP care se ocupă de subiectele relevante.

384. **Pe lângă portalul în sine, ANFP a mai dezvoltat și o serie de aplicații pentru comunicarea externă:** (i) consilierii de etică din instituții au acces la o platformă dedicată (https://www.anfp.gov.ro/raportare1200), unde pot trimite rapoartele de etică; (ii) funcționarii publici pot afla informații despre corpul de rezervă, în nume propriu, și se pot înscrie la activități de formare oferite de ANFP (http://www.anfp.gov.ro/cursuriproiecte.aspx); (iii) candidații la concursurile de recrutare pot accesa o platformă eLearning (http://www.anfponline.ro/sine4/login.jsp), folosită în momentul de față pentru a sprijini examinările IT pentru anumite poziții. Candidații pot observa rezultatele la concursurile de recrutare pe pagina de Internet a ANFP.

385. **Cetățenii pot interacționa cu ANFP prin contul instituției de pe platforma socială Facebook[402], pe pagina sa oficială de Internet sau prin intermediul *Compartimentului Comunicare, Informare și Relații Publice*, unde pot depune petiții, solicita informații sau vizualiza rezultatele concursurilor de recrutare.** Pagina de Internet are foarte mult conținut, însă nu este ușor de navigat. Așadar, ar putea fi simplificată și actualizată mai des[403]. Cu toate

[401] În contextul de față declarativ înseamnă că de obicei datele nu sunt integrate tehnic cu soft-ul de RU sau contabilitate al instituției. Acestea sunt introduse manual de instituție pe platforma centrală.
[402] Conform Raportului anual al ANFP pe 2017, s-au primit 12.669 de aprecieri, 85 de cereri, iar 21.435 de persoane au luat parte la discuții.
[403] Unele secțiuni ale paginii par că nu au mai fost actualizate din 2013, e.g. http://www.anfp.gov.ro/continut/Politici

acestea, după cum s-a menționat deja, pagina de Internet a ANFP a ocupat poziția a treia din 100 de pagini de Internet ale instituțiilor și autorităților publice din România într-un clasament realizat în 2018 de motorul Traffic Ranking[404].

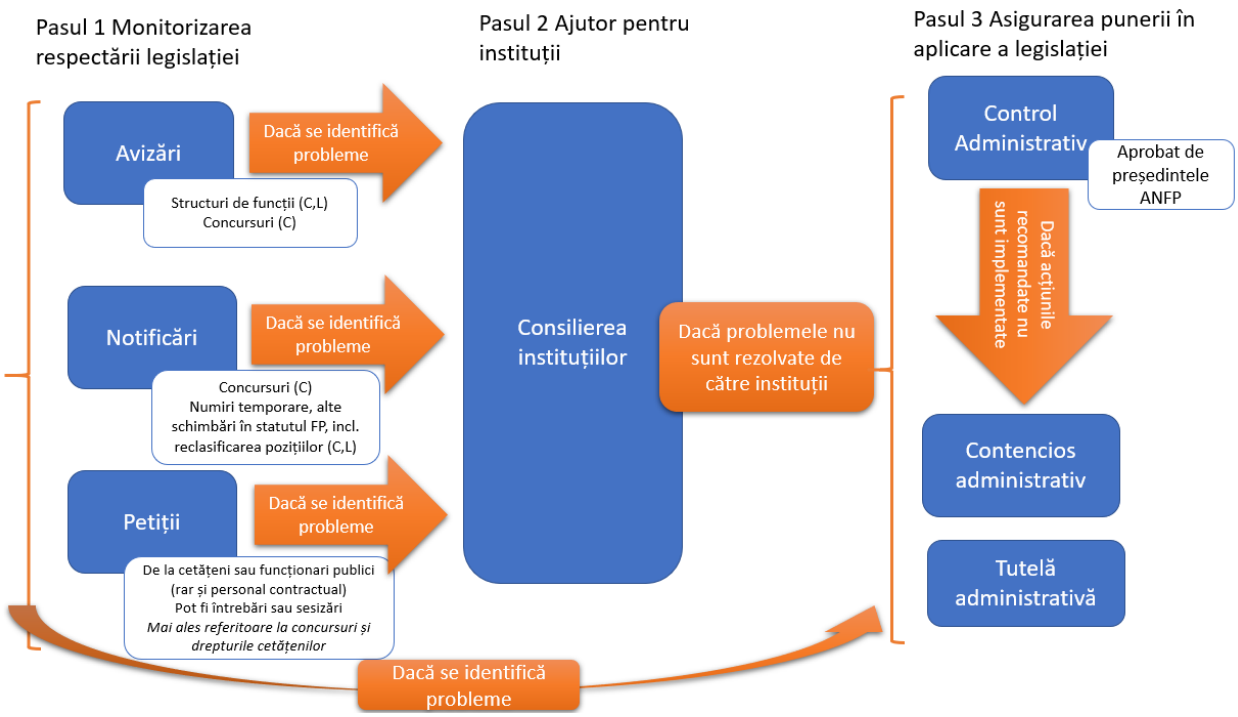
386. **Pentru cetățeni, unul din cele mai importante aspecte ale paginii de Internet a ANFP îl reprezintă anunțurile concursurilor de recrutare.** Pagina include o listă a anunțurilor de recrutare și permite filtrarea după categoria funcției publice dorite (de execuție, de conducere, de nivel înalt) și, în cadrul fiecărei categorii, permite o filtrare pe instituție și localitate, însă nu permite căutarea după cuvinte cheie[405]. De asemenea, mai cuprinde o listă a subiectelor din L188/1999 (Statutul Funcționarilor Publici), L7/2004 (Codul de Conduită a Funcționarilor Publici), Constituția României, precum și teste ce verifică abilități IT în funcție de necesitățile postului. Potențialii candidați la concursuri pot găsi pe pagina de Internet a ANFP și formularele și procedurile necesare înscrierii la concursul de recrutare. De regulă, rezultatele la concursuri sunt publicate în partea de jos a paginii unde concursul respectiv de recrutare a fost publicat.

387. **Pe lângă procesele/fluxurile informaționale oficiale, între structurile ANFP există o comunicare și un traseu decizional implicite, prin care se face legătura între funcțiile de supervizare, îndrumare (coordonare metodologică) și aplicare a legislației.** Teoretic, prin avizare se urmărește să se asigure ex-ante că este respectată legislația aferentă funcției publice. În practică însă, având în vedere numărul destul de mic de neavizări și investiția mare de resurse în consilierea la telefon a departamentelor de RU din instituții, procesul de avizare mai îndeplinește și alte funcții, precum monitorizarea respectării legislației și sprijinirea departamentelor de RU prin alertarea personalul din ANFP în legătură cu posibile probleme apărute. Astfel, personalul specializat din ANFP poate să ajute instituțiile publice la soluționarea problemelor identificate. Notificările - în cazurile în care se observă probleme – și petițiile îndeplinesc și ele același rol de alerta. În majoritatea cazurilor, problemele sunt abordate mai întâi prin consiliere și abia apoi se trece la misiuni de control, la contencios administrativ sau la exercitarea tutelei administrative (deși numai 27 de cazuri de exercitare a tutelei administrative au fost înregistrate în 2017 și primul semestru al 2018). Atât interviurile, cât și datele disponibile indică faptul că acest al treilea pas este destul de rar folosit în raport cu numărul total de avizări, notificări și plângeri cu care se confruntă ANFP. Figura 49 de mai jos rezumă și prezintă grafic acești trei pași.

Figura 49. Diagrama de proces a funcțiilor ANFP de monitorizare, îndrumare și asigurare a respectării legislației

[404] http://www.trafic.ro/statistici/anfp.gov.ro

[405] Platforma de centralizare a concursurilor de recrutare gestionată de SGG (http://posturi.gov.ro/), unde sunt afișate concursurile de recrutare pentru funcționari publici, dar și pentru personal contractual, permite și căutarea după cuvinte cheie



5.5 Analiză: cum își îndeplinește ANFP actualele atribuții

388. **Organizarea internă a ANFP reflectă în mare măsură principalele atribuții definite în L188/1999 și în HG 1000/2006 privind organizarea și funcționarea sa,** însă accentul principal cade pe monitorizarea respectării legislației privind funcția și funcționarii publici. În același timp, există o oarecare fragmentare și suprapunere în modul în care sunt îndeplinite aceste funcții, în parte din cauza modului în care aceste atribuții sunt interpretate și parțial din cauza configurației interne a ANFP.

389. **Reglementarea, analiza și elaborarea de politici și strategii sunt reunite într-o direcție (DRDENA) din DGRMC.** ANFP a jucat un rol cheie în elaborarea SDFP, precum și a altor strategii privind administrația publică ce vizau funcția publică. Însă în ultimii ani accentul s-a pus pe reglementare și apoi pe avizarea actelor normative, majoritatea dintre acestea fiind HG-uri de organizare și funcționare a instituțiilor publice centrale. În cazul actelor normative majore care au vizat funcția publică în ultimii ani, ANFP a avut mai degrabă un rol reactiv, deoarece schimbările au pornit fie de la Parlament, fie de la alți actori.

390. **Per ansamblu, funcțiile ANFP de reglementare, cele de ordin strategic, de analiză și de elaborare de politici publice nu beneficiază de suficiente resurse, și nu sunt prioritizate suficient în instituție și în arhitectura de sistem de MRU.** Acest lucru diferă semnificativ de practicile de la nivel european, unde unul din rolurile importante - dacă nu *cel mai important* - al instituțiilor centrale de MRU este elaborarea de politici, strategii și reglementări pentru MRU, în consultare cu instituțiile publice și, în unele cazuri, cu partenerii sociali (*a se vedea și Capitolul 2. Tendințe și experiențe internaționale în MRU*). Deși ANFP are foarte multe date despre funcționarii publici, acestea nu sunt folosite în mod consecvent pentru a informa

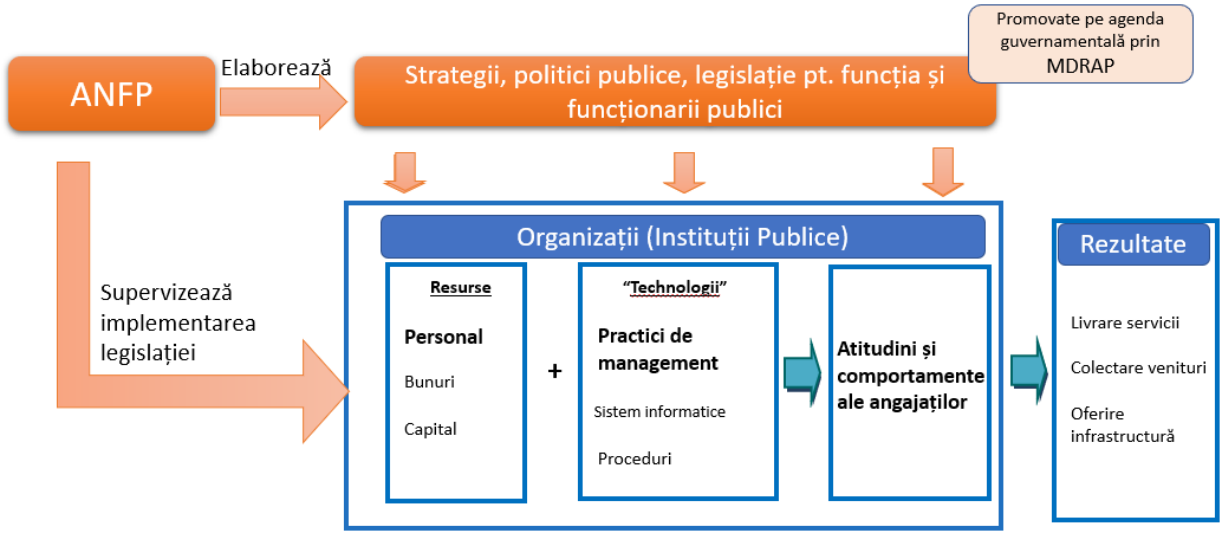
politicile și strategiile privind funcția publică. Evaluarea ex-post a impactului se face rar sau chiar deloc. În plus, canalele de comunicare între DRDENA și conducerea instituției sunt lungi, raportarea trecând pe la un director, un director general și secretarul general. Acest lucru complică și mai mult canalele de comunicare deja destul de lungi pe care reglementările privind funcția publică trebuie să le parcurgă, întrucât cele existente mai cuprind și Direcția Generală Administrație Publică din MDRAP și secretarul de stat din MDRAP responsabil pentru administrația publică.

391. **Managementul funcției publice și al funcționarilor publici este interpretat în termeni foarte largi, ceea ce creează confuzie cu privire la mandatul ANFP, la organizarea sa internă și la distribuția responsabilităților între structuri.** HG 2006/2010 (Art. 4) grupează sub termenul de management diverse activități, inclusiv elaborare de strategii și politici publice, activitate analitică, organizare de concursuri de recrutare și promovare pe anumite posturi, monitorizarea respectării reglementărilor privind recrutarea și structura funcțiilor (prin emiterea de avizări și notificări), realizarea planului anual privind forța de muncă (care nu mai este cerut în prezent de legislație) și realizarea planului de formare, printre altele.

392. **De fapt, instituțiile publice își gestionează[406] propriul personal, iar ANFP elaborează legislația, politicile publice și strategiile privind funcția publică și monitorizează/supraveghează implementarea acestora, inclusiv prin păstrarea unei evidențe a funcționarilor publici și a funcțiilor publice.** Legislația definește pașii și procedurile pe care trebuie să le urmeze instituțiile pe durata întregului ciclu de MRU (i.e. pentru diferitele funcții de RU acoperite în Capitolul 4), însă implementarea legislației și managementul concret al personalului sunt realizate de instituții. Figura 50 ilustrează conceptual acest lucru, pe baza modelului de MRU prezentat în Figura 1 din introducere. Astfel, în loc de a subsuma diverse activități sub termenul de „management al funcției publice", atribuțiile ANFP ar putea fi definite mai bine conceptual printr-o distincție mai clară între funcția strategică, cea de elaborare de politici și de reglementare, cea de supervizare (i.e. monitorizarea respectării dispozițiilor legale) și cea de păstrare a evidenței și colectare a datelor privind funcția publică.

Figura 50. Rolul ANFP privind managementul resurselor umane în funcția publică

[406] În română "management" înseamnă a administra, a controla, a supraveghea. ANFP supraveghează implementarea legislației (i.e. respectarea acesteia), însă, stricto sensu, nu decide asupra managementului resurselor umane (funcționarii publici) din instituții publice, pentru că instituțiile sunt cele care decid angajarea, promovarea, transferul, etc. personalului, în limitele și în baza procedurilor stabilite prin lege.



393. **În practică, cea mai mare parte a activității ANFP se axează pe monitorizarea respectării *procedurale*** a legislației privind funcția publică (mai mult litera decât spiritul legii). Într-adevăr, interviurile cu personalul din ANFP sugerează că asigurarea respectării legii este percepută ca principala misiune a agenției (a se vedea caseta). Această responsabilitate este împărțită în principal între DGRMC/DMEIL și DGMFP. *Respectarea legislației este monitorizată prin patru instrumente principale: avizări, notificări, anumite petiții și controale.* Avizarea și notificarea concursurilor și a structurii de funcții publice sunt gestionate de două servicii diferite din DGMFP (unul pentru nivelul central, celălalt pentru nivelul local), subordonate unor directori diferiți. Petițiile sunt gestionate de o unitate din DGRMC, care redirecționează o parte din ele către serviciile specializate din DGMFP. *Corpul de Control* realizează controale mai aprofundate pe aspecte punctuale, la solicitarea departamentelor specializate și cu aprobarea președintelui ANFP, însă numărul acestor controale este scăzut și nu există controale „tematice" derulate în mai multe instituții privind aplicarea legislației aferente funcției publice pe diferite subiecte.

> **Viziunea implicită a ANFP:**
>
> „Ajutăm instituțiile publice să respecte legea."

394. **Acest fel de supervizare are două rezultate.** În primul rând, monitorizarea respectării procedurilor legale pentru recrutare se face în timp real de către ANFP prin intermediul procesului de avizare și prin participarea la concursuri, dar monitorizarea conformării cu legislația pentru alte funcții de MRU este, în mare parte, reactivă. Acestea sunt monitorizate prin intermediul petițiilor și prin evidența generală a funcționarilor publici (inclusiv modificarea statutului acestora și a parcursului lor în carieră) și a funcțiilor publice (crearea structurilor). Prin urmare, există puține informații, de exemplu, despre modul în care instituțiile gestionează performanța personalului. În al doilea rând, pentru funcțiile de MRU acoperite de ANFP, accentul se pune pe „formă" (respectarea procedurilor), nu pe „fond" (e.g. dacă instituțiile publice chiar respectă principiile transparenței și meritocrației în recrutare sau dacă procedurile de evaluare a performanței chiar asigură evaluarea corectă a

acesteia). În principiu, ipoteza este că legislația însăși garantează aceste principii, așa că asigurarea conformării cu legislația garantează că principiile sunt, la rândul lor, respectate. Însă analize recente ale provocărilor cu care se confruntă managementul resurselor umane/funcționarilor publici în administrația publică din România au evidențiat că există în continuare provocări în ceea ce privește respectarea unora dintre aceste principii (e.g. privind transparența și meritocrația)[407]. Acest lucru nu doar subliniază nevoia continuării reformei MRU, discutată în Capitolul 4, ci sugerează și că asigurarea respectării procedurilor nu este suficientă în sine pentru realizarea obiectivelor unui sistem performant de MRU.

395. **Astfel, în ciuda eforturilor întreprinse pentru a monitoriza respectarea legislației, este greu de stabilit cu exactitate care este impactul acestei activități asupra performanței funcției publice** - din două motive. În primul rând nu există o evaluare de impact *ex-post* a actualei legislații. După cum s-a menționat deja, în momentul de față evaluarea legislației este înțeleasă ca monitorizarea respectării legislației – nu ca o evaluare a gradului de atingere a obiectivelor legislației sau ale politicii existente (e.g. dacă politica de recrutare reușește să atragă personalul potrivit, pe bază de merit). Al doilea motiv este generat de lipsa unei teorii explicite a schimbării privind modul în care activitatea ANFP de *monitorizare* a respectării legislației contribuie la *asigurarea* respectării legislației. ANFP dispune de câteva instrumente pentru a asigura sau a *impune* acest lucru. Avizările contribuie la această funcție încă de la început (ex-ante) deoarece instituțiile, de exemplu, nu pot deschide anumite concursuri fără aprobarea prealabilă a ANFP. După cum s-a mai arătat deja în Figura 49, ex-post, ANFP poate folosi contenciosul administrativ sau tutela administrativă pentru a interveni în situații de deviere de la prevederile legale. Însă aceste două instrumente sunt rar folosite, nefiind clar însă dacă acest lucru se datorează faptului că astfel cazuri de încălcare gravă a legislației sunt rare sau dacă se datorează lipsei de resurse sau a altor constrângeri. O analiză comparativă a tendințelor privind neregulile observate în instituții și de-a lungul timpului ne-ar putea spune cu ce provocări se confruntă instituțiile public în aplicarea legii și ar putea ajuta la identificarea unor modalități de rezolvare a acestora. O astfel de analiză lipsește în momentul de față.

396. **„Monitorizarea" este interpretată și ca monitorizarea situației actuale a funcției publice și a funcționarilor publici**. **Această atribuție cuprinde și colectarea datelor și păstrarea evidențelor, precum și pregătirea rapoartelor anuale privind funcția publică**. În principiu, sunt incluse și alte rapoarte pregătite de ANFP – ca raportul privind formarea și cel privind aplicarea normelor de conduită și procedurilor disciplinare de către instituțiile publice. Însă atribuția de păstrare a evidențelor pe diferite aspecte (funcționari publici, funcții publice, decizii ale instanțelor privind persoane fizice, consilieri de etică, petiții) este împărțită între diferite compartimente din DGMFP și DGRMC, în timp ce rapoartele sunt pregătite de diferite unități din DGRMC.

397. **Avizarea concursurilor și (într-o măsură mai mică) a structurilor de funcții de către ANFP a fost esențială pentru ca Agenția să își mențină actualizată baza de date privind funcționarii publici și funcțiile publice.** În primul rând, avizarea a creat un stimulent puternic

[407] Banca Mondială (2017), Raportul RIA privind „Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale din România"

pentru ca instituțiile să raporteze la timp. În al doilea rând, cum avizările și notificările sunt gestionate printr-un sistem electronic de comunicare între ANFP și instituții, întregul proces s-a automatizat, reducând astfel nevoia de procesare manuală laborioasă a datelor raportate de instituții – cum se înregistrează în prezent sancțiunile disciplinare sau hotărârile judecătorești împotriva persoanelor fizice. Însă, deoarece instituțiile publice comunică informațiile către ANFP în două moduri – trimițând documente pentru aprobare, analiză, etc. prin SIM și date pentru MigBook – personalul ANFP continuă să petreacă mult timp verificând și validând aceste date.

398. **Baza de date a ANFP (MigBook) și rapoartele și analizele ANFP privind funcția publică sunt în prezent principala sursă de informații despre situația resurselor umane din administrația publică.** Raportul anual privind managementul funcției publice este *singurul* raport despre resursele umane în administrația publică din România. Însă nici datele și nici rapoartele nu sunt folosite suficient în prezent pentru elaborarea de analize și strategii, scopul lor fiind mai mult de înregistrare și raportare de rutină, iar utilizarea lor este neclară.

399. **Funcția de management de program/proiect este esențială pentru ANFP pentru a-și îndeplini obiectivele strategice.** Proiectele finanțate din fonduri externe reprezintă principala sursă de noi inițiative și obiective instituționale și strategice, dincolo de activitățile curente derulate de ANFP. Nu sunt foarte clare motivele pentru care această funcție a fost separată între două direcții[408]. În plus, din punct de vedere organizațional, această atribuție este separată de atribuțiile strategice, de politică și reglementare ale ANFP, astfel că integrarea se face în principal prin comunicarea pe orizontală dintre departamente.

400. **Și funcția de reprezentare a ANFP are două obiective:** reprezentarea autorităților publice și a funcționarilor publici, și colaborarea cu alte instituții publice, parteneri sociali și cu parteneri internaționali. Aceste obiective sunt diferite, ceea ce se reflectă și în organizarea internă a ANFP: ultimul ține de partea de comunicare, în timp ce primul ține (în mare măsură) de contencios administrativ și, indirect, de activitatea realizată de ANFP pentru a se asigura că legislația privind drepturile funcționarilor publici este respectată. ANFP realizează acest lucru prin monitorizarea respectării legislației aferente funcției publice, mai ales prin petiții. Acest prim obiectiv este extrem de important pentru funcționarii publici, ANFP considerându-i pe aceștia ca fiind principalii săi beneficiari[409].

401. **Sprijinirea metodologică a departamentelor de RU din instituțiile publice este o funcție centrală a ANFP.** Personalul ANFP investește mult timp în coordonarea metodologică a departamentelor de RU, în principal prin consiliere directă și individuală a instituțiilor publice pentru rezolvarea problemelor identificate prin procesele de avizare, notificare sau procesare a petițiilor. Portalul ANFP pentru instituțiile publice și conversațiile telefonice ale personalului din DGMFP și din DMRML/DMEIL cu acestea sunt canale importante de comunicare. Însă abordarea este mai degrabă reactivă și ex-post (i.e. la cerere, atunci când sunt identificate aspecte specifice) și nu proactivă și ex-ante (i.e. pe baza analizei nevoilor de suport ale departamentelor de RU și/sau pe baza unei strategii pentru adresarea acestora). De exemplu,

[408] Direcția Programe cu Finanțare Externă și Serviciul Inovație, Relații internaționale și Proiecte
[409] Consultare/discuție a echipei BM cu ANFP și SGG privind proiectul de analiză pe verticală, din ianuarie 2019

deși ANFP a pregătit un manual pentru personalul de RU care descrie principalele procese MRU, acesta nu a fost actualizat și nu există date care să indice dacă și în ce fel este folosit. Per ansamblu, la fel ca și în cazul celorlalte funcții ale ANFP, nu se evaluează cât de bine este îndeplinită funcția de consiliere a departamentelor de RU.

5.6 Recomandări

402. **Chiar și în actualul cadru legal și instituțional există opțiuni pentru consolidarea și creșterea valorii adăugate a funcțiilor ANFP.** Per ansamblu, ANFP ar beneficia de o schimbare în abordarea folosită pentru managementul funcției publice - din una reactivă în una proactivă, atât în ceea ce privește elaborarea de politici și reglementări, cât și atât în ceea ce privește sprijinul acordat unităților de RU și instituțiilor publice în a-și gestiona mai bine personalului. Cu alte cuvinte, ANFP ar trebui să-și schimbe viziunea *de facto* de la „ajutăm instituțiile publice să respecte legea" la „ajutăm instituțiile publice să respecte legea ȘI să își gestioneze mai bine resursele umane" (a se vedea caseta). Unele sisteme și procese existente în ANFP reprezintă o bază potrivită pentru o astfel de schimbare, însă pentru realizarea ei trebuie consolidate și dezvoltate în continuare alte procese și structuri interne. Acestea sunt prezentate în paragrafele care urmează.

> Viziunea propusă pentru ANFP: „Ajutăm instituțiile publice să respecte legea **ȘI** să își gestioneze mai bine resursele umane."

403. **Consolidarea și dezvoltarea funcțiilor strategice, de politică publică și de reglementare ale ANFP, pe baza unor analize riguroase.** Așa cum a arătat analiza experiențelor internaționale, acestea sunt principalele funcții pentru majoritatea agențiilor de MRU din Europa. ANFP a avut deja contribuții substanțiale în acest sens la strategiile centrale pentru administrația publică, mai ales la SDFP. De asemenea, ANFP a contractat mai multe analize care au fost folosite, în diferite grade, la elaborarea actualelor strategii. Însă ANFP ar putea să utilizeze mai bine datele pe care le colectează pentru a elabora analize care să fundamenteze mai riguros propunerile sale de politici publice, strategii și reglementări sau contribuțiile sale la propunerile altor actori instituționali. Pe lângă asigurarea mai multor resurse de personal, competențe și buget pentru astfel de activități, va fi importantă și legarea lor mai strânsă de luarea deciziilor. În cadrul ANFP acest lucru s-ar putea realiza printr-o poziționare instituțională diferită a funcțiilor strategice și de reglementare și printr-o legătură mai puternică cu alte departamente. Printre altele, se pot lua în considerare următoarele măsuri:

   i. **O legătură mai puternică între funcția strategică și cea de management de proiect și poziționarea lor în cadrul instituției,** având în vedere faptul că *Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice* (SDFP) este foarte strâns legată de fonduri europene, precum și parțial implementată prin acestea. În plus, proiectele gestionate și implementate de ANFP contribuie atât la consolidarea funcției publice (misiunea centrală a ANFP) și cât și la consolidarea propriei capacități instituționale. Această schimbare ar putea fi completată de consolidarea funcției de management de program a ANFP, care în momentul de față este separată în două structuri interne.

ii. **Prioritizarea de către ANFP a funcției sale analitice și a evaluării proceselor și a politicilor existente de RU.** Evaluarea ar trebui să fie mai mult decât monitorizarea respectării legislației și să se axeze pe evaluarea *impactului* proceselor și politicilor existente asupra MRU și asupra performanței instituțiilor publice. Deși unele din aceste studii pot fi externalizate, va fi nevoie și de resurse corespunzătoare și capacitate internă pentru a formula întrebări, a asigura calitatea produselor analitice și pentru a valorifica rezultatele acestor analize pentru elaborarea politicilor. Chiar și în ceea ce privește respectarea legislației, o analiză mai aprofundată a blocajelor și obstacolelor întâmpinate de instituțiile publice în implementarea legislației ar putea ajuta la găsirea unor soluții pentru rezolvarea acestor probleme. ANFP nu ar trebui să își limiteze atenția doar la problemele identificate prin activitățile de monitorizare, ci să vină cu soluții și pentru alte aspecte legate de MRU care au un puternic impact asupra performanței personalului, ca de exemplu managementul performanței.[410]

Recomandări cheie pentru ANFP

- Consolidarea/dezvoltarea funcțiilor analitice, strategice, și de elaborare a politicilor
- Îmbunătățirea sistemelor de evidență și colectare de date
- Dezvoltarea de expertiză specializată, pe funcții cheie de MRU
- Consolidarea orientării către client (departamentele de RU)
- Consolidarea comunicării interne și a legăturilor dintre diferite departamente
- Consolidarea cooperării și a coordonării cu actori cheie pentru MRU
- Perfecționarea comunicării externe, după tipul de utilizator/actor

iii. **O mai bună comunicare a activității analitice, atât către decidenții din interiorul și din afara Agenției, cât și publicului larg.** În prezent rapoartele sunt publicate pe pagina de Internet a ANFP, însă nu sunt ușor de accesat și nu este clar cum sunt folosite și care este circulația lor. În plus, după cum s-a menționat deja, principalele rapoarte ale ANFP, ca de exemplu *Raportul anual privind managementul funcției publice*, sunt preponderent descriptive, nu analitice, nefiind formulate mesaje principale sau lecțiile învățate[411]. Valoarea analitică a acestor rapoarte ar putea fi

[410] În momentul de față ANFP acordă o atenție limitată managementului performanței, având în vedere că rezultatele evaluărilor anuale nu sunt înregistrate în baza de date și că aceste date nu sunt folosite la elaborarea Raportului anual privind managementul funcției publice. Prin urmare, un prim pas pentru identificarea strategiilor de îmbunătățire a managementului performanței ar fi acela de a găsi modalități de colectare a datelor corespunzătoare. Probabil că acesta va fi un demers pe termen mai lung, deoarece va necesita digitalizarea dosarelor de personal din instituțiile publice și dezvoltarea actualei infrastructuri IT din instituții. Auditurile realizate pe eșantioane sau controalele tematice privind managementul performanței ar putea reprezenta opțiuni pe termen scurt pentru a culege mai multe informații despre cum se realizează managementul performanței în instituțiile publice.

[411] A se vedea, ca un exemplu, Rapoartele anuale ale Comisiei pentru Funcția Publică din UK: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/annual-reports/

crescută, de exemplu, prin adăugarea în *Raportul anual* a rezultatelor cheie ale studiilor ANFP. Acest lucru ar putea fi făcut prin includerea în fiecare an a unei secțiuni dedicată unui obiectiv cheie sau a unei provocări diferite în managementului funcției publice (de exemplu sporirea meritocrației, creșterea performanței, dezvoltarea talentelor și a capacității, etc.). Concluziile principale, datele esențiale, modificările legislative, realizările sau bunele practici din managementul funcției publice ar putea fi evidențiate și prezentate într-un mod mai accesibil cititorilor, iar raportul ar putea fi diseminat la un public mai larg, de exemplu prin publicarea sa într-o manieră mai vizibilă pe pagina de Internet a ANFP, precum și pe platformele sociale. Strategiile prin care se asigură că activitatea analitică realizată de ANFP stă la baza elaborării de politici și propuneri legislative la care ANFP contribuie în cooperare cu MDRAP ar putea fi dezvoltate mai bine. De exemplu, Consiliul de Dezvoltare a RU propus oferă o nouă oportunitate de a comunica actorilor cheie din sistemul de MRU rezultatele rapoartelor și studiilor ANFP – atât celorlalte instituții publice cu atribuții de MRU, cât și partenerilor sociali. Rapoartele ar putea fi folosite pentru a evidenția prioritățile de reforma MRU, și astfel pentru a informa mai bine elaborarea de politici și rezolvarea comună a provocărilor MRU.

iv. **O legătură mai puternică între activitățile de colectare a datelor și munca analitică a ANFP.** O variantă ar fi folosirea datelor ANFP (e.g despre petiții și contencios administrativ) pentru a identifica aspectele/ funcțiile de MRU cu cele mai multe nereguli sau pentru care sunt primite cele mai multe solicitări de clarificare, iar aceste aspecte și cauzele care stau la baza lor să fie analizate riguros. Acest lucru necesită îmbunătățirea sistemelor ANFP de înregistrare și colectare a datelor, urmărirea mai atentă a indicatorilor cheie de performanță privind modul în care funcțiile de MRU sunt îndeplinite în administrația publică (a se vedea indicatorii recomandați la fiecare secțiune a Capitolului 4, precum și la Anexa 7) și o analiză mai aprofundată a datelor existente, de exemplu pentru a identifica nu doar tematicile generale care fac obiectul petițiilor (recrutare, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, etc.), ci și aspectele specifice vizate (e.g. care dispoziții privind recrutarea sunt cel mai greu de respectat, care drepturi sau obligații ale funcționarilor publici generează cele mai multe cereri de clarificare sau plângeri, etc.). Mulți dintre indicatorii propuși pentru a evalua cât de bine sunt realizate funcțiile de MRU în administrația publică ar putea fi obținuți din datele ANFP.

404. **Îmbunătățirea sistemelor de înregistrare și colectare a datelor.** Clasificarea datelor din MigBook ar putea fi îmbunătățită, eliminând redundanțele și categoriile ambigue (e.g. clasificările generice sau de tipul „altele” pentru modul de intrare, ieșire, sau modificări ale funcțiilor publice). Ar putea fi identificate și stimulente mai bune pentru o raportare corectă în MigBook, reducând astfel timpul alocat pentru verificarea acurateței datelor introduse de agenții și corespondența dintre acestea și actele administrative procesate prin SIM. O altă opțiune de îmbunătățire a colectării și clasificării datelor relevante pentru activitatea ANFP este înregistrarea aspectelor acoperite în consilierea telefonică a instituțiilor publice, incluzând și o distincție clară între petițiile care sunt întrebări/solicitări de clarificare și cele

care reprezintă sesizări. Un sistem mai bun de urmărire și de înregistrare ar putea ajuta la elaborarea și monitorizarea indicatorilor cheie de performanță privind modul în care ANFP își derulează activitatea – de exemplu numărul aspectelor identificate în timpul avizării, notificării și al răspunsului la petiții, procentul acestor aspecte soluționate prin consiliere, comparat cu frecvența neavizării, trimiterii în control, contencios sau tutelă administrativă, defalcate pe funcție de MRU (i.e. evaluarea numărului de probleme rezolvate prin consiliere).

405. **Pe lângă găsirea unor soluții tehnice corespunzătoare și dezvoltarea/ actualizarea ghidurilor și procedurilor interne pentru realizarea acestui lucru, ANFP va mai trebui și să asigure un număr corespunzător de persoane în Serviciul IT** pentru a-și putea dezvolta intern sistemele în această direcție. Instituțional, ANFP ar putea beneficia de pe urma consolidării într-un singur loc a diferitelor activități de păstrare a evidențelor, împărțite în prezent între mai multe servicii, și a găsirii unor modalități de automatizare a acestora.

406. **Consolidarea funcțiilor de supervizare și monitorizare a respectării legislației.** Așa cum s-a mai menționat, în momentul de față avizările, notificările și petițiile sunt gestionate de structuri interne diferite, nefiind integrate într-o singură bază de date. Însă toate fac parte din funcția ANFP de supraveghere/monitorizare a respectării legislației, informând direct și consilierea oferită de ANFP instituțiilor publice (a se vedea Figura 49 din secțiunea 5.4). De exemplu, în prezent *Biroul Monitorizarea Funcției Publice* din DGRMC primește și petiții privind recrutarea și reorganizările (care sunt legate de avizarea structurilor de funcții), redirecționându-le pe unele dintre acestea către cele două *Servicii Avizare (local și central)* din DGMFP și unele către *Serviciul Contencios* sau *Corpul de Control*. Consolidarea procesării petițiilor, avizărilor și notificărilor – toate acestea necesitând și interacțiuni cu instituțiile publice, precum și consilierea acestora – într-o singură DG ar putea reduce canalele de comunicare intra-instituțională, aducând într-un singur loc expertiza, procesele și datele relevante.

407. **Deși combinarea funcțiilor de supervizare și de suport pentru clienți într-un singur loc este mai puțin obișnuită, acest lucru pare să funcționeze în cazul ANFP, permițând personalului să răspundă direct la problemele cu care se confruntă instituțiile publice.** După cum s-a menționat, unitățile care se ocupă de avizări și petiții investesc mult și în consilierea instituțiilor cu privire la interpretarea și aplicarea cadrului legal. Acesta este un serviciu important oferit de ANFP care ar putea fi evidențiat mai bine și întărit mai mult, cum se sugerează și mai jos, inclusiv prin consolidarea suportului ex-ante pentru departamentele de RU și prin dezvoltarea activă a capacității acestora.

408. **Pe termen mediu și lung, funcțiile de serviciu/suport clienți ar putea fi și mai mult consolidate dacă se pune mai mult accentul pe ele și mai puțin pe funcțiile de control și supraveghere.** După cum s-a menționat, la momentul actual, accentul e pe monitorizarea în timp real a respectării legislației prin intermediul avizărilor și al notificărilor pentru anumite funcții MRU și, într-o oarecare măsură, prin participarea la concursurile de recrutare. Testarea pe eșantioane a respectării nu doar literei, ci și spiritului legii (e.g. prin audituri de performanță) și pentru mai multe funcții MRU (nu doar recrutare) ar putea elibera o parte din resursele ANFP și ar permite utilizarea acestora pentru a acoperi o gamă mai variată de teme de MRU. Acest lucru ar putea fi însoțit de consolidarea *Corpului de Control*, pentru a-i

permite să deruleze controale tematice în zonele prioritare identificate pe baza datelor și analizelor realizate de ANFP.

409. **Consolidarea cooperării cu și a sprijinului acordat departamentelor de RU, inclusiv printr-o abordare mai proactivă și mai orientată spre client.** Codul Administrativ propus a adus mici schimbări rolului ANFP în raport cu departamentele de RU, anulând obligativitatea celor din urmă să primească de la ANFP coordonare metodologică și transformând-o într-o opțiune la cerere. Indiferent dacă este introdusă sau nu această schimbare, ANFP poate și trebuie să își schimbe abordarea în ceea ce privește sprijinirea departamentelor de RU dintr-una reactivă în una proactivă. Sistemul de „lucru pe caz" după care funcționează DGMFP, împreună cu portalul de comunicare cu instituțiile publice, reprezintă o fundație potrivită, pe care ANFP poate să își dezvolte și mai mult funcția de suport. Următoarele opțiuni pot contribui la realizarea acestei schimbări:

i. **Valorificarea portalului de RU pentru dialog și consultare cu departamentele de RU din instituțiile publice.** Pe lângă distribuirea prin e-mail a buletinelor informative și a informațiilor despre modificările legislative, anunțurile importante ar putea fi afișate și pe portalul de RU. Portalul ar putea fi extins și folosit, de exemplu, pentru a afișa mai multe ghiduri metodologice și manuale privind MRU, implementarea legislației existente, dar și pentru a publica resurse suplimentare, bune practici și abordări inovatoare în MRU, care ar putea ajuta departamentele de RU în activitatea lor. Portalul ar putea fi folosit și pentru a colecta opiniile și sugestiile departamentelor de RU despre proiectele de acte normative pe care ANFP le elaborează sau care îi sunt trimise pentru analiză și avizare, despre provocările cu care se confruntă departamentele de RU și ce tip de sprijin au nevoie, sau despre ce propuneri au pentru consolidarea MRU în instituții publice.

ii. **Analizarea oportunității derulării sondajelor periodice în rândul clienților.** După cum s-a menționat deja, departamentele de RU sunt clienții multora din activitățile realizate de ANFP. Feedback-ul periodic primit de la acestea poate ajuta ANFP să găsească modalități de îmbunătățire a serviciilor oferite departamentelor de RU. Un astfel de sondaj ar putea fi implementat, de exemplu, prin actualul portal al ANFP, adăugându-i o funcționalitate de feedback sau folosind instrumentele de sondaje online disponibile.

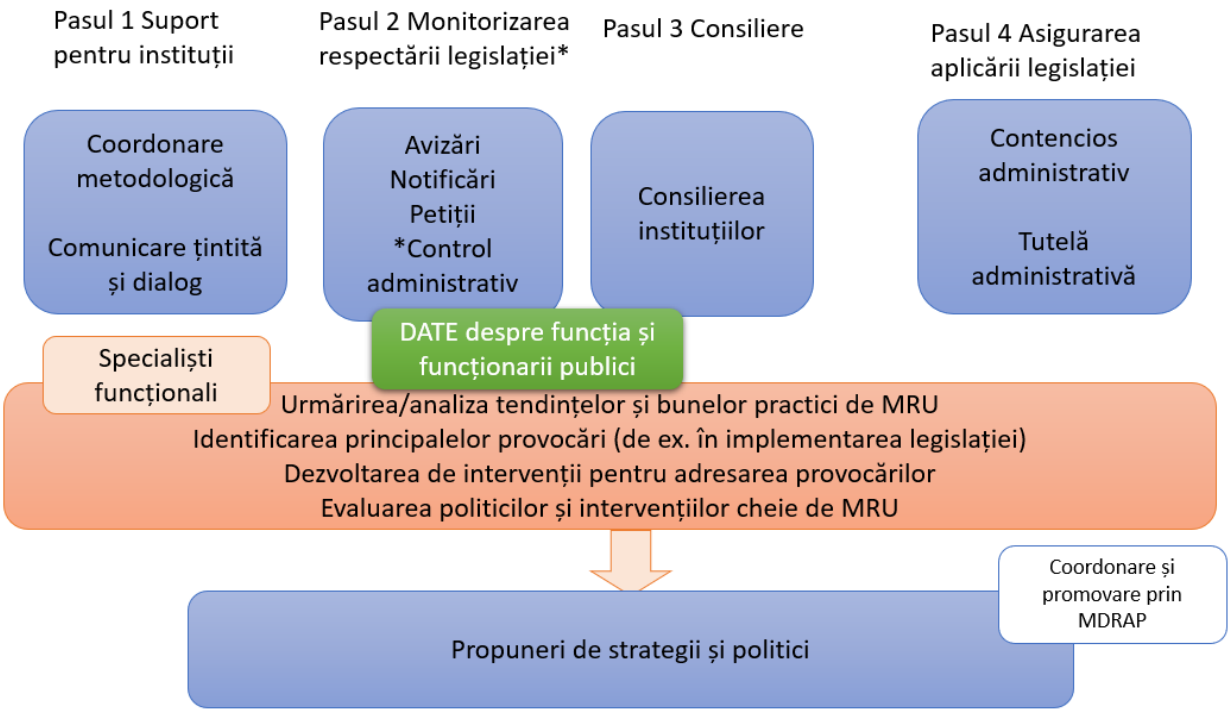
iii. **Elaborarea unui plan pentru dezvoltarea capacității departamentelor de RU, pentru a ajuta și consilia mai bine managerii din instituții în MRU.** Analiza funcțională orizontală (capitolul 4, inclusiv tabelul 18) a evidențiat mai multe aspecte pentru care ar trebui consolidată capacitatea unităților de RU. Primul pas ar fi realizarea unui diagnostic pentru a identifica mai bine constrângerile și nevoile de dezvoltare a departamentelor de RU. Un astfel de studiu trebuie să analizeze cum pot fi consolidate departamentele de RU, pentru a trece de la actualul rol de procesare a tranzacțiilor și de raportare, la un rol mai strategic și analitic și mai activ în sprijinirea și instruirea (*coaching*) managerilor din instituții pentru a îmbunătăți MRU din instituțiile publice. De exemplu, pe termen mediu și lung, cu pregătirea adecvată, departamentele de RU ar putea realiza sau cumpăra servicii de sondaje în

rândul angajaților, pe baza cărora ar putea formula recomandări pentru îmbunătățirea practicilor de RU din instituție. Departamentele de RU ar putea și să participe la grupuri de lucru pentru planificarea strategică a resurselor umane, care ar putea fi folosite la identificarea competențelor necesare în organizație și corelarea acestora cu nevoile de formare.

410. **Consolidarea capacității interne a ANFP prin desemnarea și formarea unor experți de RU specializați în fiecare funcție de MRU discutată în analiza orizontală.** Aceștia ar putea fi plasați în departamentul care se ocupă de strategii și de politici, cu condiția să aibă atribuții clare în ceea ce privește dezvoltarea și menținerea expertizei pentru funcțiile cheie de MRU discutate în Capitolul 4. Aceștia trebuie să fie la curent nu doar cu legislația în vigoare ci și, de exemplu, cu experiența internațională și cu cele mai noi tendințe din domeniul de MRU pe care îl acoperă, inclusiv cele din sectorul privat românesc, unde este cazul. De asemenea, aceștia ar putea asigura și corelarea mai clară între activitățile de supervizare și de suport și cele analitice și strategice/de politică în domeniul lor de expertiză.

411. **O mai bună corelare între funcțiile de colectare și înregistrare a datelor, de supervizare, de consiliere a beneficiarilor și de formulare a politicilor publice poate îmbunătăți modul în care ANFP își îndeplinește toate funcțiile.** O astfel de relaționare mai strânsă a diferitelor atribuții ale ANFP ar facilita o abordare mai proactivă în identificarea provocărilor cheie ale MRU și elaborarea de opțiuni de politică pentru soluționarea acestora. Figura 51 de mai jos prezintă logica prin care se pot integra mai bine diferitele funcții și activități realizate de ANFP într-o o abordare sistematică și unitară, care să faciliteze elaborarea de politici bazată pe dovezi.

Figura 51. Legătura între funcțiile de suport, supervizare, analiză și elaborare de politici publice ale ANFP



**Notă: deși controlul administrativ este o funcție de supraveghere, din punct de vedere organizațional structura internă responsabilă cu acesta este în subordinea directă a președintelui ANFP, așa că organizațional nu poate fi grupată cu celelalte funcții de monitorizare a respectării legislației*

412. **Configurația instituțională actuală a ANFP poate fi ajustată astfel încât să reflecte mai bine logica conceptuală și legătura între atribuțiile/funcțiile ANFP, așa cum este ea prezentată in Figura 51 de mai sus**. Figura 52 de mai jos prezintă o opțiune de configurare.

i. Din punct de vedere conceptual, coordonarea metodologică a ANFP sprijină instituțiile publice în implementarea legislației privind funcția publică (pasul 1). Avizările, notificările și petițiile sunt modalități de monitorizare a respectării legislației în vigoare (pasul 2 care, conceptual, include și controlul administrativ). Aceste instrumente constituie încă o oportunitate prin care ANFP poate îndruma departamentele de RU pe aspecte specifice (pasul 3). Din punct de vedere organizațional, pentru a se consolida legătura dintre ele, aceste funcții ar putea fi grupate sub aceeași umbrelă, de exemplu în cadrul unei „DG Supervizare și Suport", care păstrează abordarea de lucru pe caz, folosită în momentul de față de unele servicii din DGMFP (a se vedea și paragraful 406 de mai sus)[412].

ii. Atribuțiile ANFP privind avizarea structurilor de funcții publice și a concursurilor de recrutare sunt esențiale pentru responsabilitățile sale de colectare de date și păstrare a evidenței. Conceptual, după cum s-a menționat deja, colectarea datelor ar putea fi îmbunătățită, acestea putând fi folosite mai bine pentru analiză și formularea de politici. Și din punct de vedere organizațional ar ajuta dacă activitățile

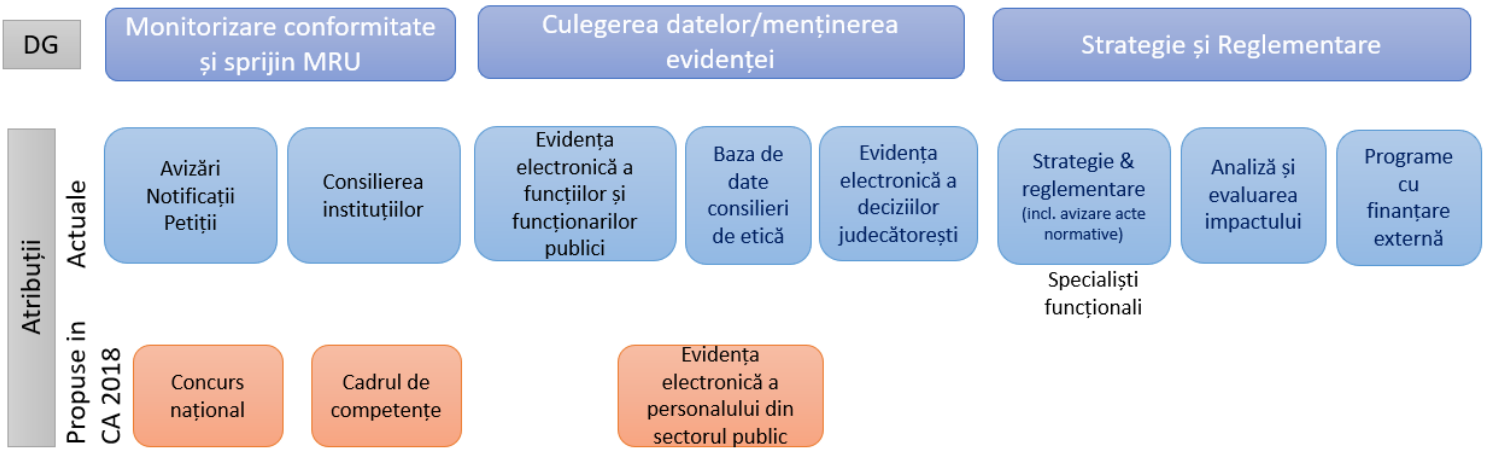
[412] Excluzând controlul administrativ, deoarece Corpul de Control este în subordinea directă a președintelui ANFP

ANFP de colectare de date/păstrare a evidenței (pe lângă baza de date a funcției publice, acestea includ păstrarea evidenței consilierilor de etică și a hotărârilor judecătorești) ar fi grupate într-un singur loc și utilizate mai bine cu ajutorul instrumentelor de *business intelligence* (a se vedea secțiunea 4.8). Aceasta schimbare ar trebui completată prin creșterea expertizei în domenii IT specializate precum dezvoltarea și mentenanța bazelor de date și/sau analiză de date.

iii. După cum s-a arătat mai sus, funcțiile ANFP de strategie, politică și analiză trebuie consolidate. Conceptual, acest lucru înseamnă investiții mai mari în urmărirea și analizarea tendințelor și a bunelor practici din MRU (internaționale și naționale). Pe lângă acestea, ar fi nevoie de activități analitice/de cercetare mai intense, mai ales pentru a identifica provocările de MRU din România și pentru a elabora intervenții pentru rezolvarea acestora, inclusiv pe baza lecțiilor învățate din evaluări ex-post de impact (realizate intern sau externalizate). Toate acestea trebuie folosite la elaborarea de noi politici, strategii și reglementări. Din punct de vedere organizațional, ar însemna ca funcțiile de strategie, reglementare și analiză ale ANFP să fie aduse în același loc și consolidate, posibil împreună și cu funcțiile asociate programelor cu finanțare externă[413]. O astfel de structură internă ar trebui întărită prin, de exemplu, dezvoltarea și/sau suplimentarea specialiștilor funcționali, așa cum se sugerează în paragraful de mai sus, care ar juca un rol cheie în monitorizarea tendințelor internaționale din domeniul lor de specialitate. Acești specialiști ar putea îndeplini un rol de consilier de politici publice și ar putea contribui la identificarea nevoilor analitice și de date, precum și la păstrarea legăturii și sprijinirea departamentelor care oferă supervizare și consiliere. Dacă această structură internă ar fi în subordinea directă a președintelui ANFP, canalele de comunicare și decizie pentru promovarea propunerilor de politici și de strategii pe agenda guvernamentală ar putea fi simplificate (a se vedea secțiunea 5.2 paragraful 342).

Figura 52. Posibilă grupare organizațională a funcțiilor centrale ale ANFP

[413] Așa cum s-a observat deja în acest capitol, funcțiile asociate programelor cu finanțare externă sunt esențiale pentru implementarea actualelor strategii (ca de exemplu SDFP). Mai mult decât atât, programele ANFP realizate cu finanțare externă îndeplinesc o funcție cheie pentru consolidarea capacității instituționale și atingerea obiectivelor instituționale/strategice



413. **O variantă inovatoare prin care se pot conecta mai bine funcțiile de analiză, de suport către instituții publice și de elaborare de politici ar fi crearea unui Laborator de Schimbare sau de Inovație ("Change Lab") în cadrul ANFP**, inspirat de „laboratoare" similare din întreaga lume (a se vedea caseta de mai jos), care colaborează cu instituțiile publice pentru a diagnostica problemele de RU și pentru a pilota soluții țintite pentru rezolvarea acestora. ANFP a făcut deja câțiva pași către identificarea și recompensarea inovației în sectorul public prin concursul anual de bune practici. Însă acesta are o sferă largă de cuprindere (bune practici generale din administrația publică, nu doar bune practici asociate MRU) și poziționarea „funcției de inovare" în cadrul *Direcției Comunicare și Relații Internaționale* sugerează că accentul se pune pe relațiile publice – îmbunătățirea imaginii ANFP și a administrației publice. Deși acestea sunt, fără niciun dubiu, obiective importante, pentru ca inovația să prindă rădăcini în funcția publică sunt necesare eforturi mai concertate – inclusiv o cooperare mai strânsă cu instituțiile publice și integrarea „celor mai bune" inovații în strategiile și proiectele existente, pentru a se asigura că acestea sunt preluate în administrație. Cele mai bune inovații (legate de MRU) sunt cele care au fost pilotate și a căror impact și scalabilitate au fost evaluate riguros. O astfel de abordare necesită o gamă largă de abilități în cadrul Laboratorului de Schimbare – inclusiv abilități analitice și de evaluare a impactului. La nivel organizațional, se poate întări accentul pus pe inovație fie corelând/integrând această funcție mai îndeaproape cu atribuțiile analitice și strategice ale ANFP, fie atribuind-o unei structuri dedicate, cu mai multă autoritate, un set mai amplu de competențe și mai multă flexibilitate pentru a genera și facilita schimbări în MRU din sectorul public – similar cu Laboratorul de Schimbare sau de Inovație menționat la începutul paragrafului (a se vedea și caseta cu exemple despre astfel de laboratoare din alte țări). Însă cheia succesului nu stă în configurația instituțională, ci în abordările folosite pentru a implica instituțiile publice în diagnosticarea problemelor și rezolvarea lor. Această abordare trebuie să fie participativă, pe bază de date și orientată spre utilizator.

Casetă: Laboratoare de Schimbare

O inovație instituțională care crește în popularitate și care favorizează învățarea și dezvoltarea de soluții personalizate o constituie așa-numitele Laboratoare de Schimbare sau de Inovație. Acestea sunt structuri mici din administrația publică, alcătuite din echipe multi-disciplinare, care au sarcina de a găsi soluții pentru problemele „dificile" care depășesc mandatul sau expertiza unei singure agenții sau specializări. Abilitățile și abordările folosite diferă, de la gândire creativă (design thinking) sau abordări orientate spre utilizator, până la științe comportamentale și știința datelor. Ce au în comun aceste laboratoare este că se concentrează pe aducerea laolaltă a tuturor actorilor relevanți din interiorul și din afara administrației pentru a analiza date, a identifica probleme și a găsi împreună soluții la acestea. Deși aceste laboratoare au pornit punând accent pe îmbunătățirea livrării de servicii publice, ele au început să fie folosite acum și pentru elaborarea de politici și pentru reforme instituționale. De exemplu, în Marea Britanie, Laboratorul de Politici a fost creat ca parte a reformei funcției publice din 2014, pentru a ajuta echipe din întregul sector public „să elaboreze politici într-un mod mai deschis, mai digital, folosind mai mult datele și centrându-se mai mult pe utilizator". Cele nouă persoane din Laborator sunt un mix de proiectanți, cercetători și specialiști în elaborarea de politici. Laboratorul de Politici a lucrat la mai mult de 20 de proiecte mari, implicând în inițiativele sale peste 5.500 de funcționari publici. Exemplele regionale includ Moldova, cu MiLAB – un centru de inovație socială creat cu sprijinul partenerilor internaționali în cadrul biroului prim-ministrului, ale cărui proiecte includ, de exemplu, un studiu controlat despre cum se poate crește plata taxelor sau cum se pot moderniza serviciile publice folosind instrumente de evaluare.

414. **Per ansamblu, o cooperare mai strânsă cu principalii actori din sistemul de RU din administrația publică ar fi benefică ANFP.** Deși canale de comunicare există, cum ar fi cele facilitate de grupurile de lucru care supraveghează implementarea principalelor strategii din sector (SCAP și SDFP) și viitorul Consiliu de Dezvoltare a RU, procesele și atribuțiile ar putea fi clarificate și mai mult. O variantă ar fi crearea unor protocoale interinstituționale care să stabilească modalitățile concrete și procedurile operaționale în baza cărora ANFP s-ar coordona și ar coopera cu aceste instituții. Protocoalele ar trebui să conțină inclusiv principalii pașii, atribuții și procese de comunicare pentru fiecare tematică. Printre aspectele care pot fi acoperite de protocoale se numără procesul de elaborare a strategiilor, a politicilor și a reglementărilor împreună cu MDRAP, identificarea nevoilor de formare și corelarea acestora cu cadrul de competențe și cu standardele ocupaționale împreună cu INA și colectarea datelor împreună cu MMJS.

415. **Comunicarea externă, înțeleasă în termeni largi, ar putea fi îmbunătățită, de exemplu prin instrumente de comunicare mai bine țintite către grupurile vizate și care să fie diferențiate în funcție de tipul de grup țintă și de obiectiv. Ar fi nevoie și de o corelare mai clară între comunicarea externă, pe de o parte, și prioritățile strategice ale ANFP și prioritățile generale de reformă a MRU, pe de altă parte.** Rapoartele centrale ANFP (precum

Raportul privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici) și/sau informații selectate din acestea ar putea fi și ele distribuite la o scară mai largă, adaptate pentru diferite grupuri țintă. Pagina de Internet ar putea fi un instrument util în acest sens, însă are nevoie de reorganizare și actualizare într-o măsură substanțială, precum și de o prezentare mai accesibilă a mesajelor și funcționalităților cheie, diferențiate după utilizator (instituții publice, funcționari publici, candidați ai concursurilor de recrutare, publicul larg). Având în vedere încrederea scăzută a cetățenilor în administrația publică, comunicarea prin pagina de Internet sau alte instrumente ar putea să vizeze și îmbunătățirea gradului de cunoaștere și înțelegere a modului și a activităților prin care funcționarii publici contribuie la o livrare mai bună a serviciilor publice pentru cetățeni.

416. **Comunicarea de succes este esențială pentru îmbunătățirea coordonării metodologice și a sprijinului acordat instituțiilor publice, așa că aceste funcții ar putea fi corelate mai bine, inclusiv printr-o cooperare mai strânsă între structura responsabilă de comunicare și experții și direcțiile specializate din ANFP.** Aceștia din urmă pot furniza conținutul comunicărilor, iar departamentul de comunicare poate oferi forma și formatul mesajelor și le poate distribui prin instrumentele sale, ca de exemplu prin buletine informative sau prin pagina de Internet. În felul acesta ANFP poate comunica în prealabil, într-un limbaj accesibil, viitoarele modificări legislative, cu scopul de a crește gradul de conștientizare și înțelegere a reformelor sistemului de MRU, precum și justificarea lor. Departamentul de comunicare ar mai putea ajuta departamentele specializate din ANFP și la pregătirea și distribuirea manualelor și a ghidurilor relevante. Astfel, se poate asigura diseminarea lor în instituții și se pot identifica modalități prin care se poate urmări utilizarea lor. O altă variantă ar fi folosirea seminarelor regionale nu doar pentru diseminarea de informații (comunicare într-o singură direcție), ci și pentru a consulta departamentele de RU și instituțiile publice despre provocările cu care se confruntă in MRU și nevoile lor de suport din partea ANFP.

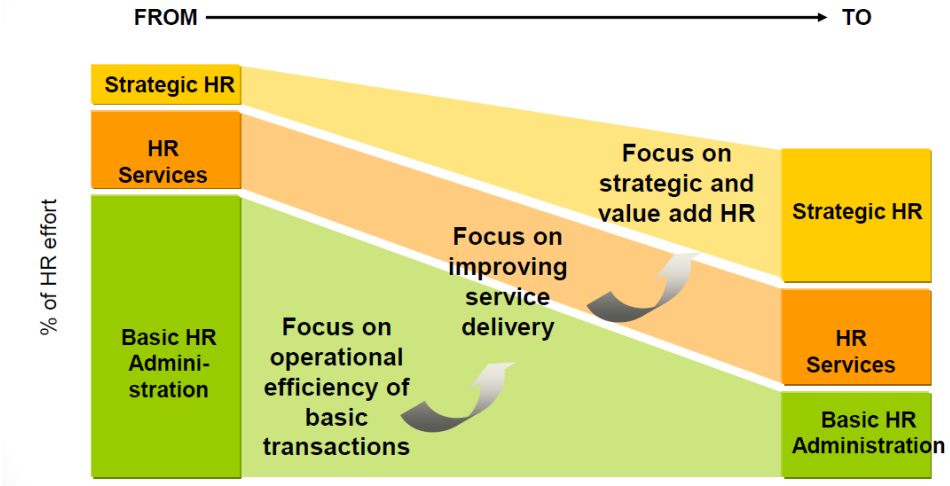
417. **Modificările propuse mai sus ar putea ajuta ANFP să se adapteze mai rapid la noile sale responsabilități prevăzute de SDFP și de propunerea de Cod Administrativ din 2018.** Principalele modificări propuse de Cod includ concursul național de recrutare pentru funcția publică, introducerea cadrului de competențe pentru funcționarii publici și a bazei de date privind evidența personalului din sectorul public. Toate acestea vor necesita expertiză funcțională/specializată, dar și suport dedicat pentru instituții publice și departamentele de RU în implementarea acestor modificări (a se vedea și Figura 52 de mai sus). Propuneri mai detaliate privind operaționalizarea acestor modificări prevăzute de SDFP și de Cod vor fi elaborate prin alte livrabile din cadrul acestui RAS și vor permite o estimare mai clară a resurselor instituționale necesare implementării lor de către ANFP. De exemplu, ANFP va trebui să-și dezvolte expertiză specializată pentru recrutare – nu doar în testarea legislației în vigoare, ci și în tehnici de intervievare și de evaluare a competențelor. În felul acesta, personalul din ANFP ar putea avea rolul de „formator de formatori" pentru departamentele de RU care, la rândul lor, pot sprijini implementarea cadrului de competențe și a noului sistem de recrutare în instituțiile publice, mai ales la implementarea celei de-a doua etape a recrutării (selecția pe post).

418. **Per ansamblu, pentru a implementa unele din aceste schimbări, ANFP va trebui să dezvolte portofoliul de competențe și aptitudini din rândul personalului său.** Cunoașterea

cadrului legal aferent funcției publice și expertiza juridică sunt, într-adevăr, esențiale pentru îndeplinirea atribuțiilor ANFP, mai ales a celor legate de monitorizarea implementării și a respectării legislației privind funcția publică. Însă este nevoie de o gamă mai largă de competențe pentru elaborarea de politici, strategii și reglementări, precum și pentru a-și dezvolta funcțiile analitice și de evaluare de impact, de înregistrare și colectare a datelor, și de sprijin al departamentelor de RU din instituțiile publice. Aceste competențe și aptitudini vor trebui dobândite fie prin formare dedicată, fie angajând persoane cu profiluri corespunzătoare, cum ar fi persoane cu cunoștințe specializate de evaluare a impactului sau analiză de date, inclusiv prin folosirea instrumentelor moderne de *business intelligence*.

419. **Pe termen mediu și lung, îmbunătățirea sistemelor IT și de colectare a datelor ale ANFP, dar mai ales automatizarea proceselor administrative din instituții, pot contribui substanțial la îmbunătățirea raportărilor și managementul tranzacțiilor de RU din administrația publică.** Acest lucru ar putea fi obținut, de exemplu, printr-un sistem IT pentru RU din administrația publică mai bine integrat (așa cum se discută la 4.8.2). Pe lângă automatizarea procesării informațiilor privind RU din instituții, acest sistem ar putea sta la baza dezvoltării unui sistem informatic de MRU, legat de statele de plată și/sau ar putea sta la baza dezvoltării de noi funcționalități în sistemele actuale, după cum se sugerează la 4.8. Aceste noi funcționalități ar putea include digitalizarea dosarelor individuale de RU și adăugarea serviciilor de RU de tip autoservire pentru angajați (selfservice). Deși ambițios, acest sistem ar putea fi pilotat mai întâi în câteva instituții, de exemplu prin înființarea unor unități de servicii partajate în cadrul instituțiilor care combină colectarea de date și procesarea tranzacțiilor de RU și a celor de management financiar (MF). Un astfel de pilot are loc în momentul de față în Bulgaria, cu sprijinul Băncii Mondiale. Pe termen mai lung, dacă un astfel de sistem este adoptat și extins, el ar putea facilita tranziția sistemului general de MRU de la unul tranzacțional și procedural la unul mai strategic, cum s-a întâmplat în Belgia (a se vedea și Capitolul 2 și Figura 53 de mai jos). Asta ar permite și ANFP să se concentreze mai mult pe strategie și analiză și mai puțin pe monitorizarea respectării legislației.

Figura 53. Tranziția MRU din Belgia



Sursa: prezentare BOSA din cadrul vizitei de studiu din Belgia, 14-20 octombrie 2018, slide-ul 42

6 Concluzie

420. **Reorientarea strategică a MRU din administrația publică din România necesită o schimbare de mentalitate și de competențe, atât în instituțiile centrale de MRU cât și în instituțiile publice în general.** Implementarea SDFP, dar și a opțiunilor suplimentare de reformă recomandate vor necesita eforturi semnificative. Până la urmă, succesul reformelor propuse și reorientarea strategică generală a MRU din administrația publică depind de implementarea noii abordări de către instituțiile publice. O recomandare cheie din analiza de mai sus, pentru multe din funcțiile de MRU, o reprezintă dezvoltarea capacității instituțiilor cheie de MRU și a departamentelor de RU, pentru a sprijini instituțiile publice și managerii de linie să întărească managementul RU și să implementeze actualele propuneri de reformă. În primul rând, principala instituție de MRU va avea nevoie de competențe analitice puternice, pentru a sprijini și informa elaborarea de politici pe baza dovezilor, dar și de foarte bune abilități de comunicare și negociere, pentru a mobiliza, consulta, și implica actorii cheie în urmărirea unei viziuni comune. În al doilea rând, departamentele de RU vor trebui consolidate, pentru a face tranziția de la o funcție pur administrativă, de raportare și păstrare a evidenței, la una substanțial mai strategică și de suport care implică, de exemplu, identificarea nevoilor de RU ale instituției (inclusiv profilurile și competențele personalului, nevoile de formare, etc.), contribuția activă la planificarea strategică instituțională și sprijinirea managerilor de linie să își gestioneze personalul. Sprijinul acordat de către departamentele de RU nu ar trebui să se concentreze doar pe respectarea reglementărilor, ci și pe promovarea unor abordări moderne de management și de implicare a personalului[414]. Pe termen mediu și lung, îmbunătățirile aduse proceselor de RU pot crește eficiența, și astfel elibera resurse pentru a aprofunda reorientarea strategică a MRU. Aceasta va implica o modificare a combinației de abilități și sarcini din departamentele de RU, astfel încât acestea să joace un rol din ce în ce mai strategic, analitic și de *coaching* pentru a sprijini instituțiile publice să își gestioneze mai bine resursele umane.

[414] De exemplu, în Statele Unite, un sondaj realizat de Senior Executive Service a evidențiat că deși managementul strategic și abilitățile tehnice contează, managementul colaborativ necesită abilități interpersonale puternice și de procesare în grup, pentru o mediere, negociere și rezolvare a problemelor prin colaborare (a se vedea O'Leary, R., Choi, Y., & Gerard, C. M. (2012). The skill set of the successful collaborator. *Public Administration Review*, *72*(s1), S70-S83). Aceste așa-numite abilități de tip „soft" sunt utile la toate nivelurile de conducere, dar și pentru personalul din RU, în general. Ele mai includ, de exemplu, și tehnici de derulare a interviurilor personale, gestionarea echipelor și a relațiilor interpersonale, rezolvarea conflictelor, stabilirea unor obiective individuale și a unor indicatori de performanță corespunzători, motivarea oamenilor, oferirea de feedback, îmbunătățirea climatului de la locul de muncă, etc. Aceste abilități se regăsesc șa psihologi sau la specialiștii în RU, care sunt familiarizați cu instrumentele moderne de RU pentru recrutarea, testarea, implicarea și motivarea personalului, și dezvoltarea acestora ar corespunde cu tendințele europene. De exemplu EPSO, agenția care face recrutarea pentru UE, intenționează să își reconfigureze profilul personalului, concentrându-se mai mult pe psihologi ocupaționali (Așa cum a prezentat Directorul interimar al EPSO pe 16 octombrie 2018, în timpul vizitei de studiu din Belgia).

421. **Eforturile de consolidare a unei abordări unitare și strategice a MRU în administrația publică trebuie să se bazeze pe un proces atent și consecvent de management al schimbării** (a se vedea caseta cu etapele managementului schimbării). Lecțiile învățate din întreaga lume ne arată că reformele din sectorul public au succes dacă (i) aduc laolaltă actori diverși – atât politici cât și tehnici, pentru (ii) a identifica o problemă majoră ce trebui soluționată, (iii) a elabora și implementa soluții adaptate specificului local, (iv) a monitoriza progresul înregistrat în rezolvarea problemei și ajusta soluțiile[415]. Indiferent de eticheta folosită, o astfel de abordare necesită monitorizare și evaluare consecvente, nu doar a implementării și conformării cu măsurile prevăzute, ci și a rezultatelor lor, fie că vorbim de schimbări incrementale mici sau de pachete ample de reformă reflectate în politici publice și în strategii cuprinzătoare.

Un management de succes al schimbării implică:

1. Stabilirea unui sentiment de urgență
2. Crearea unei puternice coaliții îndrumătoare
3. Crearea unei viziuni
4. Comunicarea viziunii
5. Abilitarea altora pentru a acționa în vedere atingerii viziunii
6. Planificarea și generarea unor câștiguri pe termen scurt
7. Consolidarea îmbunătățirilor și obținerea a și mai multor schimbări
8. Integrarea în instituție a noilor abordări

Sursa: Harvard Business Review 's 10 Must Reads on Change (2006)

422. **În concluzie, indiferent de organizarea instituțională, pentru un management de succes al schimbării este nevoie de implicarea susținută și de suportul actorilor cheie – nu doar decidenți și unități de politică centrale, ci și cei care implementează schimbările în instituțiile publice.** Instituțiile principale de MRU ar trebui să conducă și să promoveze schimbarea, cu susținerea și îndrumarea mecanismelor generale de coordonare pentru MRU (ca de exemplu Consiliul de dezvoltare a RU propus). Aceasta va necesita, printre altele, implicarea proactivă a ministerelor de resort – prin departamentele de RU și nu numai – în elaborarea și operaționalizarea măsurilor cheie de reformă. În felul acesta s-ar asigura și asumarea reformelor cheie din MRU, susține dezvoltarea capacității de MRU a ministerelor de linie, și asigura implementarea reformei. În final, un sistem strategic de MRU este unul care reușește să atragă, să utilizeze, să păstreze și să motiveze persoanele potrivite pe posturile potrivite în toate instituțiile publice, astfel încât acestea să ofere servicii și bunuri publice de calitate și să (re)câștige încrederea cetățenilor.

[415] De exemplu, *Building State Capacity Team* (echipa pentru dezvoltarea capacității statutului) de la Universitatea Harvard a creat o abordare numită „Adaptare iterativă bazată pe problemă", care le oferă decidenților o îndrumare pas-cu-pas „pentru descompunerea problemei în cauze principale, identificarea punctelor de intrare, căutarea unor posibile soluții, realizarea unor acțiuni, reflectarea asupra a ce s-a realizat, adaptare și apoi iar acțiune. Este un proces dinamic cu bucle de feedback strânse, care vă permite să vă creați propria soluție la problema pe care o aveți, una care să se potrivească contextului local" (a se vedea see https://bsc.cid.harvard.edu/PDIAtoolkit).

7 ANEXE

7.1 Posibili indicatori structurați pe funcții de MRU

Rezumatul indicatorilor propuși în Capitolul 4. Unii pot fi obținuți pe baza datelor administrative existente, însă majoritatea necesită o îmbunătățire a sistemului de colectare a datelor.

Tabelul 20. Opțiuni pentru indicatori de performanță pentru funcțiile cheie MRU

	Posibili indicatori din datele administrative	Posibili indicatori din sondajele desfășurate în rândul angajaților
Planificarea strategică a forței de muncă	**Planificarea necesarului de personal** ➢ Procentajul de instituții cu analiză strategică și/sau planificare de RU ➢ Procentajul de analize/planuri instituționale strategice de RU care are legături clare cu PSI. ➢ Procentajul de analize/planuri instituționale strategice de RU relevante care acoperă toate categoriile de personal.	➢ Opiniile angajaților cu privire la gradul în care în organizația lor există cunoștințele și competențele relevante pentru îndeplinirea obiectivelor organizaționale. ➢ Opiniile angajaților cu privire la măsura în care directorii și superiorii ierarhici încearcă să utilizeze personalul potrivit pentru funcția potrivită.
	Înființarea de structuri organizaționale și reorganizare ➢ Procentajul din instituțiile (de nivel central) care sunt supuse anual reorganizării ➢ Nr. mediu de reorganizări per instituție/an ➢ Procentaj de reorganizări care necesită acțiuni suplimentare, conform avizelor/notificărilor ➢ Procentaj de reorganizări corelate cu obiective instituționale, PSI-uri și/sau planuri strategice pentru forța de muncă (adică întemeiate pe analiza nevoilor instituționale).	➢ Proporția angajaților care consideră că ultima reorganizare a fost necesară. ➢ Proporția angajaților care consideră că departamentul lor are obiective clare derivate din obiectivele organizației[416] ➢ Proporția angajaților care afirmă că este suficient nivelul de coordonare în rândul

[416]indicator MRU propus, Bernstein *et. al.* 2018, pag. 50-53

		departamentelor/unităților din cadrul organizației[417]
	Fișe de post ➢ Clasificarea funcțiilor este stabilită la nivel central și realizată mod periodic ➢ Fișe de post standardizate disponibile pentru % din funcții (în funcție de tip, de numărul angajaților) ➢ % din anunțurile de recrutare afișate care utilizează fișe de post standardizate; ➢ % din fișele de post legate în mod clar de cadrul de competențe; ➢ % din fișele de post standardizate care sunt legate de standardele ocupaționale ale ANC și au o corespondență clară în COR.	➢ Opiniile angajaților cu privire la cât de bine corespund fișele de post sarcinilor îndeplinite de ei la ora actuală. ➢ Opiniile angajaților cu privire la claritatea fișelor de post.
Recrutare	➢ % din concursurile de recrutare și selecție organizate conform cerințelor legale (un astfel de indicator ar putea fi în continuare defalcat pe cerințe legale-cheie, de ex. publicitatea; alcătuirea comitetelor de selecție; armonizarea cu cadrul de competențe, etc.). ➢ % de reclamații și contestații depuse de candidați după procedurile/concursurile de recrutare (în comparație cu numărul total de aplicări), defalcate pe instituții sau tipuri de instituții, tipul de problemă semnalată, tipul de poziție, etc. ➢ % din concursurile de recrutare pentru care nu au existat candidați sau la care s-a prezentat un singur candidat; ➢ % de candidați care trec de concursul național (etapa 1 de recrutare). ➢ % dintre persoanele calificate pentru faza a 2-a a concursului comparativ cu cei care candidează pentru un anumit post(faza a 2-a din procesul de recrutare);	➢ Proporția de candidați care crede că recrutarea se bazează pe merit. ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care conducerea departamentului din care fac parte dispune de mecanisme de atragere și retenție a persoanelor talentate ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care competențele și cunoștințele evaluate în timpul de procesului de recrutare corespund competențelor și aptitudinilor care le sunt necesare pentru a-și îndeplini sarcinile de serviciu ➢ Procentajul de concursuri cu mai mult de un candidat ➢ Opiniile personalului cu privire la ușurința de a candida

[417] Ibid

Managementul performanței	➢ Numărul de zile de lucru pe an în care sunt absenți angajații publici, fiind în concediul medical[418] ➢ Numărul de contestații depuse împotriva evaluărilor ➢ Procentul nivelurilor de performanță care se încadrează în fiecare categorie de rating (ar trebui distribuită pe o curbă de clopot). ➢ Procentul de obiective concentrate pe activități/intrări vs procentul de obiective concentrate pe rezultate. ➢ % de obiective care sunt direct legate de misiunea organizațională (pentru managerii de nivel mediu și superior).	➢ Participarea angajaților la MP: Procentajul angajaților implicați de manageri în stabilirea propriilor obiective de performanță individuală / cu care managerii au discutat rezultatele procesului de evaluare a performanțelor / nivelul de conștientizare al personalului cu privire la propriile obiective individuale de performanță. ➢ Percepția personalului cu privire la corectitudinea evaluării performanțelor ➢ Percepția personalului cu privire la utilitatea AP în îmbunătățirea performanțelor. ➢ Opinia personalului cu privire la gradul în care în care rezultatele înregistrate de ei la evaluarea performanțelor sunt utilizate ca temei pentru deciziile MRU (cursuri, promovări, remunerație, etc.). ➢ Evaluarea gradului în care angajații cu performanțe slabe sunt gestionați eficient de către manageri. ➢ Opiniile angajaților cu privire la gradul în care departamentul lor utilizează obiective de performanță pentru a urmă și răsplăti (financiar și nefinanciar) performanțele înregistrate de angajați. ➢ Procentajul angajaților care primesc *feedback* și îndrumare în mod informal din partea conducerii sau a altor persoane din instituția pentru care lucrează (pe lângă procesul de evaluare anuală).

[418]OECD (2011) *Public Servants as Partners for Growth (Funcționarii publici - parteneri pentru creștere)*: "un indicator al calității managementului și a condițiilor de lucru din instituțiile publice. De asemenea, constituie și un indicator al randamentului politicilor din domeniul MRU, de vreme ce mediile de lucru inadecvate pot genera un număr mai mare de cereri de zile libere din partea angajaților".

Gestionarea carierei	➢ Durata medie necesară unui FP pentru a promova la gradul următor: ➢ Procentaj din FP care promovează, din nr. total de FP care participă la concursuri de promovare. ➢ Reclamații împotriva concursurilor de promovare. ➢ Procentajul de concursuri de promovare organizate conform cerințelor legale. ➢ Procentajul de funcții de conducere și de funcții de înalți funcționari din structurile instituțiilor publice care sunt ocupate prin numiri temporare.	➢ Percepția personalului cu privire la corectitudinea promovărilor / proporția de personal care spun că meritul este factorul principal pentru susținerea promovării[419] ➢ Percepția personalului cu privire la perspectivele proprii de promovare, în cazul în care au o performanță bună. ➢ Nivelul de satisfacție față de propriul loc de muncă al personalului care participă la schema de mobilitate. ➢ Percepția personalului cu privire la perspectivele proprii de promovare/dezvoltare profesională.
Formare	➢ Număr de angajați instruiți, în total sau defalcați pe funcții (înalți funcționari, debutanți, manageri publici, persoane din serviciile de RU, etc.) și pe surse de finanțare (buget, fonduri UE). ➢ Procentajul de personal instruit din totalul angajaților din administrația publică. ➢ Procentajul de personal instruit în domenii prioritare din numărul total de angajați pentru care se estimează că este necesar programul de formare respectiv.	➢ Procentajul de personal care consideră că a fost util programul de formare la care au participat pentru îndeplinirea sarcinilor de serviciu. ➢ Procentajul de personal care obține o certificare a competențelor care sunt incluse în fișa postului. ➢ Percepția personalului cu privire la oportunitățile de învățare care sunt relevante pentru sarcinile care le sunt alocate[420]
Remunerare	**Salarizare echitabilă** ➢ Estimări ale dispersiei salariale pentru un eșantion de funcții (de ex. variații la nivelul salariilor obținute de personal cu atribuții similare). ➢ Salariile medii ale unui eșantion reprezentativ de funcții. ➢ Discrepanța dintre salariile achitate bărbaților și cele achitate femeilor în sectorul administrației publice/bugetar.	➢ Percepția salariaților cu privire la echitatea salariilor în cadrul instituției pentru care lucrează și la nivelul structurilor publice (pe verticală și pe orizontală)[422]

[419] Ibid
[420] Ibid
[422] Ibid

	➢ Salariile relative în rândul ocupațiilor din administrația publică centrală[421] ➢ Compresia salariilor	
	Stimularea performanțelor ➢ Procentajul de salariați care primesc bonus de performanță;	➢ Procentajul de angajați care consideră că bonusul de performanță este plătit pentru performanțele personalului; ➢ Percepția angajaților cu privire la influența performanțelor la locul de muncă asupra nivelului salarial.
	Costul salarizării ➢ Evoluția nivelului costurilor totale cu salariile comparativ cu cea a PIB-ului și a veniturilor naționale, precum și alte categorii de cheltuieli. ➢ Defalcarea costurilor cu salariile în funcție de structura de personal și medii salariale ➢ Defalcarea structurii de personal și a salariilor în funcție de instituția angajatoare (administrație locală, administrație centrală, ministere) și categorii principale de angajați. ➢ Defalcarea salariilor în funcție de diverse elemente care alcătuiesc salariul (salariul de bază, indemnizații, majorări). ➢ Proiecția costurilor salariale	
	Competitivitate în domeniul salarial ➢ Nivelurile salariilor de bază pentru poziții comparabile în sectoarele public și privat. ➢ Diferențele salariale între mediul privat și cel public (pentru aceleași caracteristic privitoare la angajat și tipul muncii). ➢ Numărul mediu de candidați pentru un eșantion de ocupații diferite.	➢ Nivelul satisfacției personalului cu privire la nivelul total al remunerației [423] ➢ Percepția angajaților cu privire la competitivitatea salarizării in sectorul public comparat cu cel privat

[421] Ibid
[423] Ibid

	➢ Numărul mediu de lucrători care își părăsesc locul de muncă de la stat pentru un eșantion de ocupații diferite.	
Colectarea și raportarea datelor	**Raportarea structurilor instituționale** ➢ Procentajul de instituții publice existente în bazele de date ale ANFP/MMJS vs. instituțiile publice din baza de date a Ministerului Finanțelor la nivel anual (implică posibilitatea de reconciliere între cele două instituții). ➢ Procentajul angajaților din instituțiile publice din baza de date a Finanțelor/Fiscului, care nu sunt prezente în bazele de date ale ANFP/MMJS (mai puțin persoanele numite politic) - la nivel lunar sau anual. **Raportări salariale** ➢ Procentajul instituțiilor din bazele de date centrale cu salarii nedeclarate - lunar ➢ Procentajul angajaților din bazele de date centrale cu salarii nedeclarate - lunar ➢ Procentajul salariilor de bază declarate și aflate în afara grilei de salarizare; [ideal ar fi să fie înlocuit cu validare/pre-verificare] **Documente electronice** ➢ Numărul/procentul de documente primite în format de hârtie și scanate manual la nivel central (adică înregistrate la ANFP) față de nr. de documente electronice primite. **Cuantificarea serviciilor în domeniul IT** ➢ Cuantificarea serviciilor din domeniul IT – metrici ITIL (numărul de defecțiuni ale platformei, procentajul defecțiunilor, timpii de soluționare, etc.) - lunar sau anual.	**Cuantificarea serviciilor în domeniul IT** ➢ Indicatori preluați din chestionarele privind nivelul de satisfacție a utilizatorilor.

7.2 Tabele și figuri suplimentare

7.2.1 Capitolul 1 Introducere

Tabelul 21. Corelarea obiectivelor din principalele strategii relevante pentru sistemul de MRU din administrația publică românească

	Obiectivele SCAP		Obiectivele SDFP	Obiectivele SFPAP
	Obiectivul II.2 Adaptarea sistemului și a politicii de RU la obiectivele unei administrații publice moderne	2.1 Clarificarea **rolurilor şi mandatelor instituționale** în managementul resurselor umane și elaborarea unei politici unitare pentru MRU	1. **Elaborarea unui cadru instituțional și legal coerent și stabil,** pentru a sprijini implementarea unor politici sustenabile de RU în administrația publică (corespunde 2.1 din SCAP)	
		2.2 Profesionalizarea personalului din administrația publică, adaptând sistemele de **recrutare, selecție și evaluare** la principiile de **management al performanței.**	2. Implementarea unor sisteme îmbunătățite de **recrutare, promovare și evaluare** a performanței, corelate cu **competențele** generale și specifice (corespunde 2.2 din SCAP)	
		2.3 **Revizuirea politicii de motivare a personalului din administrația publică**, corelată cu oportunitățile de carieră și plată în funcție de performanțe.	3. Implementarea unor **sisteme de motivare și salarizare** transparente, coerente și unitare pentru funcționarii publici, în vederea stimulării performanței individuale (corespunde 2.3 din SCAP).	

		2.4 O abordare integrată pentru **dezvoltarea competențelor** personalului din administrația publică (**un sistem redefinit de dezvoltare profesională** pentru personalul din administrația publică și elaborarea unui sistem de asigurare a calității programelor de formare).	4. Adaptarea sistemului de formare a funcționarilor publici la nevoile actuale ale administrației publice (corespunde 2.4 din SCAP)	1 Crearea unui cadru legal și instituțional corespunzător 2 Corelarea sistemelor de recrutare și promovare cu cadrul de competențe și crearea unui sistem de management a calității formării 3 Managementul politicii de formare va fi însoțit de crearea unui „portofoliu de educație”, de crearea unei rețele a furnizorilor de formare și de programe de formare pentru grupuri țintă strategice și domenii prioritare strategice. 4 Implementarea unor măsuri de informare și comunicare corespunzătoare.
	Obiectivul II.3 Promovarea eticii și a integrității în administrația publică și continuarea măsurilor de prevenire a corupției	3.1 Promovarea eticii și a integrității în administrația publică	5. Administrația publică va promova cinstea, integritatea și probitatea, crescând transparența și dezvoltând o cultură a responsabilității. (Corespunde II.3 din SCAP)	* Activitatea 3.6 de la Obiectivul 3 se referă la implementarea programelor de formare pentru promovarea integrității în administrația publică
Funcționari publici	Aplicabil		Aplicabil	Aplicabil
Personal contractual	Aplicabil		Nu se aplică	Aplicabil
Demnitari	Aplicabil		Nu se aplică	Aplicabil

7.2.2 Capitolul 2 Tendințe și experiențe internaționale

Tabelul 22. Comparația între configurațiile instituționale și atribuții de MRU în anumite state membre UE

	Franța	Belgia	Comisia Europeană	Irlanda	Marea Britanie
Autoritatea centrală pentru MRU	**Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP- (Direcția generală pentru administrație și funcție publică)**	**Service Public Fédéral Stratégie et Appui -BOSA- (Serviciul Public Federal de Politici și Suport)**	**Directorate-General for Human Resources and Security -DG HR- (Direcția Generală Resurse Umane și Securitate)**	**Civil Service Human Resources Division - CSHRD- (Divizia pentru resurse umane din funcția publică)**	**Civil Service People Board/ Civil Service Board (Comitetul pentru funcția publică)**
Localizare instituțională	Direcție generală în Ministerul Finanțelor Publice	Instituție de sine stătătoare (cu atribuții suplimentare)	Structură de sine stătătoare	Departament în Ministerul Finanțelor (Department of Public Expenditure and Reform- DPER-)	Structură de sine stătătoare
Atribuții principale	Coordonare strategică, reglementare și atribuții analitice	Coordonare strategică, reglementare, analiză și suport operațional	Reglementare, analiză și suport operațional	Reglementare, analiză și suport operațional	Coordonare strategică, reglementare și analiză
Categorii de personal acoperite de autoritatea pentru MRU	Întregul personal	Întregul personal din administrația publică federală	Întregul personal	Întregul personal	Funcționarii Publici

Strategie interguvernamentală privind MRU	Stratégie Interministérielle de Ressources Humaines de l'État pour 2017-2019 (Strategia interministerială pentru resurse umane și stat, pentru 2017-2019)	N/A	DG HR 2016-2020 Strategic Plan	People Strategy for the Civil Service 2017-2020	Civil Service Workforce Plan 2017-2020
Planificarea forței de muncă	Ministerele de resort elaborează planurile forței de muncă, **consultându-se cu DGAFP** DGAFP, împreună cu autoritatea pentru buget, aprobă cotele asociate nr. de promovări per minister.	Instituțiile federale elaborează planuri individuale privind forța de muncă, care vor fi **aprobate** împreună de **Ministerul pentru funcția publică și Ministerul pentru buget.** BOSA stabilește un proces standard de raportare. BOSA poate evalua fezabilitatea financiară a planurilor privind forța de muncă și monitorizează de două ori pe an cheltuielile cu personalul din instituții.	**Comitetul pentru management corporativ** (Corporate Management Board) formulează recomandări pentru secretarul general al CE, DG HR și DG Buget, privind alocarea RU	Instituțiile realizează planuri pe termen mediu privind forța de muncă. **CSHRD elaborează rapoarte standard și ghiduri standardizate pentru planificarea forței de muncă și formează managerii de RU**	Elaborate de ministrele de resort, cu îndrumare **de la instituția *Cabinet Office*.** Planurile privind forța de muncă sunt **revizuite** periodic de **Cabinet Office și de autoritatea responsabilă de audit (National Audit Office)**

Politica de salarizare	**DGAFP**, **în colaborare cu autoritatea pentru buget** (ambele sunt în Ministerul Finanțelor și Conturilor Publice) au rol principal în elaborarea cadrului general de salarizare	**BOSA** propune politica centrală de salarizare	Stabilită prin **Statutul Funcționarilor.** DG RU reprezintă CE la Grupul de lucru UE privind statutul funcționarilor din cadrul Consiliului UE, care discută propunerile CE privind Statutul funcționarilor, inclusiv salarizarea.	**DPER** elaborează **o politică centralizată de salarizare pentru sectorul public.** O **Comisie privind Salarizarea Funcției Publice** oferă guvernului îndrumări privind remunerarea sectorului public.	**Îndrumări generale privind salarizarea funcției publice, emise de Ministerul de Finanțe (HM Treasury) și de Cabinet Office.** Pentru înalții funcționari publici, Cabinet Office stabilește o politică centrală de salarizare.

Recrutare	**DGAFP stabilește politica generală de recrutare**, însă procedurile detaliate de recrutare sunt definite de instituții și de statutul fiecărui *corp* de funcționari publici	**BOSA** stabilește **politica** de recrutare și **procedurile,** publică anunțuri cu **concursurile de recrutare** și le organizează (prin intermediul Selor). Instituțiile selectează candidații din lista scurtă furnizată de Selor. Anumite instituții pot recruta și selecta candidații ele însele, însă trebuie să publice posturile vacante pe website-ul Selor.	**DG HR** stabilește **regulile de implementare** a recrutării, așa cum sunt acestea definite în Statutul Funcționarilor. EPSO organizează **un concurs centralizat de recrutare,** punând candidații care au trecut pe o listă scurtă. Instituțiile UE selectează candidații din lista scurtă și organizează interviuri specifice postului respectiv.	**Comisia pentru numiri pe Funcții Publice (CPSA)** stabilește **procedurile** de recrutare și selecție, **certifică** instituțiile publice să își deruleze propriile procese de recrutare și derulează **audituri privind calitatea recrutării**. **Serviciul de Recrutări Publice (Public Appointments Service- PAS-)** este organismul central de recrutare pentru funcția publică și sectorul public, fiind autorizat de CPSA.	**Comisia privind funcția publicăâ (Civil Service Commission)** emite **principii generale obligatorii** pentru instituții de implementare a politicii de recrutarea și de selecție, așa cum este prevăzută în legile statutare. Comisia **auditează** concursurile de recrutare, analizează plângerile și poate emite măsuri corective pentru instituții, care nu au însă caracter obligatoriu.

Managementul performanței	**Sistemul de management al performanței este definit la nivel central de DGAFP** Pentru înalții funcționarii publici există proceduri distincte privind managementul performanței	**BOSA** definește **politica și procedurile** de evaluare a performanței, oferindu-le managerilor **formare** specializată. Instituțiile **raportează** anual către BOSA rezultatele evaluării performanței personalului	**DG HR** stabilește **regulile de implementare** a managementului performanței, așa cum sunt acestea menționate în Statutul Funcționarilor. DG HR elaborează și promovează **linii directoare** și instrumente pentru evaluarea și managementul performanței.	**CSHRD** elaborează **politica** de management al performanței. De asemenea, elaborează și o **procedură** pentru a identifica performanțele slabe și a le rezolva.	Instituțiile își stabilesc propriile sisteme de evaluare a performanței, în concordanță cu **Codul de management al Funcției Publice și liniile directoare emise de Cabinet Office.** Evaluarea se bazează pe **Cadrul de Competențe al Funcției Publice.**

Învățare & Dezvoltare (Î&D)	DGAFP, împreună cu ministerele de resort, elaborează **cadrul general multianual pentru priorități de Î&D pe tot parcursul vieții**, pentru funcționarii publici. Ministerele de resort **elaborează planuri de formare, aprobate de DGAFP.** DGAFP exercită tutela administrativă asupra celor **5 *institute regionale de administrație*** (formare specializată pentru funcționarii publici cu rol de conducere) și pentru **Școala Națională de Administrație** (formare specializată pentru înalții funcționari publici).	BOSA stabilește cadrul de reglementare pentru Î&D. BOSA coordonează **Institutul de Formare pentru Administrația Federală**, care poate emite recomandări privind politica de Î&D. Deciziile privind nevoile de formare și tipul furnizorilor sunt descentralizate la nivel de minister de resort.	DG HR definește **Strategia de Î&D pentru întreaga CE** și concepe și monitorizează implementarea acesteia. DG-urile stabilesc strategii specifice de învățare, pe baza nevoilor de formare și de competențe identificate de manageri, împreună cu structurile principale pentru RU. DG HR gestionează **bugetul central pentru dezvoltarea personalului din CE** și este responsabil pentru realizarea unor trasee de formare pentru prioritățile Comisiei. DG-urile au la dispoziție bugete descentralizate pentru formare. DG HR are sarcina de a **evalua cât de eficace a fost formarea** pentru îmbunătățirea performanței. O **Școală Europeană de Administrație** (atașată administrativ de EPSO) răspunde de programele de formare pentru conducere și nou-veniți și de cursurile de certificare.	Fiecare minister de linie își elaborează propria strategie pentru Î&D. CSHRD administrează **Centrul pentru învățare și dezvoltare („OneLearning”)**, care elaborează și organizează programe de formare transversale pentru funcția publică. O **Strategie de dezvoltare a leadership-ului,** coordonată de Comisia pentru gestionarea înalților funcționari publici (Senior Public Service Management Committee) (organ de gestiune pentru funcția publică superioară), stabilește obiective de Î&D separate pentru înalții funcționari publici.	Prioritățile strategice pentru Î&D în cadrul Funcției Publice sunt stabilite în Strategia privind MRU. Instituțiile și conducătorii profesiilor stabilesc nevoile de formare ale personalului. **Civil Service Learning** (în cadrul Cabinet Office) este **agenția centrală de achiziții** pentru servicii de formare din cadrul Funcției Publice.

Funcții MRU de execuție, axate pe client (recrutare, stat de plată, tranzacții birocratice)	Pe deplin decentralizat către ministerele de resort	BOSA: recrutare (Selor), salarizare, IT și suport administrativ (PersoPoint)	DG HR: Operațiuni tranzacționale de RU (8 Centre de Gestiune de Conturi) În afara DG HR: EPSO (recrutare) și Pay Master's Office- PMO- (salarizare).	Agenții distincte: Public Appointments Service (recrutare & selecție) National Shared Services Office - NSSO- (suport administrativ & salarizare)	Recrutare & selecție: Civil Service Resourcing. Government Shared Services (din cadrul Cabinet Office) include operațiuni de MRU de tip back-office, realizate prin intermediul furnizorilor privați de servicii
Efectiv de personal:	2016: 150 de persoane	2017: 856 de persoane (per total în BOSA)	2018: DG HR- 1.585 persoane (32% pe funcții de front-office) PMO- 594 persoane (411 personal contractual) EPSO- 149 persoane (incluzând și personalul Școlii Europene de Administrație)	CSHRD în 2018: 83 persoane NSSO în 2018: 770 persoane PAS în 2016: 144 de persoane	Civil Service Commission în 2018: 11 comisari, sprijiniți de 18 angajați Government Shared Services în 2018: approx. 60 persoane
Angajați din administrația publică acoperiți	2016[424]: 3,85 milioane funcționari publici permanenți + 940.000 personal contractual	2017[425]: 54.144 funcționari publici permanenți + 13.347 personal contractual	2018[426]: 32.196 angajați	2018[427]: 40.207 angajați	2018[428]: 400.170 funcționari publici

[424] DGAFP (2017) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique
[425] A se vedea https://infocenter.belgium.be/fr/statistiques/fonction-publique-administrative-federale/emploi/effectifs
[426] A se vedea https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr-key-figures_2018_en.pdf
[427] A se vedea http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx
[428] A se vedea https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/civil-service-staff-numbers

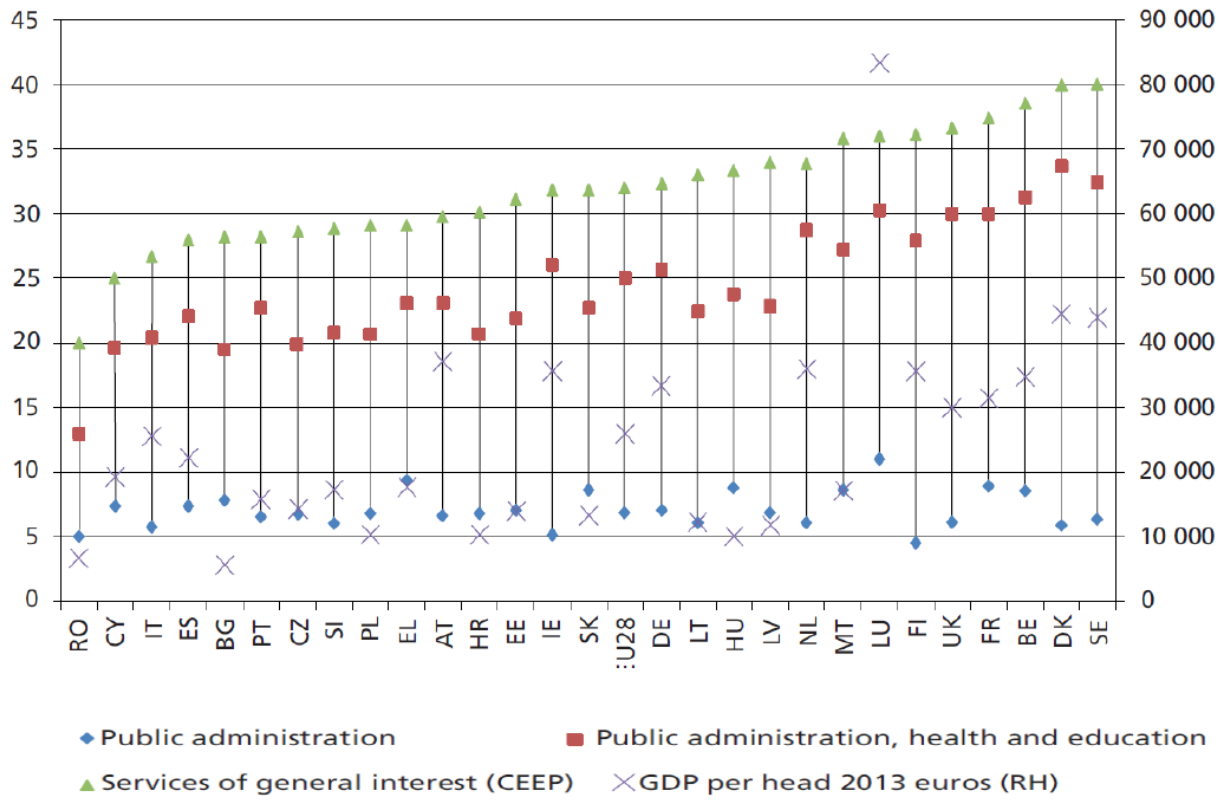
7.2.3 Capitolul 3 Prezentarea resurselor umane din administrația publică din România

Tabelul 23. Activități care reprezintă prerogative de putere publică – Statutul funcționarilor publici vs. Codul Administrativ propus în 2018

Nr.	Legea 188/1999 ,Art. 2 (3)	Codul Administrativ, art. 377
		Prerogativele de putere publică se exercită prin **activități generale sau speciale** **Activitățile generale care implică exercitarea puterii publice**
1.	Punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;	
2.	Elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;	Elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
3.	Elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare implementării politicilor publice, precum și a documentației necesare executării legilor;	Elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare realizării și implementării politicilor publice, precum și a documentației necesare executării legilor;
4.	Consilierea, controlul și auditul public intern;	Autorizarea, inspecția, controlul şi auditul public;
5.	Gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;	Gestionarea resurselor umane și a fondurilor publice;
6.	Colectarea creanțelor bugetare;	
7.	Reprezentarea intereselor instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, în limita competențelor stabilite de conducătorul instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a instituției publice în care își desfășoară activitatea;	Reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară şi din străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum şi reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea;

8.	Realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.	Realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice, cu excepția situației în care acestea vizează monitorizarea şi întreținerea echipamentelor informatice.
		Activitățile cu caracter special care implică exercitarea puterii publice
9.		Activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Parlamentului;
10.		Activități de specialitate necesare realizării prerogativelor constituționale ale Președintelui;
11.		Activități de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării, coordonării întregii legislații şi ținerea evidenței oficiale a legislației României;
12.		Activități de specialitate necesare realizării politicii externe a statului;
13.		Activități de specialitate şi de asigurare a suportului necesar apărării drepturilor şi libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății private şi publice, prevenirea şi descoperirea infracțiunilor, respectarea ordinii şi liniştii publice;
14.		Activități de specialitate necesare aplicării regimului juridic al executării pedepselor şi măsurilor privative de libertate pronunțate de instanțele judecătoreşti;
15.		Activități vamale;
16.		Alte activități cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusivă a statului, în temeiul şi în executarea legilor şi a celorlalte acte normative.

Figura 54. Ocuparea în sectorul public în UE, ca % din totalul forței de muncă



***Source**: Eurofound, European Restructuring Monitor annual report, 2014*

Note: The left axis refers to employment in the public administration or services of general interest as a share of the labour force (in %), while the right axis refers to the GDP per head (in euros).

Sursa: Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28 (p 8) (O prezentare comparativă a caracteristicilor și performanțelor administrațiilor publice din UE28)

Figura 55. Numărul instituțiilor din baza de date a ANFP

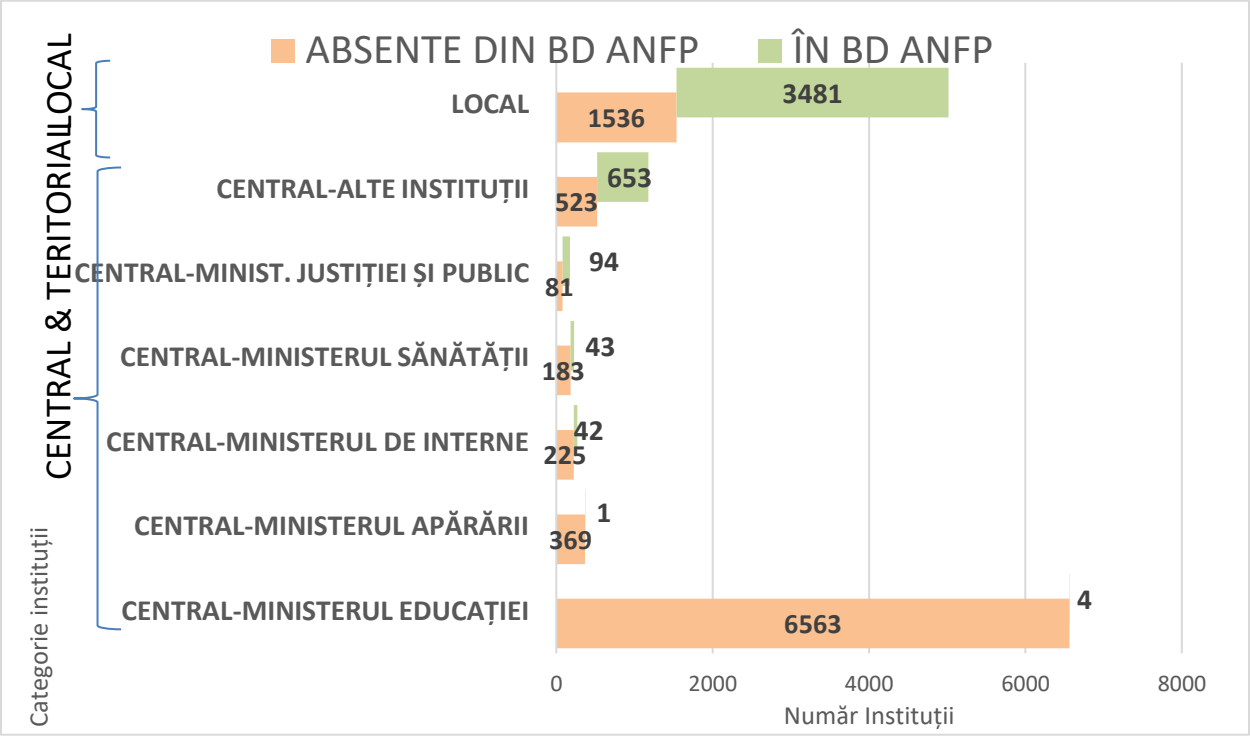
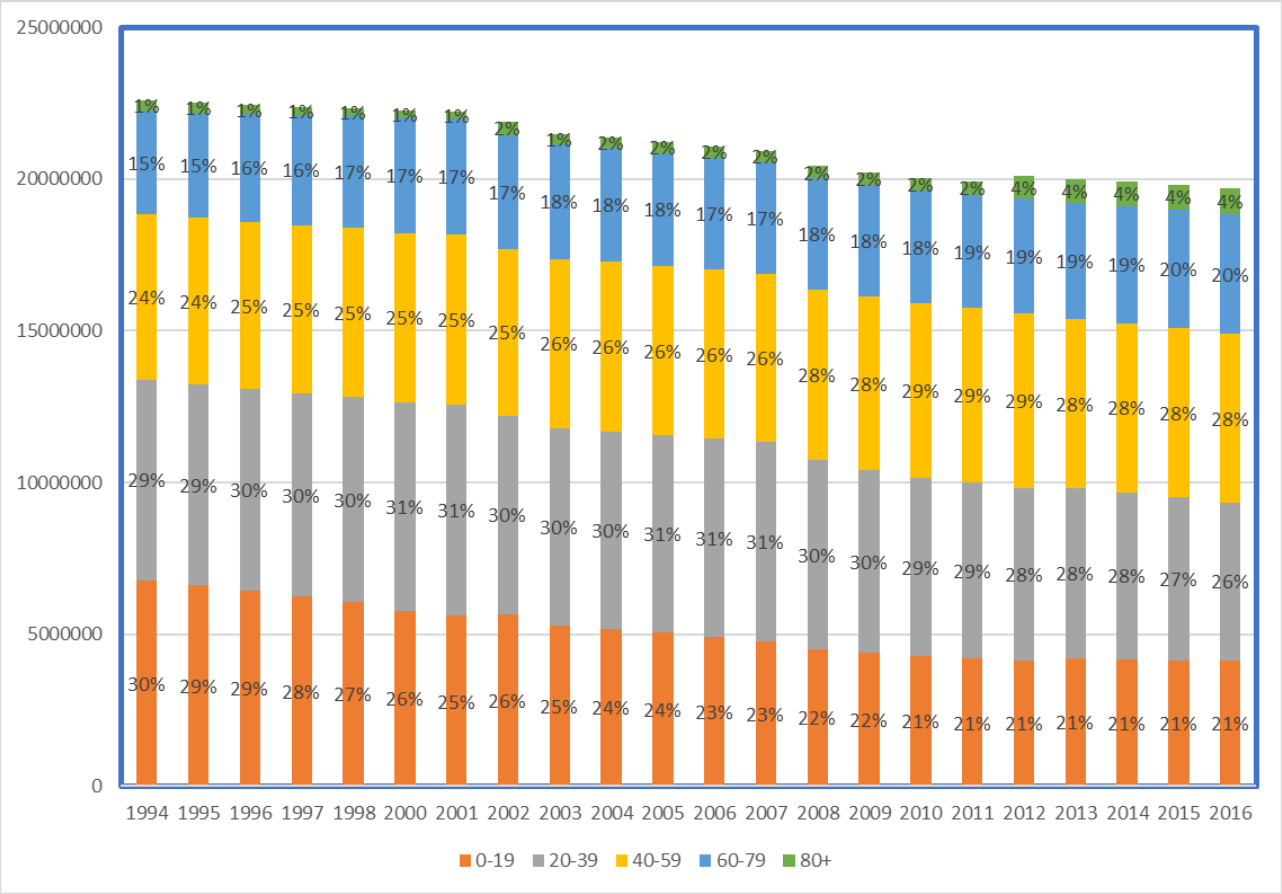
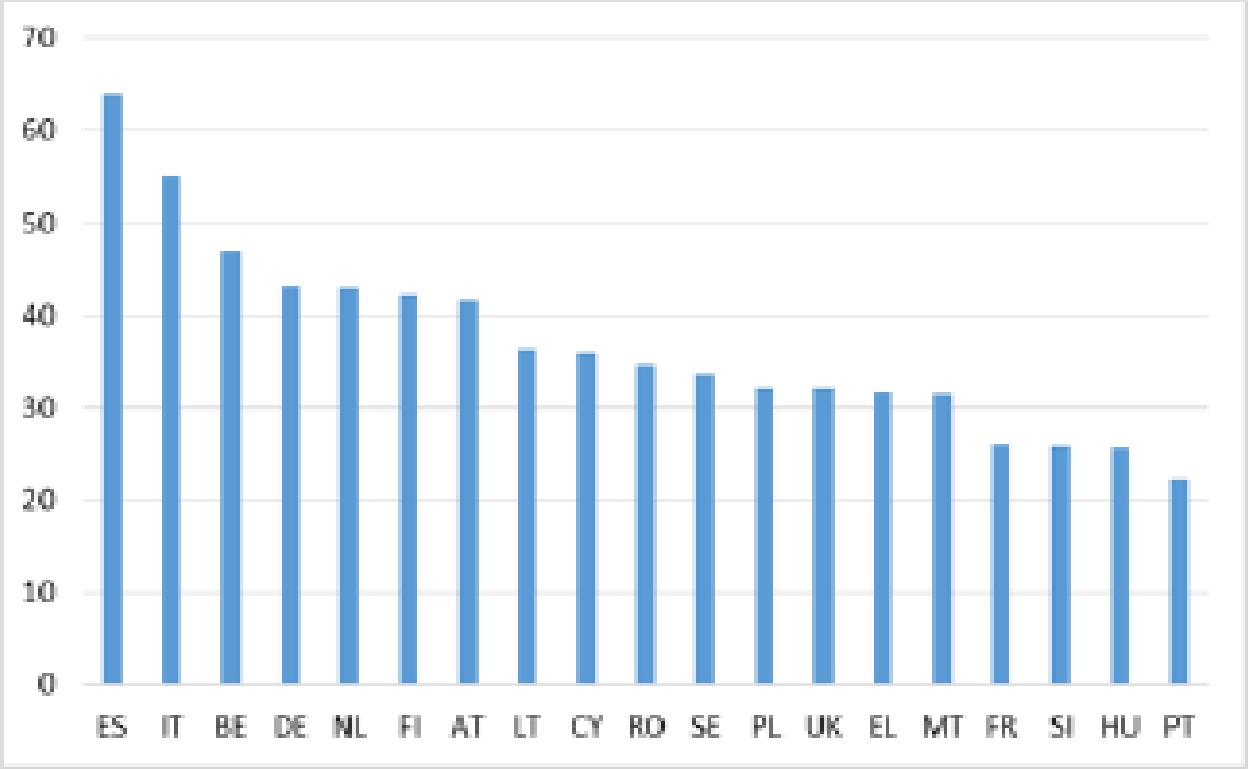


Figura 56. Evoluția populației din România, după categoria de vârstă, 1994-2016



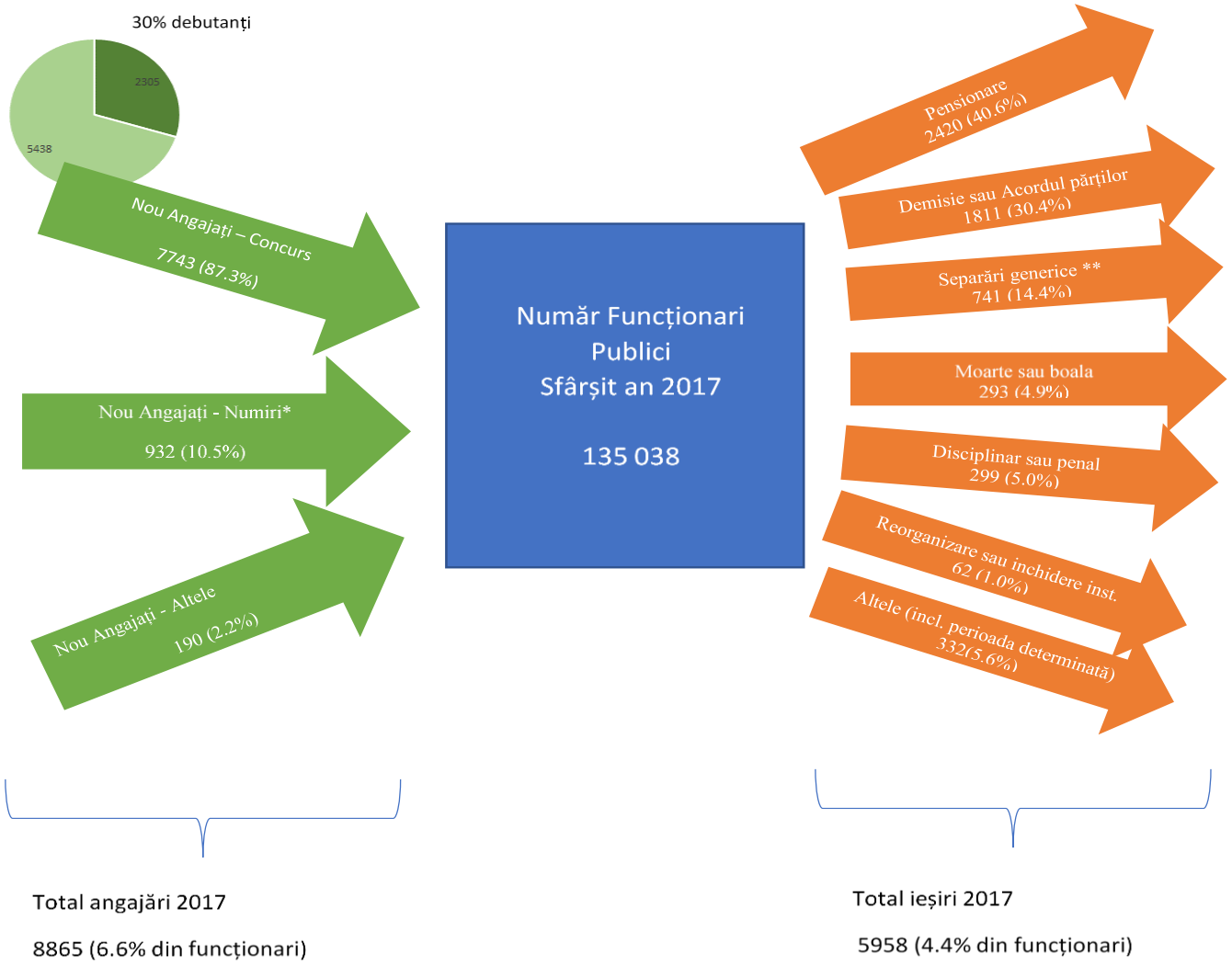
Sursa: Date ONU, http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3a22

Figura 57. Procentul angajaților la stat sub 50 de ani, în statele membre UE selectate



Sursa: Thijs et. al. (2017:44), based on EUPACK data

Figura 58. Intrările și ieșirile din funcția publică (după tip)

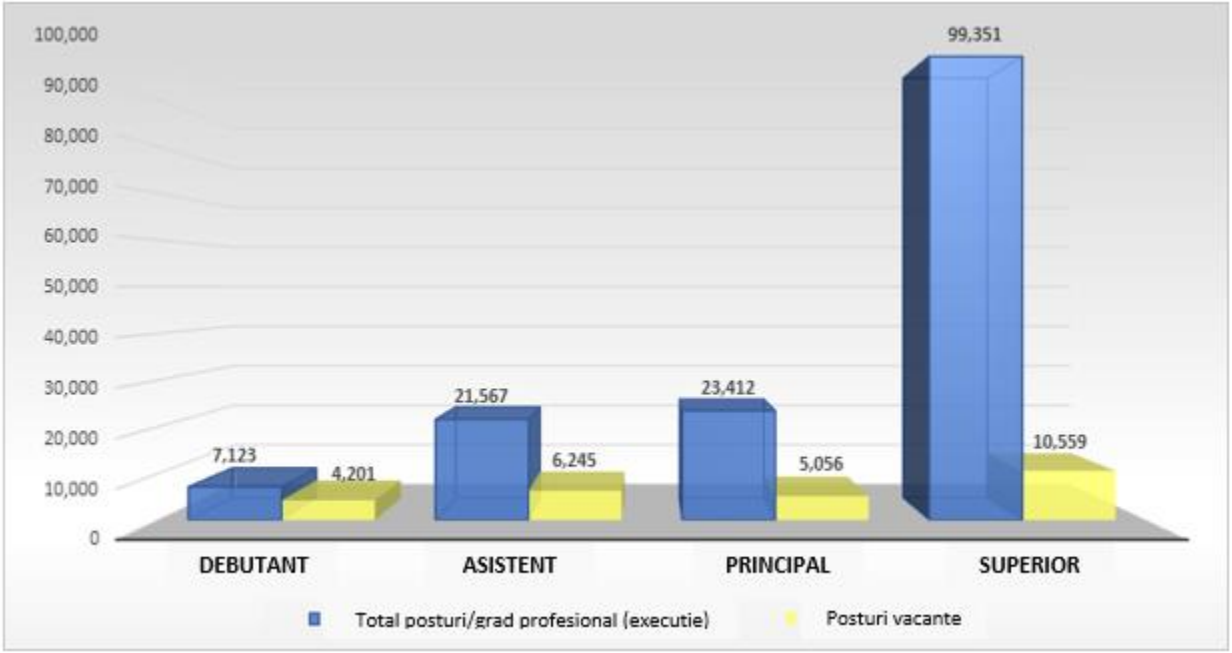


Note:

*Categoria numiri include transformările contractuale în funcționari publici, precum și numirile generice folosite de ANFP pentru a aborda cazuri non-tipice, atunci când instituțiile nu fac actualizările la timp pe portal

** Separarea generică include modificările operate direct de personalul ANFP (pentru a rezolva cazuri excepționale), care nu sunt diferențiate și ar putea intră în oricare din celelalte categorii

Figura 59. Numărul funcțiilor publice de execuție ocupate și vacante, după gradul profesional, în 2017



Sursa: Date ANFP

7.2.4 Capitolul 4 Analiza funcțională pe orizontală

Tabelul 24. Cartografierea generală instituțională a structurilor implicate în MRU și cadrul legal aplicabil

	FUNCȚIONARI PUBLICI (cu statut general)		**PERSONAL CONTRACTUAL**		**Comentarii**
	Principalele instituții implicate și rolurile îndeplinite	Cadrul legal	Principalele instituții implicate și rolurile îndeplinite	Cadrul legal	
ELABORAREA POLITICILOR (Accent pe elaborarea cadrului legal)	ANFP: - Elaborează politici și strategii pentru managementul Funcției Publice - Elaborează și emite opinii pe proiectele de acte normative referitoare la funcția publică; - Elaborează proiectul de lege privind sistemul de salarizare unitară a funcționarilor publici;	Legea 188/1999, alin 1 a), b) și e) HG 1000/2006 ,Art. 3 și 4			În cadrul legal nu este nominalizată nicio instituție care să coordoneze politicile vizând personalul contractual
	MDRAP - Autoritatea centrală responsabilă de reforma administrativă; - Responsabilă cu planificarea strategică, redactarea actelor normative și emiterea de opinii pe proiectele de acte normative privind reforma din administrația publică. - Include o *Direcție generală pentru administrație publică*, responsabilă cu redactarea și coordonarea politicilor și a strategiilor privind reforma din administrația publică.	HG 51/2018 privind organizarea și funcționarea MDRAP, art. 1 și 5 Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2534/26.03.2018, art. 141-154	IDEM stânga	IDEM stânga	

	MMJS - Elaborează și promovează politici publice, strategii și proiecte de acte normative, în sfera sa de competență - Elaborează propuneri privind sistemul de salarizare al personalului contractual din administrația publică și colaborează cu ANFP-ul în ceea ce privește sistemul de salarizare al funcționarilor publici; - Elaborează politici publice și proiecte de acte normative privind ocuparea, și în cadrul acestei zone de competență gestionează *Clasificația Ocupațiilor din România (COR)* - Împarte responsabilitatea cu Ministerul Educației Naționale în ceea ce privește elaborarea de politici și de strategii și stabilirea standardelor de calitate în domeniul formării adulților; este responsabil cu autorizarea furnizorilor privați de formare.	HG 12/2017 privind organizarea MMJS, art. 3 alin. (1) și art. 4, alin. (2), l) 3, g) 14. OG 129/2000 ,Art. 22	**MMJS** elaborează politica de salarizare	HG 12/2017 privind organizarea MMJS, art. 3 alin. (1) și art. 4, alin. (2), l) 3.	MMJS a fost principala autoritate care a redactat Legea salarizării unitare (153/2017). ANFP doar a fost consultată în acest proces. Funcțiile publice nu sunt pe deplin reflectate în COR
	SGG - în colaborare cu ministerele de linie - Asigură coordonarea inter-instituțională - Sprijină elaborarea de strategii, politici publice și proiecte legislative - Coordonează sistemul de planificare strategică, prin intermediul căruia sunt realizate Planurile Strategice Instituționale (cu sprijinul MFP, pentru componenta de buget)	HG 21/2017 ,Art. 3, alin. (1), 7.	IDEM stânga	IDEM stânga	

IMPLEMENTAREA	Planificarea nevoilor de RU	**Unitățile de RU**, la nivelul fiecărei instituții publice: - Stabilesc funcțiile care vor fi incluse în structura organizațională, în concordanță cu specificul sarcinilor ce ar trebui îndeplinite; funcție publică sau personal contractual (verifică dacă sarcina corespunde „prerogativelor de putere publică”) - Elaborează structura funcțiilor publice, pe care o transmite ANFP. - La nivel central: redactează propuneri privind Planul de ocupare pentru funcțiile publice, pe care îl trimit către ANFP (această responsabilitate a fost recent eliminată prin Legea 156/2018). - La nivel local: redactează Planul forței de muncă	Legea 188/1999 ,Art. 107, art. 111 (1), art. 23 (abrogat de Legea 156/2018)	**Unitățile de RU**, la nivelul fiecărei instituții publice: - Când elaborează structura funcțiilor publice ar trebui să verifice și dacă pozițiile contractuale din respectivele instituții publice ar trebui să exercite „prerogative de putere publică”, pentru a fi transformate în funcții publice.	Legea 188/1999 ,Art. 111.	Funcția de control privind clasificarea pozițiilor în funcții publice și contractuale nu se reflectă în sarcinile îndeplinite de unitățile de RU. Unitățile de RU nu au niciun rol în stabilirea numărului de poziții necesare fiecărei instituții și caracteristicile acestora. În unele ROF-uri se menționează analiza încărcării cu activități, însă nu există documente care să reflecte această activitate.
		ANFP: - Avizează *Structura Funcțiilor Publice,* atât pentru nivelul central cât și pentru cel local; - Redactează *Planul anual privind forța de muncă pentru funcțiile publice,* pentru instituțiile publice de la nivel central, și realizează un control ex-ante	Legea 188/1999 ,Art. 107, art. 111 (1), art. 23 (abrogat de Legea 156/2018) OUG 92/2008 privind statutul			Responsabilitățile fostei *Unități Centrale pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP)* privind aprobarea numărului de poziții disponibile pentru viitorii manageri

		al proiectului de plan privind forța de lucru angajată pe funcții publice, pentru instituțiile de la nivel local. - Face analiza anuală a nevoii de creare de poziții de manager public la nivel central și local - Comunică numărul pozițiilor disponibile pentru organizarea programelor de formare pentru viitorii manageri publici (către UCRAP, însă această structura a fost dizolvată în urma reorganizării Ministerului Administrației și Internelor în 2012, atunci când administrația publică a fost mutată în aria de competențe a Ministerului Dezvoltării Regionale).	managerilor publici, art. 5, art. 28 HG 28/2011 privind introducerea de norme pentru implementarea OUG 92/2008.			publici nu au fost preluate de MDRAP (în urma reorganizării MDRAP din 2012, atunci când prin OUG 96/2012 administrația publică a fost luată de la Ministerul Administrației și Internelor). Responsabilitățile care îi reveneau vechiului UCRAP nu se reflectă în HG 51/2018 al MDRAP sau în Regulamentul său intern de funcționare.
		MFP: Centralizează estimările de costuri pentru structurile organizaționale ale tuturor instituțiilor publice (transmise prin ordonatorul principal de credite), pentru a elabora bugetul anual.	Legea 500/2002 privind finanțele publice, art. 19, art. 28.	IDEM stânga	IDEM stânga	
	Recrutare	ANFP: - Pentru nivelul central: emite o opinie (pozitivă sau negativă, în funcție de procedura și de condițiile de recrutare), pe baza unei cereri formulate de instituțiile publice centrale; organizează concursul de recrutare pentru funcțiile publice de la nivel de conducere - Pentru nivelul local: organizează concursurile de recrutare pentru unele funcții publice de conducere, și este informat despre concursurile de recrutare organizate pentru funcțiile publice de	Legea 188/1999 ,Art. 58 HG 611/2008 ,Art. 21, 22 OUG 92/2008 ,Art. 28			Cadrul legal nu menționează nicio responsabilitate de la nivel central cu privire la coordonarea/verificarea condițiilor de recrutare a personalului contractual

		execuție (poate decide suspendarea/amânarea acestora, în caz de nereguli) - Redactează planul de distribuire a managerilor publici, în funcție de nevoile comunicate de instituții publice și de opțiunile formulate de managerii publici - Sprijină unitățile de RU la redactarea fișelor de post pentru manageri publici				
		INA: - Organizează recrutarea și selecția viitorilor manageri publici, pentru programele de formare	OUG 92/2008 ,Art. 6			
		Unitățile de RU: - La nivel central: Solicită opinia ANFP-ului, cu cel puțin 45 de zile înainte, cu privire la condițiile și procedura de organizare a concursului de recrutare; organizează concursurile de recrutare pentru funcțiile publice de execuție - La nivel local: organizează cea mai mare parte a concursurilor de recrutare atât pentru pozițiile de conducere cât și pentru cele de execuție, și notifică ANFP-ul în avans (cu 40 de zile înaintea concursului)	Legea 188/1999 ,Art. 58 HG 611/2008 ,Art. 21, 22	**Unitățile de RU** îndeplinesc toate sarcinile concursului de recrutare pentru personal contractual.	HG 286/ 2011	
	Managementul performanței	ANFP: - Stabilește criteriile de performanță ce vor fi folosite la evaluarea anuală a performanței - Stabilește grupul de evaluatori independenți responsabili cu componenta de evaluare externă din cadrul evaluării anuale a performanței managerilor publici.	Legea 188/1999 ,Art. 22, alin. (1), f) OUG 92/2008 ,Art. 28, art. 82	**Fiecare ordonator principal** a stabilit criterii și proceduri pentru evaluarea performanței personalului contractual		Resursele bugetare pentru componenta de evaluare externă a managerilor publici au fost mereu acoperite din fonduri europene. Prin urmare, în absența acestor resurse,

		- Asigură condițiile necesare pentru realizarea componentei de evaluare externă a managerilor publici (inclusiv resursele bugetare)				evaluarea externă nu se realizează.
		MMJS a stabilit criterii generale de performanță în art. 8 alin. (2) din Legea 153/2017, care vor fi folosite pentru întregul personal din sectorul public, în timp ce criteriile specifice pot fi reglementate pentru statutele speciale. Acestea sunt menite a fi folosite și pentru acordarea premiilor de excelență menționate la art. 26 din Legea 153/2017.	Legea 153/2017 ,Art. 8 și 26.	IDEM stânga	IDEM stânga	Nu există norme de aplicare a criteriilor generale de performanță stabilite prin Legea 153/2017 (cu excepția normelor care vizează personalul din penitenciare, aprobate prin Ordin al ministrului de justiție nr. 2415/2018).
		Personalul de conducere din instituții publice realizează evaluarea anuală a performanței personalului subordonat	Legea 188/1999 Legea 24/2019	**Personalul de conducere din instituții publice** realizează evaluarea anuală a performanței personalului subordonat	Legislație aprobată de fiecare minister (de exemplu Ordinul Ministrului de interne nr. 94/2011).	
	Formarea	ANFP: - Centralizează planurile anuale de formare a funcționarilor publici, de la instituțiile publice, și redactează *Raportul anual privind formarea funcționarilor publici.* - Stabilește zonele prioritare în care se vor organiza programele de formare pentru funcționari publici	HG 1066/ 2008			Nu există nicio dispoziție legală care să traseze responsabilități unei structuri pentru coordonarea politicilor de formare pentru întregul personal din administrația publică.

		Unitățile de RU: - Centralizează informațiile privind nevoile de formare primite de la personalul de conducere, care identifică aceste nevoi în timpul procesului de evaluare anuală a performanței - Redactează raportul anual privind formarea funcționarilor publici (care va face parte din Raportul anual de activitate al instituției publice)	HG 1066/ 2008			
		Ordonatorul principal din instituțiile publice - Aprobă *Planul anual de formare a funcționarilor publici* din respectiva instituție publică - Transmite Planul anual de formare a funcționarilor publici către ANFP - Aprobă lansarea procedurilor de achiziție a programelor de formare	HG 1066/ 2008			
		INA (1) - Elaborează și livrează programe de formare pentru personalul din administrația publică (inclusiv formări specializate pentru înalți funcționari publici) - Stabilește standardele de calitate pentru programele de formare incluse în oferta sa	OG 23/2016 HG 1005/2016 privind funcționarea INA	IDEM stânga	IDEM stânga	
		INA (2) - Organizează programele de formare pentru viitorii manageri publici, precum și evaluarea finală și clasificarea absolvenților	OUG 92/2008, Art. 28			Dispozițiile legale din OUG 92/2008 nu sunt reflectate în cadrul legal care acoperă funcționarea INA

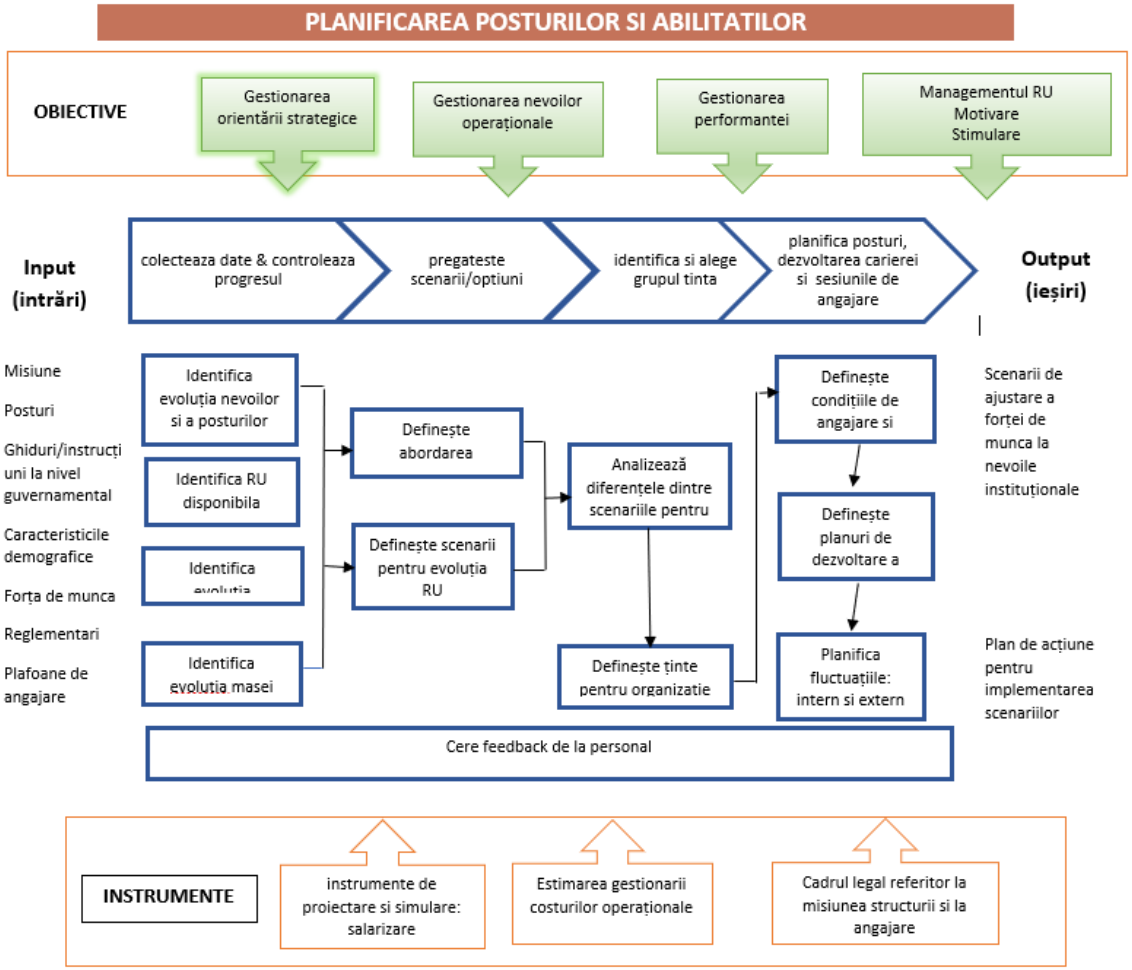
		- Gestionează corpul de mentori responsabili cu stagiile făcute de viitorii manageri publici în instituții publice, în timpul perioadei de formare				
		Furnizorii privați de formare - Livrează programe de formare în baza unui contract de servicii, conform criteriilor stabilite în anunțul de licitație	HG 1066/2008, art. 33 Legea 98/2016 privind achizițiile publice	Furnizorii privați de formare Oferă programe de formare	Legea 98/2016 privind achizițiile publice	
	Managementul carierei (promovare, mobilitate, ținerea evidenței)	ANFP: PROMOVAREA - Organizează concursuri de promovare pentru acele funcții pentru care are responsabilitatea de a organiza recrutarea, și monitorizează promovarea pentru restul funcțiilor publice - Emite o opinie privind organizarea programelor de specialitate pentru viitorii manageri publici - Emite o opinie pentru transformarea pozițiilor în urma concursurilor de promovare, pe baza solicitărilor venite de la departamentele de RU - Este notificată de instituții publice în legătură cu numirile temporare pe funcții publice de conducere MOBILITATEA: - Gestionează redistribuirea funcționarilor publici TRANSFERUL - Emite o opinie privind transferul funcționarilor publici ȚINEREA EVIDENȚELOR	Legea 188/1999 ,Art. 22, alin. (1), j), i), k), art. 92 HG 611/2008	Inspectoratul de muncă - Ține evidența personalului contractual	Legea 53/2003 HG 905/ 2017	CA menționează că **ANFP** va răspunde de gestionarea sistemului național electronic pentru evidența personalului din administrația publică (Art. 408).

		- Ține evidența funcțiilor publice (funcții generale și de manageri publici, cu excepția statutelor speciale)				
		Unitățile de RU: - Organizează concursurile de promovare pentru funcționari publici (aprobare de la ANFP) - Redactează noile acte administrative pentru promovarea managerilor publici, pe baza rezultatelor procesului de evaluare a performanței comunicate de ANFP (în baza componentelor interne și externe ale evaluării) - Gestionează *dosarul profesional* al fiecărui Funcționar public - Transformă pozițiile în urma concursurilor de promovare, pe baza opiniilor comunicate de ANFP - Informează ANFP-ul în legătură cu toate schimbările legate de funcționari publici (promovare, transfer, suspendarea funcției, etc.)	OUG 92/2008, Art. 22 Legea 188/1999 ,Art. 25-26 Legea 153/2017 ,Art. 30 HG 432/ 2004	Unitățile de RU: - Gestionează promovarea, transferul și evidența personalului contractual	HG 286/ 2011 Legea 153/2017 ,Art. 30	
	Sistemul de salarizare	MFP - Colectează date despre cheltuielile bugetare cu personalul din administrația publică și redactează bugetul anual de stat - Alocă resurse financiare pentru cheltuielile de personal - Monitorizează trimestrial execuția cheltuielilor bugetare pentru costurile de personal	Legea 69/2010 ,Art. 18 (1)	IDEM stânga	IDEM stânga	

		MMJS - Sprijină instituțiile publice în implementarea Legii salarizării 153/2017 (clarificări) - Centralizează datele privind cheltuielile salariale ale fiecărei instituții publice, la finalul lunii octombrie a unui an (acoperind toate componentele salariale - salariu de bază, sporuri, etc.)	Legea 153/2017 ,Art. 33	IDEM stânga	IDEM stânga	
		Departamentele financiare din instituții publice - Estimează costurile cu personal în procesul de planificare bugetară și elaborează proiectul de buget al instituției (la nivel de minister, pentru toate structurile subordonate) - Gestionează statele de plată ale personalului	De exemplu: Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2534/26.03.2018, art. 202	IDEM stânga	IDEM stânga	
		ANFP: - Centralizează informațiile despre salariile stabilite pentru funcționari publici, pe baza datelor transmise de instituțiile publice	HG 1000/2006, art. 11 HG 432/ 2004	**Inspecția muncii** centralizează datele privind personalul contractual, inclusiv salariile	HG 905/ 2017	
MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA		**ANFP** - monitorizează și controlează modul în care dispozițiile legale privind funcția publică sunt aplicate	Legea 188/1999 ,Art. 22 alin. 1 c)			
		MDRAP - este responsabil de monitorizare și control în zona sa de competență (reforma administrației publice) Include o *Direcție generală pentru administrație publică*, responsabilă cu monitorizarea politicilor și a strategiilor privind reforma din administrația publică.	HG 51/2018 privind organizarea și funcționarea MDRAP, art. 3, g) Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și	IDEM stânga	IDEM stânga	

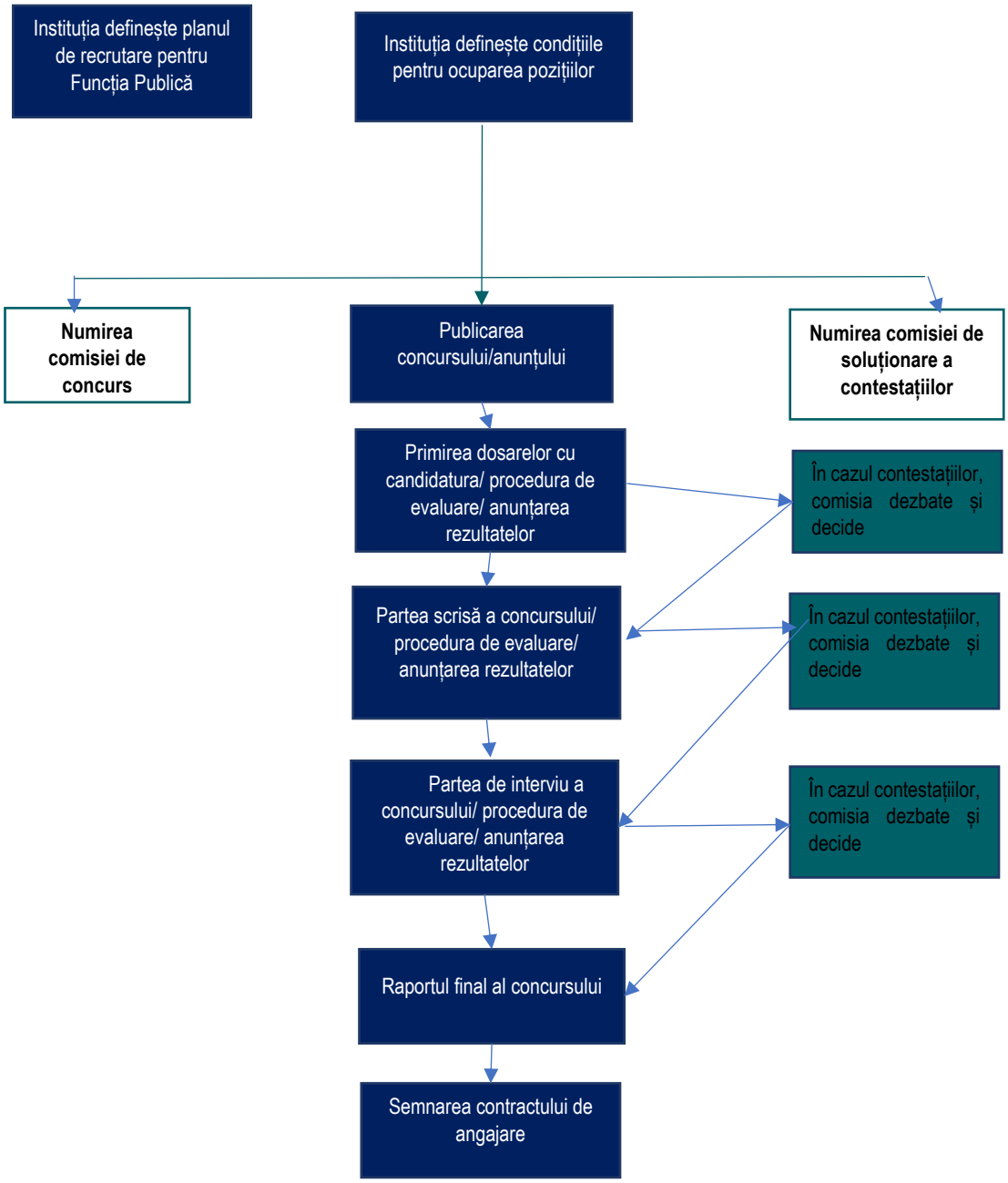
		Administrației Publice nr. 2534/26.03.2018 privind normele de organizare și funcționare a MDRAP art. 141-154			
	Comisii temporare responsabile pentru monitorizarea strategiilor/proiectelor strategice - CNCISCAP	Decizia Prim-ministrului nr. 100/2015 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a CNCISCAP	IDEM stânga	IDEM stânga	

Figura 60. Exemplu de proces de planificare a posturilor și abilităților



Sursa: Graficul a fost realizat ca parte a activităților proiectului european Sprijin pentru reforma funcției publice din Albania, de către echipa de experți desemnați de autoritatea de implementare Ecole Nationale d`Administration, Franța și prezentată în timpul seminarelor organizate cu beneficiarii și partenerii internaționali Modelul are la bază procedurile implementate Direcția Generală pentru Administrație și Funcție Publică .

Figura 61. Procesul de recrutare pentru personal contractual



Tabelul 25. Categorii de personal și instituții, după platformă

Tipul instituțiilor care declară datele	Portalul ANFP	Formularul M500	REVISAL/ REGES	EduSal
Funcție Publică generală și specifică	DA	DA	-	-
Persoane numite politic	-	DA	-	-
Personal contractual	-	DA	DA	-
Funcționari publici cu statut special	-	DA	-	-
Alte categorii - Sistemul de învățământ (pre-universitar)	-	-	DA (via EduSal)	X
- Sistemul de învățământ (academic)	-	DA	-	-
- Ministerul Sănătății	-	DA	-	-
- Cultură și culte	-	DA	-	-
- Ministerul de Justiție	-	DA	-	-
- Apărare, Interne, sistemul penitenciarelor, Protecție și securitate, Telecomunicații speciale	-	-	-	-

Tabelul 26. Datele de RU procesate pe fiecare platformă

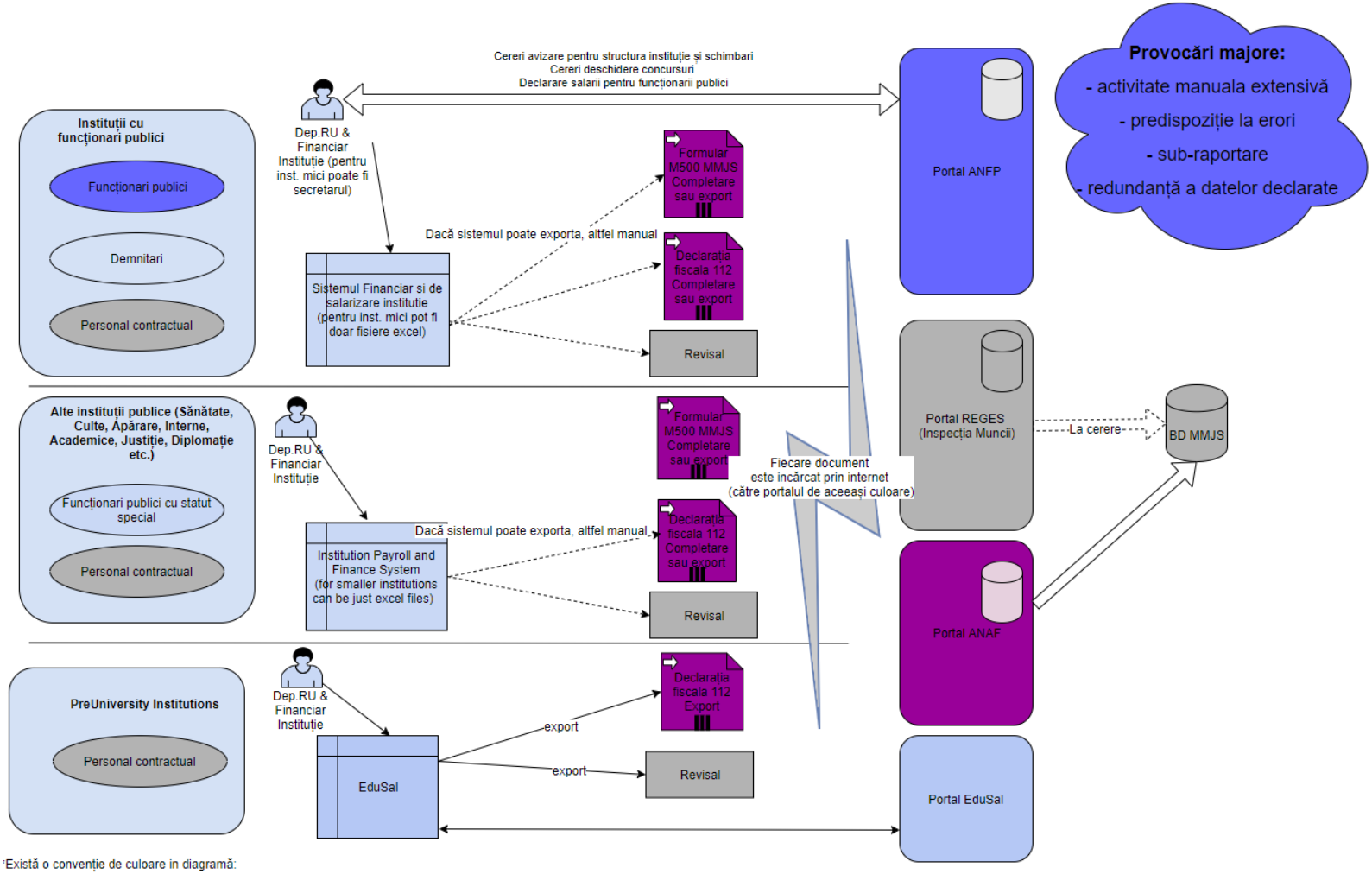
Domeniu	Portal ANFP (funcționari publici)	Formularul M500 (sectorul bugetar)[429]	REVISAL/ REGES (personal contractual)	EduSal (doar preuniversitar)
Master data - informații despre evidențe	Detalii despre instituții Structura pozițiilor (inclusiv a celor vacante), cu detalii Date personale elementare despre personal	Detalii declarative despre instituții Structura pozițiilor (**excluzându-le** pe cele vacante) Date personale elementare despre personal	Detalii despre instituții Structura **de bază a** pozițiilor (**excluzându-le** pe cele vacante) Date personale despre personal	Detalii despre instituții Structura pozițiilor (**incluzându-le** pe cele vacante) Date personale extinse despre personal
Planificarea nevoilor de RU	Aprobarea structurilor Fișe de post elementare (utilizare limitată)	-	-	-
Recrutare	Managementul concursurilor (documentele candidaților doar pe suport de hârtie)	-	-	-
Managementul performanței	Doar sancțiuni disciplinare (Performanța este înregistrată doar pe hârtie, deci nu se poate urmări în sistem)	-	-	-
Formarea	Unele funcționalități de programare a formărilor eLearning/testare - folosite doar pentru testele IT	-	-	-
Managementul carierei	Aprobarea schimbărilor	Doar structura și modificările declarative pentru personalul activ	Doar structura și modificările declarative pentru personalul activ	Doar structura și modificările declarative pentru personalul activ
Politica de remunerare, managementul sistemului și al statelor de plată	**Net integral declarativ**[430]	Net integral **declarativ**	Net de **bază declarativ**	Brut și net integral **real**
Raportarea	Capabilități de raportare tranzacțională elementară[431] Nu există opțiuni de self-service pentru personal	Capabilități de raportare tranzacțională elementară	Nu au fost evaluate la momentul analizei	Capabilități de raportare tranzacțională elementară

[429] Datele privind structura pozițiilor și personalul din M500 sunt mai detaliate decât în REVISAL și comparabile cu baza de date a ANFP pentru funcționarii publici. Includ tipul angajatului (contractual, Funcționar Public, înalt Funcționar Public), funcția, nivelul studiilor, vechimea pe poziție, gradația salarială conform vechimii în muncă, gradul profesional

[430] Așa cum s-a spus deja, declarativ înseamnă că nu este direct integrat cu sistemul de salarizare al instituției

[431] În contextul de față raportare tranzacțională înseamnă rapoarte operaționale care interoghează direct baza de date, în loc să implice construirea unor data warehouses/ medii de raportare separate, care se pretează la analiza unor volume masive de date

Figura 62. Fluxuri de date și tipuri de date raportate de instituții



Există o convenție de culoare in diagramă:

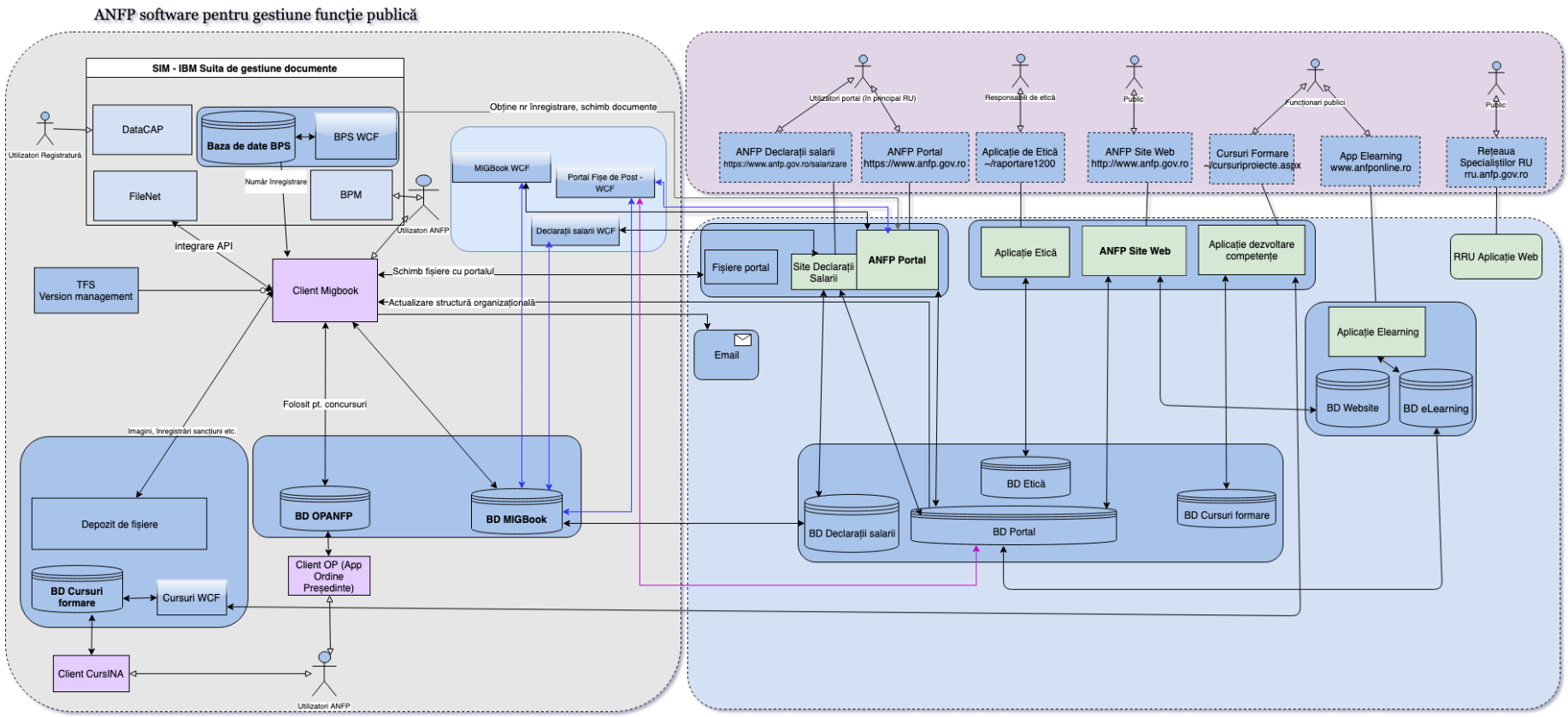
- documentele/platformele care adresează o anumită categorie de personal sunt colorate la fel ca și categoria de personal

- documentele/platformele care adresează toate categoriile de personal sunt colorate in violet

Tabelul 27. Declarațiile salariale ANFP

Lună	Instituții care au declarat	Personal care a declarat	Procent din instituții
Dec-17	3.508	117.299	80%
Jan-18	2.937	106.300	67%
Feb-18	2.694	98.010	62%
Mar-18	2.537	95.094	58%
Apr-18	2.416	92.732	55%
Mai-18	2.229	88.101	51%
Ian-18	1.942	76.414	45%

Figura 63. Diagramă IT ANFP



Sursa: Interviuri realizate de BM și analiză tehnică la sediul ANFP în sept-oct 2018

7.2.5 Progresia în salariul de bază pentru funcția publică în administrația publică centrală

Extras din Anexa VIII la Legea salarizării (textul despre funcția publică, Capitolul I, Literele c), d) de la Anexa VII

Funcție	Grade profesionale	Nivelul studiilor	Nivelul de salarizare[432] pentru 2022		Coeficientul de plată[433] pentru 2023	
Nivel de conducere (*două grade de conducere*[434])			Grad I	Grad II	Grad I	Grad II
Director general	-	Studii superioare	11.406	12.459	4,56	4,98
Director general adjunct	-	Studii superioare	10.880	11.933	4,35	4,77
Director	-	Studii superioare	10.880	11.933	4,35	4,77
Director adjunct	-	Studii superioare	10.178	11.055	4,07	4,42
Șef serviciu	-	Studii superioare	10.002	10.880	4,00	4,35
Șef birou	-	Studii superioare	8.247	9.125	3,30	3,65
		Nivel de execuție				
Auditor	Superior	Studii superioare	6.844		2,74	
	Principal	Studii superioare	5.966		2,39	
	Asistent	Studii superioare	5.008		2,00	
Consilier/ Expert/ Inspector	Superior	Studii superioare	6.580		2,63	
	Principal	Studii superioare	5.791		2,32	
	Asistent	Studii superioare	4.647		1,86	
	Debutant	Studii superioare	3.950		1,58	
Referent de specialitate	Superior	SSTS[435]	4.647		1,86	
	Principal	SSTS	4.173		1,67	
	Asistent	SSTS	4.087		1,63	
	Debutant	SSTS	3.850		1,54	
Referent	Superior	Învățământ secundar	4.259		1,70	
	Principal	Învățământ secundar	3.950		1,58	
	Asistent	Învățământ secundar	3.850		1,54	
	Debutant	Învățământ secundar	3.610		1,44	

Salariul acordat odată cu avansarea în carieră

Fără „gradație pentru vechime”

[432] Nivelul de salarizare este considerat ca salariu de bază și este stipulat pentru nivelul minim de vechime pentru pozițiile de execuție. Cinci gradații de vechime succesive sunt calculate pe deasupra, pe baza vechimii în muncă.

[433] Acest coeficient este menit să fie folosit și pentru a stabili salariul de bază și este stipulat pentru nivelul minim de vechime pentru pozițiile de execuție. Cinci gradații de vechime succesive sunt calculate pe deasupra, pe baza vechimii în muncă .

[434] Cele două grade de conducere nu sunt reglementate ca parte a avansării în carieră în legislația privind Funcția Publică. Acestea sunt menționate doar în Legea salarizării. Conducătorul instituției publice stabilește salariul de bază corespunzător posturilor de conducere pe baza responsabilităților, a complexității și a impactului procesului de decizie aferente postului (Art. 19 alin 1 Legea 153/2017)

[435] Studiile superioare de scurtă durată au fost organizate în ”colegii”, înainte de reforma din educație din 2004

Pentru posturile de execuție: + Gradații de vechime (pe baza vechimii în muncă)

Salariul de bază în 2023: Coeficient x *salariul minim brut garantat* stabilit prin Hotărâre de Guvern[436] + bonusuri/prime menționate în Legea salarizării.

Gradație pentru vechime	*Ani de experiență profesională*	*Majorare salarială*
Gradația I	3-5 ani	7,5% * salariu de bază
Gradația II	5-10 ani	5% * salariul de bază calculat pentru gradația I
Gradația III	10-15 ani	5% * salariul de bază calculat pentru gradația II
Gradația IV	15-20 ani	2,5% * salariul de bază calculat pentru gradația III
Gradația V	>20 ani	2,5% * salariul de bază calculat pentru gradația IV

Implementare etapizată (dispoziții generale)[437]**:**

2018: Majorări salariale de 25% până la nivelul de salarizare stabilit pentru 2022 (plafonând însă sporurile la 30% din anvelopa salarială din fiecare instituție (ordonatorul principal de credite în cazul sănătății și apărării).
Dacă veniturile nete primite în februarie 2018, conform Legii Salarizării, sunt mai mici decât ce s-a stabilit pentru 2022, se va plăti o sumă compensatorie, pentru a acoperi diferența.

2019-2021: Salariul de bază majorat anual cu ¼ din diferența dintre salariul de bază din decembrie 2018 și nivelul stabilit pentru 2022. Sporurile sunt plafonate la nivelurile din decembrie 2018[438].

[436] Salariul minim brut garantat este 2.080 lei (aproximativ 510 USD) începând cu 1 ianuarie 2019. Din ianuarie, Guvernul a adoptat un alt salariu minim brut garantat pentru persoane cu studii superioare, de 2.350 lei (aproximativ 575 USD). Nu se menționează care din cele 2 vor fi folosite pentru a calcula salariile din sectorul public în 2023.
[437] Anumite majorări salariale au fost deja acordate unor funcții din diferite grupe ocupaționale. De exemplu, majoritatea personalului din sectorul medical a primit deja în 2018 salariul de bază stabilit pentru 2022.
[438] OUG 114/2018.

7.2.6 Modificări propuse de Codul Administrativ din 2018, după funcția de RU

Tabelul 28. Modificările legate de recrutare

Legea 188/1999 privind Statutul Funcționarilor Publici	Codul Administrativ propus
Procedura de recrutare - concursul	
Art. 57. [...] recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face prin concurs.	Art. 474. - Concursul pentru ocuparea unei funcții publice
Condițiile de participare și procedura de organizare a concursului se stabilesc potrivit legii.	Concursul pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 392 alin. (1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, are două etape: etapa de recrutare care constă în verificarea cunoștințelor generale și competențelor generale necesare ocupării unei funcții publice, realizată prin concurs național; etapa de selecție care constă în verificarea cunoștințelor de specialitate și competențelor specifice necesare ocupării unei funcții publice vacante, realizată prin concurs pe post. 4) Persoanele care promovează concursul național prevăzut la alin. (3) lit. a) nu dobândesc calitatea de Funcționar Public. Promovarea concursului național conferă dreptul de participare la concursul pe post pentru o perioadă de maximum 3 ani de la data promovării concursului național. 5) Concursul prevăzut la alin. (3) lit. a) se organizează pe baza unui plan de recrutare a funcționarilor publici care se elaborează de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și prin care se

previzionează pentru o perioadă de maximum 3 ani, necesarul de resurse umane din funcția publică de la nivelul autorităților și instituțiilor publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice prevăzute la art. 392 alin. (1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii.

…….

(7) Concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice vacante din administrația publică locală sunt concursuri pe post și constau într-o singură etapă în care se verifică cunoștințele generale și cele specifice, precum și competențele generale și cele specifice necesare ocupării funcțiilor publice prevăzute la art. 392 alin. (3)

Condițiile de vechime pentru a participa la concurs

(5) Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție se stabilesc astfel:

un an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa I, 8 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a II-a sau 6 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a III-a;

5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;

Art. 475. – Condiții de vechime în specialitatea studiilor la ocuparea funcțiilor publice de execuție și de conducere

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcțiilor publice de execuție se stabilesc astfel:

un an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent;

5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;

9 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad superior.

7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional superior.

(6) Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere se stabilesc astfel:

5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de: șef birou, șef serviciu și secretar al comunei, precum și a funcțiilor publice specifice asimilate acestora;

7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, altele decât cele prevăzute la lit. a).

(7) Pentru participarea la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, candidații trebuie să fi absolvit studii de masterat sau postuniversitare în domeniul administrației publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcțiilor publice de conducere se stabilesc astfel:

3 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de secretar general al orașului și al comunei, șef birou, precum și a funcțiilor publice specifice echivalente acestora;

5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de secretar general al municipiului, șef serviciu precum și a funcțiilor publice specifice echivalente acestora;

7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcției publice de secretar general al județului, precum și a funcțiilor publice de conducere, altele decât cele prevăzute la lit.a) și b).

Cine organizează concursul?

Art. 58. (1) Concursul de recrutare pentru funcțiile publice vacante din autoritățile și instituțiile publice

Art. 476. - Competența de organizare și desfășurare a concursului național și a concursului pe post

centrale este organizat, în condițiile legii, astfel:

A) de către comisia prevăzută la art. 18 alin. (1) pentru înalții funcționari publici. Secretariatul tehnic al comisiei se asigură de Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
b) de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice;
c) de către autorități și instituții publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție generale și specifice.

(2) Concursul de recrutare pentru funcțiile publice vacante din autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală este organizat, în condițiile legii, astfel:

de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru funcțiile publice de conducere din următoarele domenii: 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;

de către autorități și instituții publice, pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, altele decât cele prevăzute la lit. a).

Concursul național prevăzut la art. 474 alin. (3) lit. a) se organizează, în condițiile legii, de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici pe baza Planului de recrutare a funcționarilor publici.

(2) Pentru organizarea și desfășurarea concursului național, Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate solicita sprijinul autorităților și instituțiilor publice.

(3) Concursul pe post prevăzut la art. 474 alin. (3) lit. b) se organizează și se desfășoară, în condițiile legii, astfel:

de către comisia de selecție și, după caz, de comisia de soluționare a contestațiilor, potrivit atribuțiilor ce revin acestor comisii, pentru ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici vacante;

de către autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt stabilite funcțiile publice pentru care se organizează concursul prevăzut la art. 474 alin. (3), ai căror conducători au competența de numire în funcțiile publice pentru care se organizează concursul pe post, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și de execuție vacante.

(4) Concursurile prevăzute la art. 474 alin. (7) pentru ocuparea funcțiilor publice vacante prevăzute la art. 392 alin. (3) sunt organizate și se desfășoară, în condițiile legii, de către autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 376 lit. b), ai căror conducători au competența de numire în funcțiile publice.

(6) Pentru concursul pe post prevăzut la art. 474 alin. (3) lit. B),

respectiv pentru concursul prevăzut la art. 474 alin. (7) autoritatea sau instituția publică organizatoare poate solicita Agenției Naționale a Funcționarilor

În situația prevăzută la alin. (2) lit. b), autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală au obligația de a informa Agenția Națională a Funcționarilor Publici înainte cu 10 zile de demararea procedurii de organizare și desfășurare a concursurilor. În situația în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici constată că nu sunt îndeplinite condițiile legale privind organizarea și desfășurarea concursurilor dispune amânarea sau suspendarea organizării și desfășurării concursului.	Publici desemnarea unui reprezentant pentru a face parte din comisie. Art. 477. - Notificarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici cu privire la organizarea concursurilor Instituțiile și autoritățile publice înștiințează Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu privire la organizarea unui concurs, cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de data publicării anunțului de concurs.

Tabelul 29 Modificări privind managementul performanței

Actualul proces *de jure*	**Modificări din Codul Administrativ**
1. Stabilirea obiectivelor individuale de performanță și a indicatorilor de performanță	**1. Stabilirea obiectivelor profesionale individuale și a indicatorilor de performanță**
a. Evaluatorul desemnat formulează unilateral obiectivele de performanță individuale ale funcționarilor publici din subordinea sa, în funcție de fișa de post a fiecărui Funcționar Public. Etapa aceasta are lor la începutul perioadei de evaluare. Obiectivele sunt trecute într-un model standard (stabilit de legislație secundară[439]) al raportului de evaluare pentru anul următor. Prin lege[440], obiectivele trebuie să fie specifice respectivului post, măsurabile, delimitate	a. Evaluatorul formulează individual obiectivele de performanță individuală ale Funcționarului Public, pe baza fișei de post, a capacității profesionale și a statutului acestuia. În plus, obiectivele individuale trebuie aliniate cu obiectivele departamentului din care face parte Funcționarul Public. Când formulează indicatorii de performanță, evaluatorul trebuie să aibă în vedere și parametrii cantitativi și pe cei calitativi, corelați cu fișa de post a respectivului Funcționar

[439] HG 611/ 2008
[440] HG 611/ 2008 art. 111

în timp, fezabile în contextul constrângerilor identificate și flexibile pentru a satisface schimbarea priorităților organizației. Evaluatorul va distribui timpul de lucru al angajatului evaluat, în puncte procentuale, în funcție de obiectivele definite. Obiectivele pot fi revizuite trimestrial dacă se consideră necesar, de către superiorul ierarhic, în funcție de nevoile organizaționale sau dacă organizația a trecut printr-o reorganizare.

b. Evaluatorul va formula indicatori de performanță pentru fiecare obiectiv, ținând cont de setul de competențe profesionale definite prin lege pentru fiecare tip de Funcționar Public (de conducere sau de execuție, categoria din urmă fiind împărțită pe fiecare din cele trei clase). Evaluatorul mai poate defini și competențe profesionale suplimentare, în funcție de specificul postului evaluat. Aceste competențe suplimentare trebuie prezentate și luate la cunoștință de către angajat în timpul interviului de evaluare a performanței.

2. Realizarea evaluării performanței

a. În afară de situațiile excepționale reglementate prin lege[441], evaluarea se va derula între 1-31 ianuarie din anul următor perioadei analizate. Nu se specifică nicio perioadă minimă de activitate ce trebuie acoperită de o evaluare. Evaluatorul va puncta gradul în care angajatul evaluat și-a îndeplinit obiectivele definite în anterioara perioadă de evaluare, măsurate prin

Public. Atât obiectivele individuale cât și indicatorii specifici de performanță pot fi revizuiți trimestrial sau de fiecare dată când instituția angajatoare trece printr-o reorganizare.

2. Realizarea evaluării performanței

a. Evaluarea trebuie să aibă loc între 1 ianuarie - 31 martie a anului următor perioadei revizuite. Pot fi evaluați doar funcționarii publici care au ocupat postul respectiv cel puțin 6 luni.

Primul pas al procesului de evaluare a performanței funcționarilor publici este o examinare scrisă, menită a testa cunoștințele persoanei care ocupă postul, necesare pentru ca aceasta să îți atingă obiectivele. Fiecare

[441] HG 611/ 2008 art. 3

intermediul indicatorilor de performanță. De asemenea, evaluatorul va puncta gradul în care angajații evaluați și-au folosit competențele profesionale specifice postului.

Punctajul este între 1 (cel mai mic, i.e. „Nesatisfăcător") - 5 (cel mai mare, „foarte bine"). Punctajul general se obține adunând media notelor obținute pentru obiectivele profesionale și media notelor obținute pentru competențele profesionale și împărțind rezultatul la 2. Rezultatul final poate fi

- 1.00 - 2.00: nesatisfăcător
- 2.01 - 3.50: satisfăcător
- 3.51 - 4.50: bine
- 4.51 - 5.00: foarte bine

Evaluatorul va menționa în raportul de evaluare realizările specifice atinse de angajatul evaluat, dar și detalii despre constrângerile cu care acesta s-a confruntat.

În momentul acesta evaluatorul trebuie să decidă și în legătură cu nevoile de formare ale angajatului pentru anul următor.

b. Conform legii, angajatul evaluat are dreptul la un interviu, în cadrul căruia evaluatorul îi prezintă proiectul de raport de evaluare. Ora și data interviului este propusă de evaluator. Sunt posibile trei rezultate:

- Dacă angajatul este de acord cu concluziile raportului de evaluare redactat de evaluator, acesta va fi semnat de ambele părți și trimis ulterior pentru a fi contrasemnat;

instituție trebuie să creeze reguli și proceduri interne pentru organizarea examinărilor.

Testările se vor realiza separat pentru funcționarii publici cu rol de conducere și pentru cei cu roluri executive. Pentru fiecare tip de examinare scrisă se vor constitui două comisii, fiecare alcătuită din 3 funcționari publici de conducere și 1 secretar. O comisie va fi cea care realizează testarea, în timp ce cealaltă va discuta și soluționa posibilele contestații ale participanților. Scorul maxim este de 100 de puncte. Fiecare scor este împărțit la 20, iar punctajul rezultat reprezintă 40% din nota generală a evaluării. Funcționarii publici pot contesta rezultatul examinării scrise în fața comisiei de soluționare a contestațiilor, în termen de 5 zile de la aflarea acesteia. Nu există nicio prevedere legală care permite contestarea ulterioară a acestora în instanța de contencios administrativ. În plus, după ce este final, rezultatul examinării scrise nu poate face obiectul unui amendament la raportul de evaluare.

Cel de-al doilea pas al procesului de evaluare a performanței presupune ca evaluatorul să completeze raportul de evaluare al Funcționarului Public evaluate. Punctajul pentru obiectivele de performanță individuale și pentru competențele profesionale reprezintă 60% din calificativul final. Restul de 40% este dat de rezultatele examinării scrise. Rezultatul final poate fi:

- 1.00 - 2.50: nesatisfăcător
- 2.51 - 3.50: satisfăcător
- 3.51 - 4.50: bine
- 4.51 - 5.00: foarte bine

c. Proiectul raportului de evaluare realizat în urma interviului este transmis pentru a fi contrasemnat de superiorul ierarhic desemnat.

- Dacă angajatul nu este de acord, comentariile sale vor fi notate în raport. Raportul de evaluare poate fi modificat pe loc de evaluator, dacă acesta și angajatul ajung la un acord.
- Dacă angajatul evaluat refuză să participe la interviu sau dacă evaluatorul și angajatul evaluat nu ajung la un acord cu privire la concluziile raportului de evaluare, documentul nu va fi semnat. Evaluatorul va redacta procesul verbal al interviului în prezența unui martor. Raportul de evaluare va fi în continuare transmis pentru a fi contrasemnat și va avea consecințele legale respective pentru angajatul evaluat.

c. Raportul de evaluare este transmis pentru a fi contrasemnat de superiorul ierarhic desemnat. Acesta îl poate finaliza prin

- Agrearea concluziilor din raportul de evaluare și, ulterior, semnarea și datarea acestuia;
- Modificarea raportului de evaluare pentru a reflecta comentariile notate în timpul interviului sau dacă consideră că concluziile raportului nu sunt factuale.

Angajatul evaluat este informat de rezultatele finale ale raportului de evaluare și despre noile sale obiective

Dacă persoana care îl contrasemnează decide să îl modifice, aceasta trebuie să justifice modificările și să îi transmită înapoi Funcționarului Public raportul de evaluare modificat. La rândul său, acesta îl poate semna, având opțiunea de a adăuga comentarii la amendamentele făcute de superiorul care contrasemnează. Această versiune a raportului de evaluare va fi transmisă de managerul care contrasemnează către persoana care aprobă, care de obicei este managerul celui care contrasemnează. Ciclul anterior este repetat de persoana care aprobă, care poate modifica raportul de evaluare, însă trebuie să își motiveze amendamentele. Apoi raportul de evaluare modificat este retransmis Funcționarului Public evaluat. Din nou, Funcționarul Public trebuie să îl semneze sau să adauge comentarii la amendamentele persoanei care aprobă. Legea nu stabilește niciun interval de timp pentru acești pași, cu excepția perioadei generale de evaluare, care este între 1 ianuarie - 31 martie. Funcționarul Public poate contesta raport final de evaluare în timpul perioadei de evaluare[442] și în termen de 5 zile de la luarea la cunoștință a conținutului acestuia.

individuale și noii indicatori de performanță pentru anul următor. Raportul final este transmis departamentului de RU și va fi adăugat în dosarul de personal al angajatului evaluat. De asemenea, evaluatorul elaborează și transmite departamentului de RU un document separat care conține statistici, recomandări și comentarii privind toți angajații pe care i-a evaluat.

d. Angajatul evaluat poate contesta raportul de evaluare în 2 etape:

- În primă fază, transmițând o plângere oficială conducătorului organizației angajatoare, în termen de 5 zile de când a luat la cunoștință rezultatele raportului. Conducătorul instituției trebuie să răspundă la această plângere în următoarele 15 zile, pe baza documentației elaborate în timpul evaluării de angajatul evaluat, de evaluator și de persoana care contrasemnează. Răspunsul îi va fi comunicat angajatului evaluat în termen de 5 zile. Conducătorul instituției fie păstrează rezultatele raportului de evaluare sau îi solicită evaluatorului să repete evaluarea.

- Dacă în continuare nu este satisfăcut de rezultatul noii evaluări sau al plângerii formulate, angajatul evaluat poate contesta raportul de evaluare în fața unei instanțe de contencios administrativ. Instanța poate anula rezultatele raportului de evaluare și implicațiile legale aferente asupra

angajatului, pe temeiul că nu s-a respectat procedura legală. În acest caz, instanța poate cere ca evaluarea să fie reluată. Alternativ, instanța poate decide să respingă plângerea angajatului, păstrând rezultatele și consecințele lor legale.

3. Rezultatul evaluării performanței

a. Pentru funcționarii publici evaluați, rezultatele evaluării performanței pot servi:

- Ca o precondiție necesară, dar nu suficientă, pentru promovarea în gradul profesional imediat superior. Pentru înscrierea la un examen sau concurs de promovare, Funcționarul Public trebuie să fi obținut cel puțin calificativul „bine" în ultimii 2 ani consecutivi;
- Ca o precondiție suficientă pentru concedierea Funcționarului Public dacă acesta a primit calificativul „nesatisfăcător".

3. **Rezultatul evaluării performanței**

a. Pentru funcționarii publici evaluați, rezultatele evaluării performanței pot servi ca:

- O precondiție necesară, dar nu suficientă, pentru promovarea în gradul profesional imediat superior. Pentru înscrierea la un examen sau concurs de promovare, Funcționarul Public trebuie să fi obținut cel puțin calificativul „bine" în ultimii 2 ani .
- O precondiție pentru primirea unor bonusuri legate de performanță
- O condiție suficientă pentru reducerea salarizării cu 10% până la următoarea perioadă de evaluare a performanței, dacă Funcționarul Public evaluat primește calificativul „satisfăcător".
- O precondiție suficientă pentru concedierea Funcționarului Public dacă acesta a primit calificativul „nesatisfăcător".

Tabelul 30. Modificări privind politica de formare

Zone în care CA își păstrează status quo-ul	Schimbări aduse de CA
INA continuă să aibă exclusivitate în organizarea **programelor de formare specializate pentru înalți funcționari publici** (art. 401, (4), d) din CA).	INA obține exclusivitate în oferirea de **programe specializate de formare pentru dezvoltarea competențelor pentru pozițiile de conducere** din administrația publică, atât pentru funcționarii publici cât și pentru personalul contractual. (art. 465, (3) și 557, (5) din CA) INA devine responsabilă de furnizarea **programelor specializate de formare pentru prefecți și sub-prefecți**, care sunt transformate în poziții de demnitari publici (i.e. Numiți politic) (art. 250 și 251 (3) g) CA). Instituțiile publice au obligația de a asigura participarea **consilierilor de etică** la cursurile de formare organizate de INA (art. 458, (7), CA).
Nevoile de formare ale funcționarilor publici urmează a fi identificate în timpul procesului de evaluare a performanței (art. 492, (1), CA)	ANFP va redacta cadrul legal privind **un sistem de credite pentru Funcționari publici, ce vor fi obținute în urma participării la programele de formare, seminare, conferințe** (art. 487, (3), CA). De aceste credite ar trebui să se țină cont la promovarea pe un alt grad profesional sau pe o poziție de conducere.
Instituțiile publice continuă să fie responsabile de redactarea Planurilor anuale de formare pentru funcționari publici, pe care le trimit la ANFP (art. 466, CA).	**Instituțiile publice devin responsabile și pentru elaborarea planurilor anuale de formare pentru personalul contractual (art. 557, (4), CA)**
	Dispozițiile specifice privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici și ale instituțiilor publice în zona formării se extind și pentru personalul contractual: dreptul funcționarilor publici de a beneficia de programe de formare cel puțin o dată la doi ani, obligația acestora de a se angaja să lucreze în administrația publică pentru o perioadă care variază între 2 și 5 ani, dacă beneficiază de un program de formare de peste 90 de zile într-un an calendaristic (art. 465 din CA se aplică și personalului contractual, conform art. 556 (6), CA).

ANFP va trebui să elaboreze cadre de competențe pentru funcționarii publici și să redacteze o reglementare detaliată în acest domeniu (art. 408 (1) m) și (3), CA). De aceste aspecte se va ține cont când se elaborează programele de formare specializate și standardele de calitate pentru programele de formare.

Schimbări privind colectarea de date

423. CA propus în 2018 impune ANFP să extindă funcționalitatea și acoperirea actualului sistem/portal/ baze de date din gestiunea sa. Principalele modificări propuse au fost:

a) Suportul acordat de sistemul ANFP necesar pentru concursul național pentru recrutarea funcționarilor publici (abordare etapizată/pilot), inclusiv analizarea tehnologiilor de accesibilitate pentru persoanele cu dizabilități.

b) Noile funcționalități ale sistemelor ANFP pentru păstrarea evidenței întregului sector public (”Sistem național de evidență electronică a angajaților din sectorul public”)

c) Cerința ca sistemele ANFP să fie interoperabile cu cele ale Inspecției Muncii, și de a semna un protocol în acest sens.

d) Restricționarea funcționalităților de aprobare a modificărilor de poziții doar pentru instituțiile centrale.

e) Introducerea unei funcționalități de declarare pentru instituțiile locale (în termen de 10 zile de la schimbare), precum și importarea datelor statistice pentru instituțiile cu statut special (lunar).

f) Funcționalități de management al performanței - inclusiv teste scrise - rolul concret a sistemelor IT va fi stabilit pe baza opiniei ANFP.

Tabelul 31. Codul Administrativ 2018: impact asupra colectării centralizate de date, după zona de MRU

Domeniu	Portal ANFP (funcționari publici)	Conform schimbării din CA
Date primare - informații de evidență	Detalii despre instituții Structura pozițiilor (inclusiv a celor vacante), cu detalii Date personale de bază despre personal	Punctele b, c, e
Planificarea nevoilor de RU	Aprobarea structurilor Fișe de post elementare (utilizare limitată)	PUNCTUL d
Recrutare	Managementul concursurilor (documentele candidaților doar pe suport de hârtie)	PUNCTUL a

Managementul performanței	Doar înregistrarea sancțiunilor (Datele despre performanța sunt înregistrate doar pe hârtie, deci nu se poate urmări în sistem)	Posibil PUNCTUL f
Formare	Funcționalități de programare a formărilor eLearning/testare - folosite doar pentru testele IT	
Managementul carierei	Aprobarea schimbărilor	PUNCTUL d
Politica de remunerare și plata salariilor	Salariile brute, totale **și pe bază declarativă**[443]	Punctele c și e
Raportarea	Capabilități de raportare de tranzacții de bază[444] Nu există capacități de autoservire pentru personal	PUNCTUL b
Altele	Managementul documentelor electronice Managementul corpului de rezervă	

7.3 Interviuri derulate

No.	Data	Instituția	Unitatea	Funcția participanților	Principalele subiecte acoperite
1.	27 aprilie 2018	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Public (MDRAP) Directori de RU din mai multe ministere de linie	Direcția Generală Administrație Publică MDRAP Unitățile de RU din diverse instituții publice centrale	Directorul general al Direcției pentru reforma administrației publice, MDRAP Directori și șefi serviciu din cadrul unităților de RU	• Provocări asociate recrutării pe baza competențelor • Rolul departamentului de RU în elaborarea de politici privind RU • Provocări asociate managementului performanței • Sondajul
2.	26 aprilie 2018	Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS)	Direcția Politici Salariale		• Responsabilitatea MMJS privind politica salarială • Provocări asociate gestionării unui număr

[443] Declarativ înseamnă că nu este direct integrat cu sistemul de state de plată al instituției
[444] În contextul de față raportare tranzacțională înseamnă rapoarte operaționale care interoghează direct baza de date, în loc să implice construirea unor data warehouses/ medii de raportare separate, care se pretează la analiza unor volume masive de date, în timp

					mare de petiții privind politica salarială • Provocări asociate monitorizării
3.	3 mai 2018 - ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)	Direcția gestiunea procedurilor administrative	Director (1)	• Mandatul legal al ANFP • Reorganizarea ANFP • Provocări în îndeplinirea rolului său • Discuție despre rolul ANFP în elaborarea de strategii și acte normative • Relația cu MDRAP • Codul Administrativ • Diferențe salariale • Responsabilități pentru redactarea reglementărilor/strategiilor - elaborarea Strategiei privind dezvoltarea funcției publice (SDFP)
4.			Direcția monitorizarea și evaluarea implementării legislației	Director (1)	
5.			Direcția reglementare, dezvoltare și avizare acte normative	Director (1)	
6.			Direcția reglementare, dezvoltare și avizare acte normative	Manager public (1)	
7.			Direcția gestionarea funcției publice și salarizării	Director (1)	
8.	11 octombrie 2018	Secretariatul General al Guvernului (SGG)	Direcția generală coordonare politici și priorități	Director (1) Expert (1)	• Context strategic • Codul Administrativ • Rolul în CNCISCAP; funcționalitatea CNCISCAP; lecții învățate • Cadrul instituțional • Opțiuni de politică pentru Consiliul de RU.
9.	11 octombrie 2018	ANFP	Direcția generală reglementare, monitorizare și contencios	Director General (1) Director (3) Șef serviciu (1)	• Provocări asociate implementării Codului Administrativ • Consiliul pentru RU • Relația cu actorii interesați, inclusiv cu MDRAP (informații limitate oferite)
10.			Direcția reglementare, dezvoltare și avizare acte normative		

11.			Direcția monitorizarea și evaluarea implementării legislației		
12.			Direcția programe cu finanțare externă		
13.			Serviciul tehnologia informației		
14.			Direcția Generală Managementul Funcției Publice	Director General (1) Director General adjunct (1) Director (4)	• Mandatul instituțional • Provocări asociate Codului Administrativ
15.			Direcția economic, resurse umane, achiziții, administrativ și protocol		
16.			Direcția gestionarea procedurilor administrative		
17.			Direcția gestionarea funcției publice și salarizării		
18.			Direcția comunicare și relații internaționale		
19.	15 octombrie 2018	ANFP	Compartimentul evidență informatizată a hotărârilor judecătorești	Experți (2)	• Structură și poziții. Poziții vacante. Profilul personalului • Principalele activități • Principalele provocări • Relații funcționale în interiorul și în afara instituției
20.			Serviciul contencios	Șef serviciu (1)	
21.			Serviciul avizare autorități și instituții publice centrale	Manager public (1)	
22.			Serviciul evidență informatizată a	Experți (2)	

			Funcțiilor și a Funcționarilor Publici		
23.			Serviciul avizare autorități și instituții publice locale	Experți (2)	
24.	16 octombrie 2018	ANFP	Direcția economic, resurse umane, achiziții, administrativ și protocol	Șef serviciu Consilier (4)	• Structură și poziții. Poziții vacante Profilul personalului • Principalele activități • Principalele provocări • Relații funcționale în interiorul și în afara instituției
25.			Direcția comunicare și relații internaționale	Director Șef serviciu Consilier Expert (1)	
26.			Direcția programe cu finanțare externă	Șef serviciu Inspector Manager public	
27.			Biroul monitorizarea Funcției Publice	Șef birou	
28.			Compartimentul evaluarea implementării legislației	Expert (1)	
29.			Direcția reglementare, dezvoltare și avizare acte normative	Director	
30.	17 octombrie 2018	ANFP	Audit intern	Auditor	• Structură și poziții. Poziții vacante Profilul personalului • Principalele activități • Principalele provocări • Relații funcționale în interiorul și în afara instituției
31.			Corpul de control	Consilier juridic	
32.			Serviciul tehnologia informației	Expert (1) Consilier (3)	
33.	17 octombrie 2018	MDRAP	Secretar General	Secretar General	• Viziunea pentru sistemul de MRU și rolul ANFP • Poziționarea MDRAP în calitate de coordonator al administrației publice • Codul Administrativ

34.	18 octombrie 2018	MDRAP	Direcția Generală Administrație Publică	Director General (1) Director	• Rolul consiliilor de coordonare, în diferite zone: ca de exemplu CNCISCAP și Consiliul pentru RU, și cadrul de organizare al acestora. • Provocările introduse de Codul Administrativ. • Sistemul de evidență și provocările pentru administrația publică • Politica de formare • Managementul performanței
35.	24 septembrie 2018	Sindicat	Confederație Națională Sindicală (CNS) Frăția	Secretar General	• Structură și poziții • Principalele activități • Principalele provocări • Relații funcționale în interiorul și în afara instituției • Politica de formare • Managementul performanței • Recrutarea (pe modelul chestionarului din sondaj)
36.	24 septembrie 2018	Sindicat	CNSRL Frăția	Secretariatul Confederației	
37.	25 septembrie 2018	Organizație Non-Guvernamentală (ONG)	ASSOC (Asociația Profesională Neguvernamentală de Asistența Socială)	Președinte	
38.	26 septembrie 2018	ONG	Asociația Acadict	Manager de proiect	
39.	26 septembrie 2018	ONG	Novapolis	Secretar	
40.	27 septembrie 2018	Sindicat	CNS Cartel Alfa	Prim vice-președinte	
41.	27 septembrie 2018	Sindicat	CNS Cartel Alfa	Expert fonduri europene	
42.	27 septembrie 2018	Universitate	Academia de Studii Economice	Decan	
43.	2 octombrie 2018	Sindicat	Penitenciare	Președinte	
44.	2 octombrie 2018	Sindicat	Penitenciare	Secretar General	

45.	3 octombrie 2018	Sindicat	Agenția Națională de Administrație Fiscală (ANAF)	Consilier	
46.	3 octombrie 2018	Sindicat	CNS Meridian	Președinte	
47.	13 octombrie 2018	Casa Națională de Pensii Publice (CNPP)	RU	Șef unitate	
48.	25 octombrie 2018	Administrație locală	Primăria Pantelimon	Primar (chestionar electronic)	
49.	26 octombrie 2018	Administrație locală	Primăria Pantelimon	Administrator public (chestionar electronic)	
50.	23 octombrie 2018	Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă (ANOFM)	RU, Salarii	Director RU (electronic)	
51.	23 octombrie 2018	Agenţia Naţională pentru Egalitatea de Şanse între Femei şi Bărbaţi (ANESFB)		Secretar General (electronic)	
52.	30 octombrie 2018	Ministerul Educatiei	Departamentul personal și aprobare acte normative	Director (electronic)	
53.	30 octombrie 2018	MMJS		Director (electronic)	
54.	25 octombrie 2018	Ministerul Afacerilor Interne (MAI)	RU	Șef unitate (electronic)	
55.	15 noiembrie 2018	ANFP		Președinte (electronic)	
56.	21 noiembrie 2018	Ministerul Transporturilor	RU	RU (electronic)	

57.	16 noiembrie 2018	Administrație Locală	Primăria București	Șef unitate (electronic)	
58.	22 noiembrie 2018	Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC)	RU	Director	
59.	22 noiembrie 2018	DGASPC	Unitatea proiecte și strategii	Șef unitate	
60.	22 noiembrie 2018	DGASPC	Biroul pentru comunicare	Șef unitate	
61.	29 noiembrie 2018	Ministerul Justiției (MoJ)	RU	Director (completat electronic)	
62.	23 noiembrie 2018	Consiliul National pentru Combaterea Discriminării (CNCD)		Președinte	
63.	23 noiembrie 2018	Autoritatea Naţională pentru Persoanele cu Dizabilităţi (ANPD)	Juridice, contencios si resurse umane	Șef serviciu	
64.	19 decembrie 2018	Ministerul Finanțelor Publice	RU	Manager public	
65.	21 ianuarie 2019	ANAF	RU	Manager public (electronic)	
66.	21 ianuarie 2019	ANAF	RU	Sef serviciu (electronic)	

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