UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!

Instrumente Structurale 2014-2020

ROMÂNIA

Acordul privind serviciile de asistență tehnică pentru dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în cadrul administrației publice

Rezultatul 1

Livrabil 1.3 Politică publică în domeniul resurselor umane

Mai 2019

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Prezentul raport a fost realizat în cadrul Acordului de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru dezvoltarea unui sistem unitar de management al 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 1.3, 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
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
CE	Comisia Europeană
CG	Centrul Guvernului
CNCISCAP	Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice
COR	Clasificația Ocupațiilor din România
FMI	Fondul Monetar Internațional
HG	Hotărâre de Guvern
ICP	Indicatori-cheie de performanță
IM	Inspecția Muncii
INA	Institutul Național de Administrație
MCSI	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MENSC	Ministerul Educației Naționale, Științei și Cercetării
MFP	Ministerul Finanțelor Publice/Ministerul de Finanțe
MMJS	Ministerul Muncii și Justiției Sociale
MRU	Managementul Resurselor Umane
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație neguvernamentală
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PSI	Plan Strategic Instituțional
RAS	Servicii de asistență tehnică rambursabile (Reimbursable Advisory Services)
RIA	Evaluarea Impactului Reglementărilor
RU	Resurse Umane
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDFP	Strategia privind dezvoltarea funcției publice
SFPAP	Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică
SGG	Secretariatul General al Guvernului
UE	Uniunea Europeană

Cuprins

Rezumat executiv 6

1 Introducere 10

1.1 Contextul proiectului 10
1.2 Contextul și cadrul conceptual al raportului 12

2 Prezentare generală a resurselor umane în administrația publică din România 15

3 Provocări legate de MRU și opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU 21

3.1 Configurația instituțională de ansamblu pentru MRU 21
3.2 Analiza și planificarea RU 25
3.3 Recrutare 27
3.4 Managementul performanței 29
3.5 Managementul carierei 30
3.6 Formare profesională 32
3.7 Politica de remunerare 34
3.8 Sisteme de colectare a datelor și sisteme IT 35

4 Opțiuni recomandate pentru sistemul de MRU 38

4.1 O orientare mai strategică a politicilor MRU și consolidarea bazei de dovezi a acestora.. 38
4.2 Integrarea îmbunătățită a funcțiilor de RU și etapizarea adecvată a reformelor 41
4.3 Identificarea structurii de conducere potrivite pentru MRU 45
4.3.1 Consolidarea coordonării interinstituționale 45
4.3.2 Identificarea configurației instituționale adecvate pentru o abordare unitară a MRU 48

5 Concluzie 56

Anexa 1. Opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU 57

Anexa 2. Posibili indicatori pentru funcțiile cheie de MRU 66

Anexa 3: Analiza funcțională verticală (rezumat) - Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) 72

Lista Figurilor

Figura 1. Sistemul MRU și eficacitatea administrației publice 12
Figura 2. Funcțiile și rezultatele unui sistem de MRU performant 13
Figura 3. Funcționari publici și personal contractual – nivel central vs. nivel local, instituții selectate 17
Figura 4. Funcționarii publici după educație și gen 18
Figura 5. Funcționari publici în funcții de execuție, după grad 19
Figura 6. Distribuția funcționarilor publici de execuție după vârstă și grad 20
Figura 7. Instituții implicate în MRU 22
Figura 8. Foaie de parcurs pentru implementarea opțiunilor recomandate 44
Figura 9. Rolul Consiliului RU în cadrul ciclului de politici 47

Lista Tabelelor

Tabelul 1. Politici și supraveghere – atribuții centralizate 23
Tabelul 2. Opțiuni recomandate pentru analiza și planificarea RU 26
Tabelul 3. Opțiuni recomandate pentru recrutare 28
Tabelul 4. Opțiuni recomandate pentru managementul performanței 30
Tabelul 5. Opțiuni recomandate pentru managementul carierei 31
Tabelul 6. Opțiuni recomandate de formare/învățare și dezvoltare 33
Tabelul 7. Opțiuni recomandate pentru politica de remunerare 35
Tabelul 8. Propuneri de indicatori de viziune 39
Tabelul 9. Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU 51
Tabelul 10. Opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU 57
Tabelul 11. Opțiuni pentru indicatori de performanță pentru funcțiile cheie de MRU 66

Rezumat executiv

1. **Mesajul principal al recomandărilor de *Politică publică în domeniul resurselor umane* este acela că dezvoltarea unui sistem unitar și strategic de management al resurselor umane (MRU) pentru administrația publică din România necesită o schimbare de paradigmă, de la o abordare bazată pe conformare cu proceduri 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. Într-adevăr, creșterea eficienței, eficacității și transparenței în actul 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 față de o abordare integrată a ocupării în sectorul public din partea tuturor actorilor sistemului de MRU.

2. **Realizarea acestei viziuni necesită îmbunătățirea coordonării interinstituționale și a modului în care funcțiile-cheie de MRU sunt îndeplinite atât la nivelul administrației publice, cât și la nivel de instituție.** Conceptual, un sistem de MRU performant se bazează pe întrepătrunderea mai multor **funcții cheie 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 îndeplinirea cu succes 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 stimulează performanța și care contribuie la dezvoltarea personalului, adică 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 salarizare care asigură o **remunerare transparentă și echitabilă** între instituții și poziții;

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

    vi. Un **cadru de competențe** care stabilește atât competențele generale cât și cele specifice pentru diferitele tipuri de posturi și care poate ajuta la integrarea diferitelor funcții RU, de la identificarea necesarului de personal la recrutarea și dezvoltarea carierei. Un astfel de sistem ar ajuta instituțiile publice să identifice, să dobândească și să dezvolte abilitățile și comportamentele de care personalul are nevoie pentru a avea o performanță ridicată.

3. **România continuă să întâmpine dificultăți în atingerea viziunii unui sistem performant de MRU.** Funcționarii publici[1] reprezintă 11% din personalul sectorului bugetar. Deși funcția publică pare să fi devenit **mai atractivă** după Legea- Cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice din 2017, discrepanțele salariale între poziții similare în cadrul aceleași instituții, precum și între diferite instituții, limitează eficacitatea legii, îngreunând lucrurile pentru unele dintre ele, cărora le este greu să **reține** personalul calificat. Însă, per ansamblu, numărul intrărilor și ieșirilor din funcția publică este destul de mic (5-6% pe an), ceea ce sugerează un corp al funcționarilor publici destul de **stabil**. În același timp, se constată o îmbătrânire a corpului funcționarilor publici, iar distribuția funcționarilor publici de execuție, după gradul profesional, este dezechilibrată, peste 70% dintre aceștia fiind la cel mai înalt grad (superior). Această situație este agravată de ratele ridicate de posturi vacante (17% și până la 60% pentru pozițiile de debutant), de numirile temporare în poziții de conducere și în funcții publice de nivel înalt (20% și, respectiv, 68%) și de reorganizările relativ frecvente. Toate acestea sugerează provocări mai accentuate în **alocarea sau utilizarea** personalului existent. Provocările legate de găsirea persoanelor potrivite pentru posturile potrivite sunt agravate și de faptul că recrutarea se concentrează aproape exclusiv pe testarea capacității candidaților de a memora texte de lege, și nu pe competențele și pe abilitățile necesare pentru anumite tipuri de posturi dintr-un sector public modern. 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 pentru a obține performanțe ridicate. Deși date concrete despre motivarea personalului se pot obține doar din sondaje de opinie în rândul personalului, Diagnosticul Inițial realizat ca parte a RAS MRU sugerează că abordarea folosită în prezent pentru gestionarea performanței și a carierei nu este suficient corelată cu învățarea și dezvoltarea și nu este aplicată ca instrument de motivare a personalului. Numărul limitat de posturi disponibile pentru debutanți și perspectivele limitate de dezvoltare și de progres în carieră reduc atractivitatea funcției publice din România, în special pentru tineri calificați și entuziaști care pot acționa ca vectori ai schimbării.

4. **Pentru a depăși aceste provocări și a urmări cu consecvență viziunea unui sistem MRU de înaltă performanță, România trebuie să rezolve problema fragmentării sistemului de MRU în administrația publică, detaliată în Diagnosticul Inițial – atât pentru diferitele categorii de personal, cât și pentru funcțiile cheie de MRU.** Acest document sintetizează constatările Diagnosticului Inițial al cadrului național de MRU și instituționalizarea acestuia și prezintă o serie de opțiuni recomandate pentru abordarea provocărilor sistemului MRU din administrația publică românească. Capitolul 3 prezintă principalele provocări și opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU, în timp ce Capitolul 4 prezintă principalele opțiuni recomandate pentru întreg sistemul general MRU pe trei domenii ample:

    i. **Opțiuni pentru o orientare mai strategică a MRU în administrația publică:** După cum s-a menționat anterior, orientarea strategică a MRU în administrația publică necesită asumarea unei viziuni comune asupra MRU. Această viziune trebuie

[1] Prezentăm rezultatele analizei datelor doar pentru funcționari publici de vreme ce aceasta a fost singura categorie de personal pentru care erau disponibile suficiente date până la momentul finalizării *Studiului privind cadrul legal și institutional existent în domeniul resurselor umane* (Diagnosticul inițial). O analiză mai detaliată a datelor despre personalul contractual în administrația publică și in sectorul bugetar mai larg va fi inclusă în alte livrabile ale acestui RAS.

urmărită pe bază de indicatori de rezultat care sunt monitorizați constant pentru toate categoriile de personal din administrația publică. Raportul oferă opțiuni pentru astfel de indicatori. Urmărirea indicatorilor va necesita îmbunătățirea sistemelor de colectare a datelor administrative, în mod ideal însoțită de introducerea unui sondaj de opinie periodic în rândul personalului, așa cum se practică în alte țări UE și în majoritatea țărilor OCDE. Un astfel de sondaj va fi implementat ca proiect pilot în cadrul acestui RAS și poate furniza date inițiale pentru unii dintre indicatorii propuși.

ii. **Opțiuni pentru consolidarea performanței principalelor funcții MRU, precum și pentru o mai bună integrare și etapizare a măsurilor de reformă:** Codul Administrativ propus în 2018[2] prioritizează introducerea unui concurs național de recrutare și a unui cadru de competențe pentru funcționarii publici, precum și realizarea unei baze de date pentru evidenta personalului din sectorul public[3]. Dar consolidarea utilizării și motivării personalului din administrația publică necesită și îmbunătățiri și în alte funcții-cheie MRU, o mai bună integrare a funcțiilor-cheie MRU, precum și politici mai consecvente pentru diferitele categorii de personal. Datele RU de o mai bună calitate vor fi utile 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 contribui și la o fundamentare mai bună a reorganizărilor instituționale și a structurilor de funcții, și are facilita o mai bună identificarea a nevoilor de competențe și a modalităților prin care acestea se pot dobândi (e.g. prin recrutare, formare, etc.). Actualizarea politicii de management al carierei, corelând mai bine avansarea în carieră cu performanța, și nu doar cu vechimea, ar putea și ea să ajute la îmbunătățirea modului de utilizare și motivare a personalului. Pentru aceasta este nevoie de consolidarea practicilor de management al performanței (nu doar a legislației), o mai bună corelare între managementul performanței și al carierei și oportunitățile de dezvoltare profesională (spre exemplu printr-o mai mare mobilitate orizontală) și oferirea mai multor oportunități de promovare în posturi de conducere (spre exemplu limitând numirile temporare în aceste poziții). În ceea ce privește categoriile de personal avute în vedere, concentrarea unor măsuri de reformă – ca de exemplu recrutarea și cadrul de competente – asupra funcționarilor publici permite prioritizarea și facilitează implementarea treptată a reformelor de MRU. Însă, alte opțiuni de reformă în domeniul MRU – ca de exemplu consolidarea analizei și planificării strategice– au nevoie de abordări holistice la nivel central și instituțional, și nu se pot limita doar la funcționari publici. În ansamblu, implementarea măsurilor de reformă propuse necesită consolidarea capacității instituțiilor publice – departamentele de RU și manageri.

iii. **Opțiuni pentru identificarea structurii de conducere potrivite pentru MRU în administrația publică:**

[2] După livrarea variantei finale a acestui livrabil în Mai 2019, Codul administrativ (CA) a fost adoptat prin ordonanţa de urgenţă nr. 57/2019, care a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 Partea I din 05.07.2019. Acest document se referă la versiunea anterioară a Codului, cea adoptată de parlament in 2018.

[3] Aceste prevederi sunt incluse și în versiunea Codului adoptată prin OUG 57/2019.

1. **Consolidarea coordonării interinstituționale:** Transformarea acestei viziuni în realitate va necesita o coordonare interinstituțională îmbunătățită. Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane în Administrația Publică (Consiliul RU), care va include atât instituțiile publice, cât și partenerii sociali, oferă oportunitatea unei astfel de coordonări îmbunătățite. Cu toate acestea, va fi esențial ca acest Consiliu să beneficieze de sprijin tehnic corespunzător și ca atribuțiile sale de consultare și coordonare interinstituțională să fie definite și operaționalizate cu atenție.
2. **Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU:** Pentru a se implementa o astfel de abordare unitară și strategică a MRU, instituțiile lider cu atribuții MRU trebuie capacitate pentru a promova MRU pe agenda politică și strategică și a aduce laolaltă toți factorii interesați relevanți. Ideea de a încredința unei singure instituții ”lead” mandatul de coordonatoare a politicilor de MRU pentru toate categoriile de personal din administrația publică nu este nouă. O astfel de instituție lider ar facilita concentrarea atribuțiilor politice și strategice pentru funcțiile-cheie ale MRU într-un singur loc, o mai mare consecvență în gestionarea diferitelor categorii de personal, reducerea duplicărilor, reducerea costurilor de coordonare instituțională, pentru a enumera doar câteva posibile avantaje. O legătură strânsă între o astfel de instituție și centrul guvernului este necesară pentru a asigura vizibilitatea MRU pe agenda politică și a oferi noului Consiliu RU posibilitatea de a valorifica expertiza tehnică necesară pentru a-și duce la îndeplinire mandatul.

5. **ANFP ar putea juca un rol important în sprijinirea schimbării de paradigmă.** ANFP este principala instituție din administrația publică din România care (i) concentrează o anumită expertiză în ceea ce privește managementul resurselor umane, (ii) centralizează date pentru o categorie-cheie de angajați din administrația publică (funcționarii publici) și (iii) deține infrastructura și are experiență în a interacționa cu departamentele de RU din instituțiile publice. Însă și ANFP va trebui să nu se limiteze doar la monitorizarea conformității proceselor de MRU din instituții cu legislația existentă, ci să sprijine mai activ instituțiile publice pentru a-și gestiona mai bine personalul și a atinge viziunea comună a unui MRU performant. Ca să poată să atingă acest obiectiv, ANFP va trebui să-și dezvolte expertiza în MRU pentru funcțiile-cheie discutate în acest raport, să-și îmbunătățească sistemele de colectare a datelor și să investească mai mult în a sprijini, îndruma și instrui departamentele de RU din instituțiile publice.

1 Introducere

1.1 Contextul proiectului

6. **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.

7. **Acest RAS privind dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice cuprinde următoarele șase componente:**
    - Componenta 1 – Politici publice (Rezultatul 1);
    - Componenta 2 – Ghiduri și proceduri 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 (componentă transversală).

8. **Acest raport face parte din *Rezultatul 1. Politica Publică*,** care include patru activități conform Acordului de Asistență Tehnică (RAS) încheiat între SGG și Banca Mondială. Acestea sunt:

    1.1.[4] ***Studiu privind cadrul legal și instituțional existent in domeniul resurselor umane*** – 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.

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

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 pentru o *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 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).

9. **Acest raport corespunde *Livrabilului 1.3 Politică publică în domeniul resurselor umane* al Rezultatului 1.** El sintetizează principalele constatări ale *Livrabilului 1.1*. ***Studiu privind cadrul legal și instituțional existent in domeniul resurselor umane*** și prezintă recomandările sistemice și transversale rezultate din acesta. Recomandările includ și rezultatele atelierului de lucru cu partenerii și factorii interesați, organizat pentru diseminarea constatărilor *Studiului privind cadrul legal și instituțional* și obținerea de feedback cu privire la opțiunile recomandate.[5]

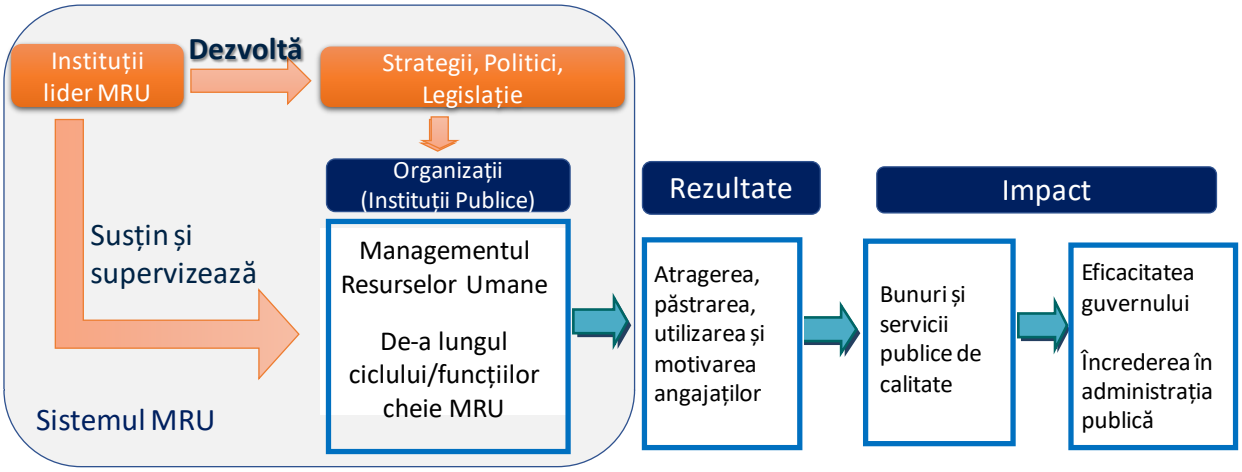
[5] Atelierul de lucru a avut loc la data de 15 aprilie 2019 în București, România. Raportul atelierului de lucru este prezentat separat, în cadrul Livrabilului 1.4 din acordul RAS.

1.2 Contextul și cadrul conceptual al raportului

10. **Punctul de plecare pentru *Studiul privind cadrul legal și instituțional* (Diagnosticul Inițial) și elaborarea opțiunilor de *Politică publică* recomandate pentru România este viziunea unui sistem MRU performant capabil să atragă, rețină, utilizeze și motiveze oamenii potriviți cu competențele potrivite pe posturile potrivite pentru a livra bunuri și servicii publice de înaltă calitate[6].** În cadrul unui astfel de sistem, instituțiile lider în MRU elaborează și supervizează implementarea strategiilor, politicilor și legislației MRU care ajută instituțiile publice să-și gestioneze personalul de-a lungul ciclului MRU pentru a-și atinge obiectivele instituționale și a livra bunuri și servicii publice. Împreună, instituțiile publice performante sunt fundația unei guvernări eficace (a se vedea Figura 1 de mai jos).

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

Figura 1. Sistemul MRU și eficacitatea administrației publice



11. **Viziunea este relevantă pentru toate categoriile de personal din sectorul public – indiferent dacă este vorba de funcționari publici sau personal contractual.** Materializarea acesteia are nevoie de un sistem MRU strategic și unitar în care funcțiile-cheie ale MRU sunt bine integrate și îndeplinite de către toate instituțiile publice. Aceste funcții-cheie includ (a se vedea rezumatul din Figura 2 de mai jos):

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

[6] Adaptat după OCDE (2016) Analiza guvernanței publice, Radiografie pentru România, p. 10 https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf după BM (2013). Un Raport privind Elaborarea strategiei de management al resurselor umane pentru perioada *2014-2018 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România.*

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

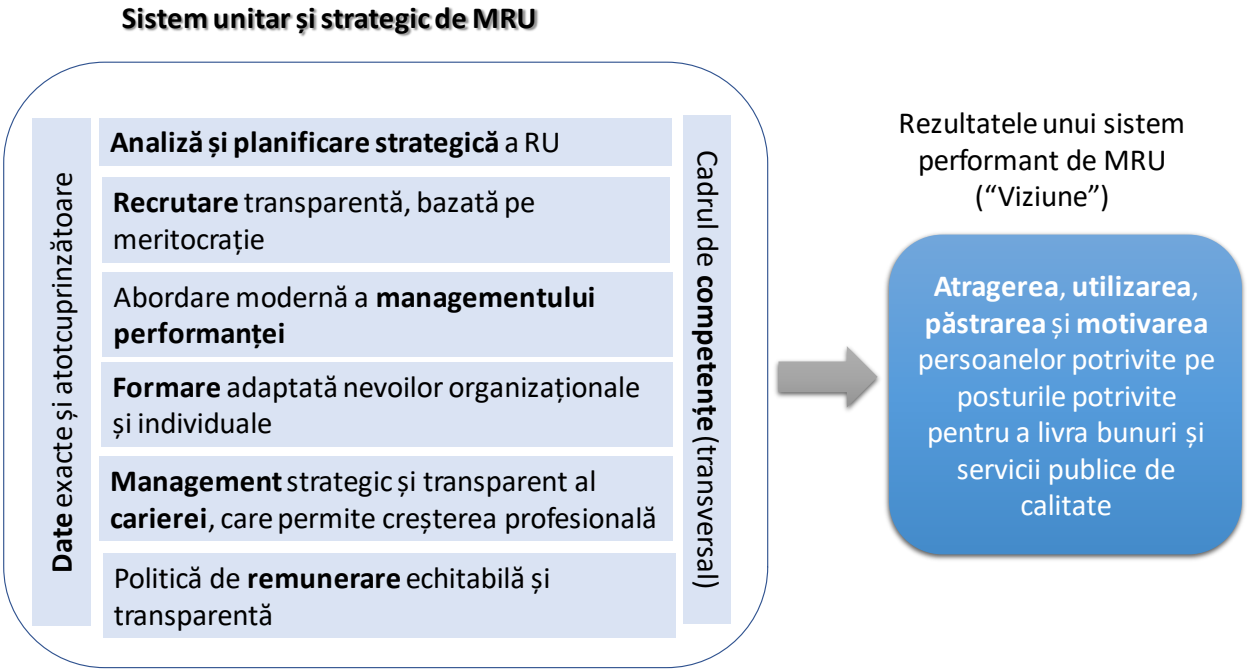
iii. Un sistem de **management al carierei** care recompensează și stimulează performanța și care contribuie la dezvoltarea personalului, adică unul bazat pe o abordare modernă a **managementului performanței**, și legat de o abordare strategică în ceea ce privește **formarea sau învățarea și dezvoltarea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

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

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

vi. Un **cadru de competențe** care stabilește competențele generale și specifice pentru diferitele tipuri de posturi și care poate ajuta la integrarea diferitelor funcții RU, de la identificarea necesarului de personal la recrutare și dezvoltarea carierei, ajutând astfel instituțiile publice să identifice, să dobândească și să dezvolte abilitățile și comportamentele de care personalul are nevoie pentru a avea o performanță ridicată.

Figura 2. Funcțiile și rezultatele unui sistem de MRU performant



12. **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 română 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 anul 1999 (Legea 188/1999). Legea mai prevede și înființarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) – subordonată în prezent Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) – pentru a reglementa și superviza respectarea legislației aferente funcției publice și pentru a ține evidența funcției publice. A urmat apoi o serie de măsuri menite a crește 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. O altă măsură a vizat transformarea prefecților din demnitari în înalți funcționari publici, în 2004[7]. Demersuri au fost întreprinse și pentru a consolida recrutarea și managementul carierei funcționarilor publici, prin acte normative adoptate în anii 2007/2008[8].

13. **Deși eforturile de reformă s-au concentrat pe funcția publică, în momentul de față doar aproximativ 11% din angajații din sectorul public au statut de funcționar public.**[9] Majoritatea personalului din sectorul public este angajat în baza Codului Muncii (Legea 53/2003), care intră în competența MMJS, și a diferitelor acte normative emise de ministerele de resort relevante[10]. Reglementările privind recrutarea și promovarea personalului contractual au fost aliniate mai îndeaproape cu cele ale funcționarilor publici în anul 2011.[11]Inspecția Muncii (IM), subordonată MMJS, ține 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 fragmentate decât cele privind funcționarii publici și există o supraveghere limitată 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 atotcuprinzătoare pentru managementul personalului contractual din administrația publică, cum există pentru funcționarii publici (Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 - SDFP).

14. **În ciuda eforturilor depuse, atragerea și utilizarea persoanelor potrivite pe posturile potrivite, precum și motivarea personalului continuă să genereze provocări.** În majoritatea cazurilor, recrutarea se limitează doar la testarea memorării unor texte de lege și nu pe evaluarea competențelor și abilităților necesare unui sector public modern. Reorganizările instituționale au loc destul de frecvent și nu există o analiză și planificare strategică a RU care să încerce să coreleze competențele și posturile necesare cu prioritățile organizaționale. Procentul funcțiilor publice vacante este destul de mare (în jur de 17%), la fel și cel al numirilor temporare în funcții publice de conducere (în jur de 20%), iar funcționarii publici de execuție avansează rapid și aproape automat de la un grad la altul. Peste 70% dintre aceștia sunt în prezent la cel mai înalt grad profesional posibil. Managementul performanței constă în mare măsură în evaluări de rutină, de sus în jos, ale performanței, nu este bine corelat cu învățarea

[7] L 340/2004
[8] HG 611/2008; HG 341/2007 pentru înalții funcționari publici.
[9] Excluzând anumiți funcționari publici cu statut special (cum ar fi diplomații), pentru care nu există o centralizare
[10] În timp ce Codul Muncii stabilește condițiile generale pentru angajarea cu contract individual de muncă în sectorul public și în 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).
[11] Hotărârea de Guvern nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru pentru ocuparea unui post vacant și promovarea personalului contractual din sectorul public

și dezvoltarea și nu este utilizat ca instrument de motivare a personalului. În consecință, deși nivelul de salarizare a crescut în urma Legii-Cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Legea 153/2017), dezvoltarea carierei și perspectivele de creștere profesională în funcția publică din România sunt mai limitate, scăzându-i astfel atractivitatea mai ales pentru tinerii calificați și entuziaști care ar putea fi vectori ai schimbării.

15. **Reforme suplimentare pentru consolidarea MRU în administrația publică din România sunt prevăzute în Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP) și în Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP).** 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 revizuirea sistemelor și politicilor de recrutare, selecție, evaluare și motivare, pentru 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[12] propus în 2018, sunt introducerea unui concurs național de recrutare pentru funcția publică, urmat de selecția prin concurs pe post la nivel instituțional, introducerea unui cadru de competențe pentru funcționarii publici, și a unui sistem național electronic de evidență a ocupării în sectorul public.

16. **Pentru implementarea acestor măsuri de reformă și pentru a depăși provocările rămase în legătură cu MRU în administrația publică, vor fi necesare eforturi suplimentare de reformă.** Prezentul raport sintetizează constatările Diagnosticului Inițial și prezintă opțiuni recomandate atât pentru funcțiile MRU specifice (capitolul 3), cât și pentru sistemul MRU în ansamblu (capitolul 4). Capitolul următor include o prezentare generală, succintă, a resurselor umane în administrația publică din România în scopul identificării modului în care sistemul actual reușește să atragă, să utilizeze, să rețină și să motivează funcționarii publici.

2 Prezentare generală a resurselor umane în administrația publică din România

17. **Cele trei categorii principale de resurse umane din administrația publică din România sunt: funcționarii publici, personalul contractual și demnitarii[13].** Funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică sunt considerați un grup ocupațional distinct în Legea cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice din anul 2017.[14] Implicit, conform acestei definiții indirecte, personalul din administrația publică ar corespunde cu ceea ce OCDE numește „public servants", diferiți de „angajații din

> Per ansamblu, în anul 2018, angajații din sectorul public (autoritățile publice) reprezentau aproximativ 13,8% din totalul angajaților din România.

[12] 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.
[13] Adică personalul ales sau numit politic
[14] A se vedea Anexa VIII la Legea 153/2017

sectorul public în totalitatea sa, care de obicei sunt reglementați în baza unor politici de ocupare diferite”.[15]

18. **Per ansamblu, nu există o definiție sau delimitare clară, oficială, în alt act normativ, între personalul din administrația publică și cel din alte sectoare bugetare, cum ar fi educația, sănătatea, justiția sau apărarea.** Personalul contractual ar putea fi împărțit în mod informal în personal care prestează servicii (ca de exemplu cadrele didactice), personal cu rol de conducere și supraveghere în diferite sectoare care provine din rândul personalului care prestează servicii (ca de exemplu directorii de școli și inspectorii școlari) și personalul din instituțiile centrale sau teritoriale, cu atribuții de elaborare, monitorizare și supervizare de politici și legi în sectoarele respective (ca de exemplu personalul din Ministerul Educației). Aceștia din urmă ar putea fi considerați funcționari publici – cu excepția celor care îndeplinesc funcții „pure” de suport și care, în mod evident, nu au prerogative de putere publică (ca de exemplu șoferii sau personalul de curățenie)[16].

19. **Dat fiind caracterul fragmentat al sistemului de colectare a datelor, este greu de obținut o imagine atotcuprinzătoare a personalului contractual din administrația publică sau din sectorul public în general.** Dacă limităm administrația publică la instituții publice care au cel puțin o poziție de funcționar public, atunci personalul contractual ar putea reprezenta aproape 58% din personalul administrației publice.[17] Personalul contractual pare a fi angajat mai ales la nivel local, acolo unde procentul acestora ajunge până la 71% din angajații instituțiilor eșantionate (a se vedea Figura 2). Însă instituțiile incluse în eșantion angajează, împreună, doar 27% din personalul sectorului public[18]. Procentul mare al personalului contractual la nivel local ar putea fi și rezultatul modului în care s-au distribuit atribuțiile de prestare a serviciilor între nivelurile central și local, deoarece autoritățile locale angajează sau supraveghează și personal cu funcții de prestare de servicii în domeniul asistenței sociale și în unele unități medicale. Într-adevăr, datele disponibile sugerează că un procent însemnat al personalului contractual de la nivel local lucrează în domeniul asistenței sociale. De exemplu, peste o treime (37%) sunt asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav.[19]

[15] „ex. majoritatea medicilor, cadrelor didactice, personalului din poliție, personalului militar, personalului din sistemul judiciar sau oficialilor aleși”. A se vedea https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445

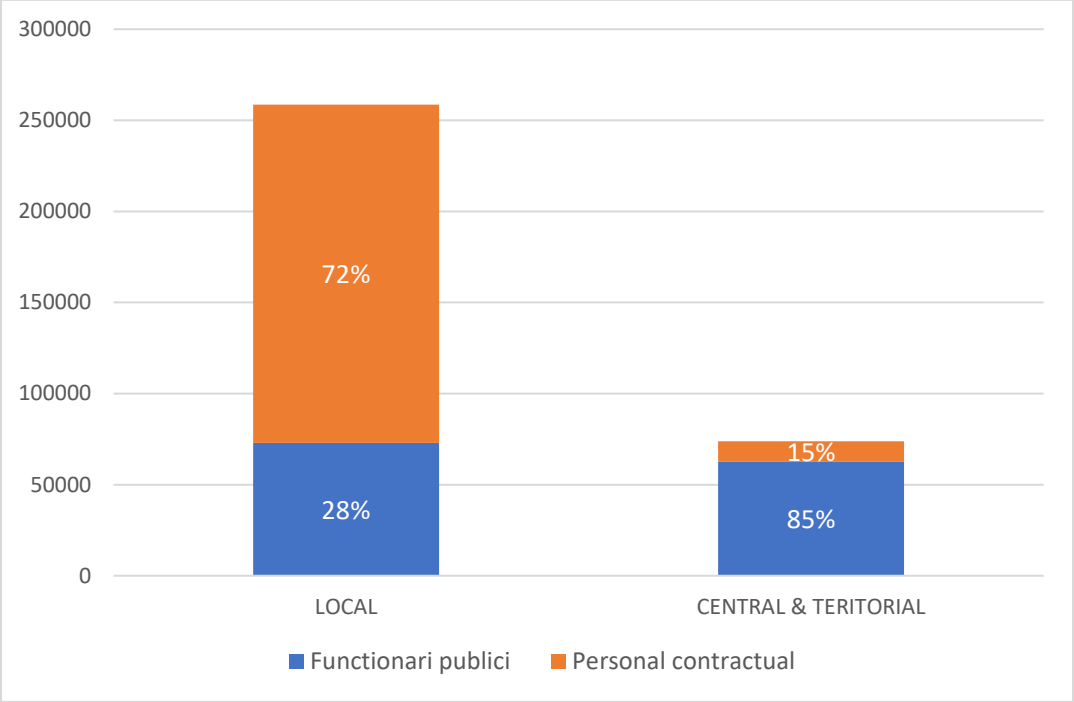
[16] Însă Capitolul II al Anexei VIII la Legea cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice enumeră un număr substanțial de poziții din administrația publică ca fiind contractuale.

[17] Calculele se bazează pe datele Inspecției Muncii din toamna anului 2018.

[18] Doar 56% din instituțiile centrale (excluzând sectoarele sănătate, educație, interne, apărare și justiție) și 69% din instituțiile locale sunt in baza de date a ANFP, adică angajează cel puțin un Funcționar public.

[19] Datele Inspecției Muncii, noiembrie 2018.

Figura 3. Funcționari publici și personal contractual – nivel central vs. nivel local, instituții selectate

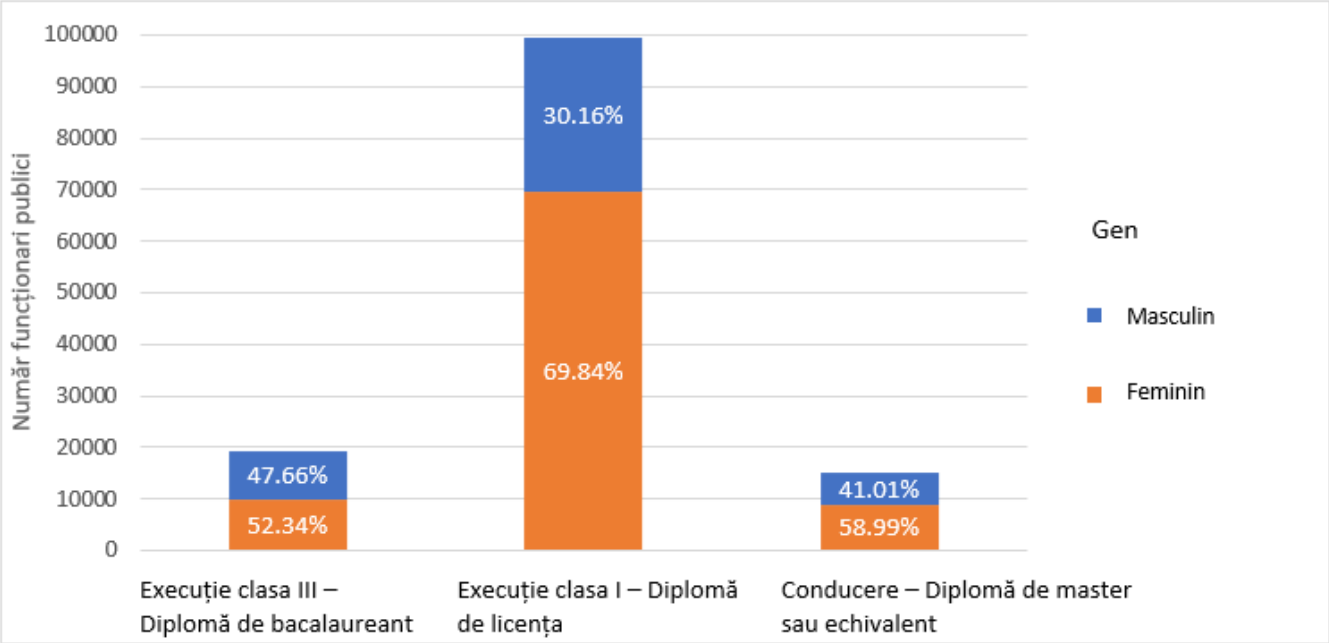


Sursa: Date ANFP pentru anul 2018 și date ale Inspecției Muncii.
Eșantionul include doar instituții publice care au cel puțin un funcționar public în rândul personalului.
Împreună, acestea angajează aproximativ 27% din personalul din sectorul bugetar.

20. **Per ansamblu, circa 11% din angajații în sectorului bugetar sunt funcționari publici[20]. Structura demografică** a funcției publice reflectă oarecum tendințele regionale. Funcționarii publici au un nivel înalt de educație (85% au absolvit învățământul terțiar). **Femeile** sunt majoritare în funcția publică, însă procentul lor scade la nivelurile superioare: 69% din personalul de execuție (clasa I) și 59% din cel de conducere, însă doar 30% din înalții funcționari publici sunt femei.

[20] Fără a include funcționarii publici cu statut special, care derulează activități specifice anumitor sectoare/autorități publice, ca, de exemplu, afaceri externe.

Figura 4. Funcționarii publici după educație și gen

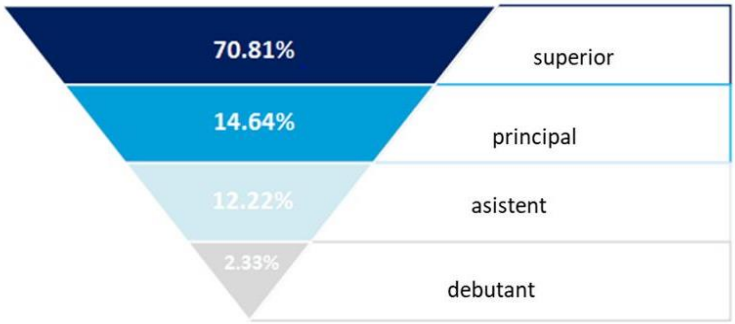


Sursa: Date ANFP pentru anul 2018

21. **În ceea ce privește structura funcției publice, numărul funcționarilor publici este puțin mai mare la nivel local decât la nivel central** (72.972 față de 62.692). Aproximativ 11% din pozițiile aferente funcției publice sunt de conducere[21], restul fiind de execuție. Doar circa 0,1% din poziții sunt funcții publice de nivel înalt (216 în 2017). În ceea ce privește funcționarii publici de execuție, există o piramidă inversată a gradelor profesionale, peste 70% dintre funcționari publici fiind la cel mai înalt grad și mai puțin de 3% fiind funcționari publici debutanți.

[21] Pozițiile de conducere sunt acelea care au cel puțin cinci poziții subordonate. Acestea includ șefii de birou, de serviciu, directorii și directorii generali.

Figura 5. Funcționari publici în funcții de execuție, după grad

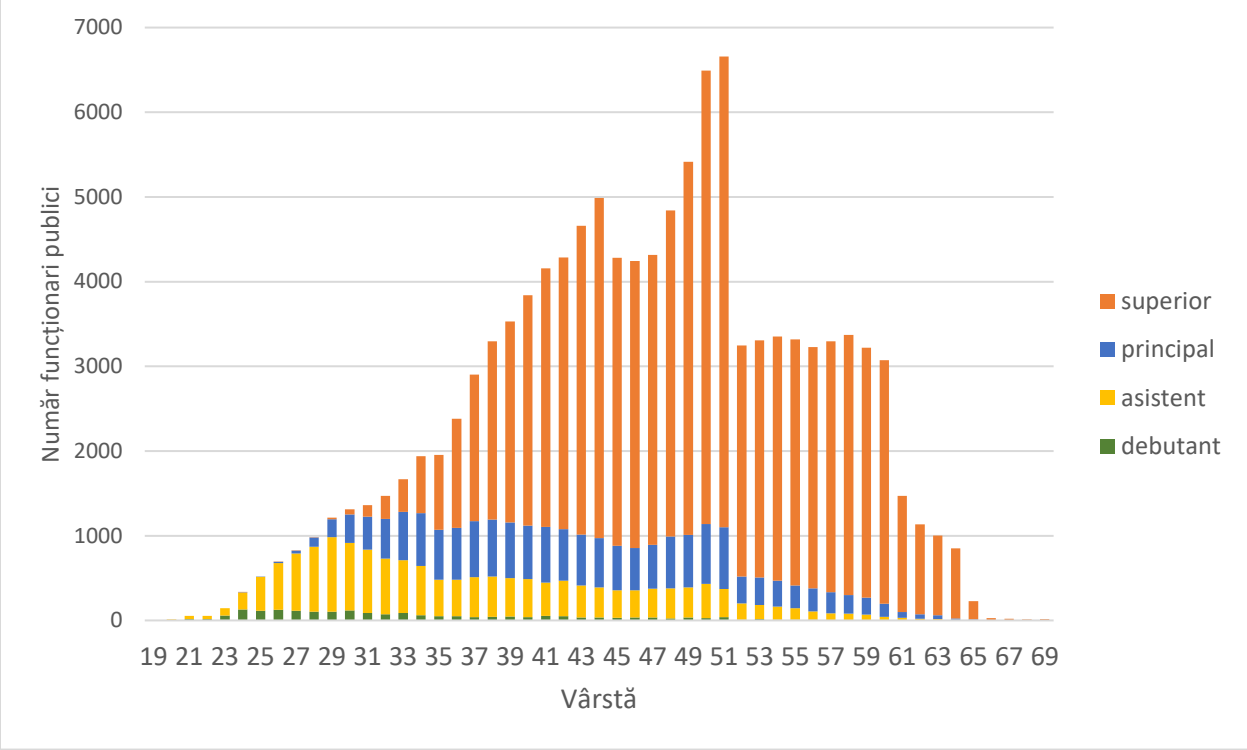


Sursa: figură bazată pe BM (2017:10[22]), actualizată cu datele ANFP pentru anul 2017

22. **Datele statistice despre structura funcției publice pe criteriul vârstei reflectă gradul de îmbătrânire, persoanele de peste 40 de ani reprezentând peste 75% din întreg personalul.** Acest lucru reflectă, parțial, și tendința de îmbătrânire a populației din România, deși îmbătrânirea este mult mai pronunțată în funcția publică față de totalul populației, unde 47% sunt sub vârsta de 40 de ani. Per ansamblu, România este aliniată la tendințele regionale în ceea ce privește procentul angajaților de la stat care au sub 50 de ani.[23] Actuala structură de vârstă a funcției publice sugerează că următoarea „tranziție majoră", adică atunci când un număr mare de funcționari publici se vor pensiona, va avea loc cam peste 15 ani (a se vedea Figura 6 de mai jos).

[22] Banca Mondială (2017). Evaluarea Impactului Reglementărilor: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale.
[23] Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). O prezentare generală comparativă a caracteristicilor și performanței administrației publice în cele 28 de state membre UE (p. 44)

Figura 6. Distribuția funcționarilor publici de execuție după vârstă și grad



Sursa: Date ANFP pentru anul 2018

23. **Datele disponibile sugerează că managementul funcției publice din România continuă să întâmpine anumite provocări când vine vorba de a se apropia de viziunea unui sistem de MRU performant:**

    i. **Atractivitatea funcției publice este inegală**: deși pare să fi devenit mai atractivă după Legea cadru a salarizării din 2017, discrepanțele între salariile plătite pentru poziții similare în cadrul aceloraşi instituții, precum și între diferite instituții, limitează eficacitatea legii.

    ii. **Retenție:** Per ansamblu, numărul intrărilor și ieșirilor în și din funcția publică este destul de mic (în jur de 5-6% din efectiv pe an), ceea ce indică stabilitatea corpului de funcționari publici. Însă mai puțin de jumătate din persoanele care ies din funcția publică o fac pentru că se pensionează (cam 40% dintre ieșiri), ceea ce sugerează că retenția ar putea reprezenta o provocare. În plus, unele instituții se confruntă cu provocări în retenția personalului calificat datorită disparităților salariale.

    iii. **Utilizarea**: în plus față de inversarea piramidei de grade profesionale la nivel de execuție, procentul de posturi vacante este ridicat (17% din poziții totale nu erau ocupate la finalul anului 2018[24]; 59% din pozițiile de debutant nu erau ocupate la finalul anului 2017), la fel ca și proporția numirilor temporare pe funcțiile publice de

[24] Rata este ridicată la nivel local.

conducere (circa 20%) și pe pozițiile de înalt funcționar publici (68%). Utilizarea optimă a personalului este complicată și de reorganizări destul de frecvente, care nu au neapărat la bază evaluări ale personalului și abilităților necesare pentru a atinge obiectivele instituționale. [25]

iv. **Motivare**: 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 pentru a obține performanțe superioare. Piramida inversată a gradelor profesionale, în cazul funcționarilor publici de execuție, precum și numărul mare de numiri temporare pe poziții de conducere reduc oportunitățile de progres în carieră și potențialul acestora de a acționa ca stimulent pentru performanță.

24. **Pentru a rezolva aceste provocări și a se apropia de viziunea unui sistem performant de MRU, felul în care funcțiile-cheie de MRU sunt îndeplinite la ora actuală necesită îmbunătățiri.** Următoarea secțiune prezintă cadrul legal și instituțional al MRU în administrația publică românească, precum și principalele provocări pentru fiecare funcție cheie, prezentând și un set de opțiuni recomandate pentru abordarea provocărilor – atât pentru fiecare funcție în parte cât și pentru întregul sistem de MRU.

3 Provocări legate de MRU și opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU

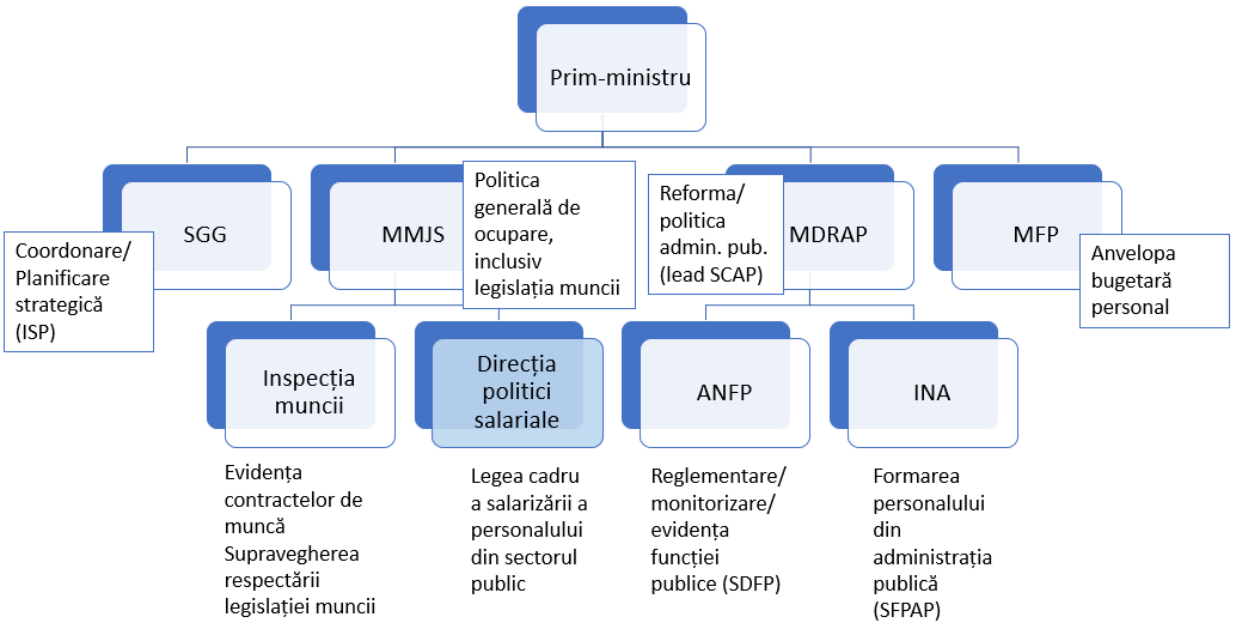
3.1 Configurația instituțională de ansamblu pentru MRU

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

[25] Spre exemplu, dacă ne raportăm la principalele modificări ca fiind cele care necesită Hotărâri de Guvern (HG) cu privire la organizare și funcționare, atunci, în anul 2017, s-au produs circa 59 de reorganizări substanțiale în 96 de instituții de la nivel central.

sectorul public. **Institutul Național de Administrație (INA)**, recent reînființat, este subordonat de asemenea MDRAP și are, printre altele, sarcina de a oferi formare specializată personalului din administrația publică. Figura 7 de mai jos ilustrează grafic principalii actori și responsabilitățile acestora.

Figura 7. Instituții implicate în MRU



26. **Analizând atribuțiile de elaborare de politici și supraveghere pentru diferitele categorii de personal pentru funcțiile-cheie MRU identificate, s-a constatat o fragmentare chiar și mai mare a sistemului MRU general.** Tabelul 1 de mai jos prezintă distribuția actuală a atribuțiilor centralizate de elaborare de politici și de supraveghere în materie de MRU. Deși există anumite similarități în modul de reglementare a recrutării și în managementul performanței/carierei personalului contractual, nu există o politică sau o strategie atotcuprinzătoare pentru personalul contractual și nici o supraveghere centrală a modului în care funcțiile MRU sunt îndeplinite pentru aceștia. Cu alte cuvinte, deși condițiile de angajare pentru personalul contractual fac în prezent obiectul mai multor HG-uri, precum și al Legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (nr. 153/2017), nu se realizează o monitorizare a conformității cu aceste prevederi (dincolo de cele legate de remunerare), iar personalului contractual, departamentelor RU sau managerilor din instituțiile publice nu le este oferit sprijin în implementarea acestei legislații și gestionarea procesului. De asemenea, disponibilitatea limitată a datelor despre această categorie de personal îngreunează analiza

Provocare:
absența unei politici sau strategii atotcuprinzătoare de MRU pentru personalul contractual și a unei supervizări centralizate a funcțiilor MRU pentru personalul contractual.

provocărilor specifice în gestionarea acestuia și dezvoltarea unei politici atotcuprinzătoare de MRU pentru administrația publică.

Tabelul 1. Politici și supraveghere – atribuții centralizate

Funcția MRU/domeniu problematic	Funcționari publici	Personal contractual
Analiza și planificarea RU	Nu există o politică clară **ANFP** (**anterior**) – plan centralizat al forței de muncă pentru administrația publică centrală bazat pe PL de la ministerele de resort	Nicio politică
	SGG - Planuri Strategice Instituționale (concentrare limitată pe RU)	
Reorganizări	Nu există o politică clară/În principiu, MDRAP și ANFP (pe baza SDFP)	
Clasificarea posturilor și fișe de post standardizate	**ANFP**	**MMJS:** Clasificarea Ocupațiilor din România[26] (sectorul public și privat, pe baza 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 activă)	**MMJS** (fără supervizare)
Managementul performanței	**ANFP** (fără supervizare – cu excepția celei indirecte prin petiții)	**MMJS** (indirect, fără supervizare)
Managementul carierei	**ANFP** (supervizarea concursurilor pentru 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	
Politica de remunerare	**ANFP** – rol *de facto* limitat în colectarea de date	
	MMJS – politici și supervizare **MFP** – alocări bugetare pentru personal	

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

Date RU și IT	**ANFP** (inclusiv structura posturilor, posturile vacante pentru recrutare, evoluția carierei)	**Inspecția Muncii** (date despre contracte individuale de muncă în sectorul public și privat, inclusiv date salariale de bază, darfără o structură a posturilor, posturi vacante pentru recrutare, evoluția 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, evoluția în carieră)	

27. **Coordonarea actorilor cu atribuții legate de politica de MRU se realizează, în principal, de către Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (CNCISCAP) și, în special, de către grupul de lucru pe resurse umane al acestuia.** Creat pentru a monitoriza implementarea SCAP, CNCISCAP este coordonat de prim-ministru și include reprezentanți la nivel de ministru/secretar de stat din SGG, Ministerul Fondurilor Europene, MFP, MDRAP și Ministerul Societății Informaționale. Însă, cum CNCISCAP este legat de ciclul actual de programare strategică, aceasta este, în principiu, o structură temporară, iar mandatul său privind măsuri ce țin de RU se limitează la aspectele incluse în SCAP.

28. **Consiliul Național pentru Dezvoltarea Resurselor Umane din administrația publică (denumit în cele ce urmează Consiliul RU) este mandatat cu un rol consultativ și de coordonarea interinstituțională a strategiilor și legislației MRU în administrația publică**[27]. Consiliu RU include atât parteneri sociali, cât și instituții publice, rezervând 6 locuri pentru reprezentanții instituțiilor publice (SGG, MDRAP, ANFP, MFP, MMJS și MEN) și 7 locuri pentru alți factori interesați relevanți (4 din structurile asociative ale autorităților locale, 2 din mediul academic, 1 pentru ONG-uri și 2 pentru confederațiile sindicale). Prim-ministrul este responsabil de conducerea și să coordonarea lucrărilor Consiliului, iar SGG găzduiește secretariatul technic. Principalele atribuții ale Consiliului pentru RU, în baza legii, sunt:

    - Evaluarea realizării obiectivelor strategice din strategiile de MRU relevante pentru administrația publică;
    - Pregătirea și prezentarea către prim-ministru a unui raport anual privind MRU din administrația publică;
    - Identificarea priorităților pentru reforma MRU;

[27] 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.

- 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.

29. **În continuare, capitolul sintetizează principalele provocări și opțiuni recomandate pentru consolidarea politicilor și practicilor MRU în fiecare arie funcțională.** O mare parte din analiză se concentrează pe managementul funcției publice, având în vedere importanța acesteia și atenția acordată de recentele reforme și strategii legate de MRU. Analiza are în vedere politici și mandate instituționale și pentru personalul contractual, deoarece astfel de poziții sunt numeroase în cadrul familiei ocupaționale „administrație publică", i.e. în ministere și alte instituții centrale, precum și în administrația publică locală.[28] După cum s-a menționat deja, astfel de poziții corespund definiției date de OCDE termenului de „public servants" (care include funcționari publici și alte categorii de personal din instituțiile principale ale administrației publice).[29] Discuția nu vizează și personalul din alte grupuri ocupaționale sau personalul care prestează servicii publice, i.e. ceea ce OCDE definește ca „angajați ai sectorului public mai amplu"[30].

Provocări legate de planificarea RU:
Utilizare
Atragere
Retenție

3.2 Analiza și planificarea RU

30. **Actualele procese de planificare a RU nu stabilesc nevoile de personal pe baza abilităților și competențelor necesare pentru îndeplinirea mandatelor instituționale.** Acest lucru îngreunează folosirea personalului potrivit pe posturile potrivite și poate limita atractivitatea și retenția, în cazul în care candidații și personalul simt că abilitățile lor nu sunt bine folosite. Instituțiile centrale trebuie să elaboreze Planuri Strategice Instituționale (PSI) pe termen mediu, pe baza unei metodologii stabilite. Acestea ating într-o mică măsură aspectele de RU, însă nu există o analiză și o planificare sistematică a RU, care să le fundamenteze. Până de curând, ANFP elabora planul anual de ocupare pentru funcția publică de la nivel central pe baza rapoartelor primite de la instituțiile publice. Însă, acest plan era o listă cu numărul minim și maxim de poziții pentru anul următor[31], care nu identifica și nici nu planifica în avans abilitățile sau competențele necesare pentru atingerea obiectivelor organizaționale. În momentul de față, doar Ministerul de Finanțe îndeplinește o funcție de supervizare a planificării personalului, deoarece aprobă cheltuielile anuale de personal ale instituțiilor. Înghețarea angajărilor a avut loc destul de frecvent, fiind aplicată, de obicei, la nivel general, fără o analiză a resurselor umane necesare pentru atingerea obiectivelor organizaționale și a priorităților guvernamentale. Acest lucru a afectat și recrutarea, contribuind la procentul mare de posturi vacante și de numiri temporare. În final, absența unei planificări și a unei analize strategice a RU este asociată și provocărilor ce țin de

[28] A se vedea Anexa VIII, Capitolul II din Legea 153/2017 (Legea-cadru a salarizării personalului plătit din founduri publice)
[29] https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445
[30] Ibid
[31] Diferențiat după nivel (de conducere/execuție), grad etc.

elaborarea structurilor de funcții și a fișelor de post. Reorganizările se produc destul de frecvent, însă o analiză a legăturii dintre acestea și obiectivele strategice sau misiunea organizației este rară. Fișele de post variază adesea pentru categorii de poziții similare și nici nu sunt corelate cu un proces de analiză și planificare care identifică abilitățile și competențele-cheie necesare.

31. **Cadrul de competențe prevăzut ar putea servi ca integrator al diferitelor funcții de RU și ar putea ulterior contribui la întărirea analizei și planificării strategice a RU.** Cadrul de competențe poate ajuta instituțiile publice, departamentele de RU și managerii din instituție să identifice nevoile de personal din perspectiva abilităților și competențelor; să îmbunătățească elaborarea fișelor de post; să evalueze candidații; să realizeze evaluările de performanță; și să definească planuri și obiective pentru dezvoltarea profesională.

32. **În general, planificarea personalului ar putea fi corelată mai clar cu viziunea de ansamblu asupra MRU și cu obiectivele instituționale și programatice**, iar aceste obiective ar putea fundamenta mai bine configurarea structurilor organizaționale – mai ales în cazul reorganizărilor. Este nevoie de îndrumare metodologică, la nivel central, dar și de o capacitate consolidată în cadrul departamentelor de RU, pentru a sprijini un astfel de proces la nivel instituțional. ANFP poate oferi această îndrumare și acest suport pentru cadrul de competențe al funcției publice, iar SDFP prevede, la rândul ei, un rol al ANFP în a analiza oportunitatea reorganizărilor. Însă, per ansamblu, analiza și planificarea strategică a RU sau dezvoltarea structurilor organizaționale, trebuie să-i aibă în vedere și funcționarii publici și personalul contractual din aceeași instituție. Cum ANFP nu are un mandat pentru această ultimă categorie de personal, urmează ca instituția coordonatoare în cazul lor să fie identificată în viitor. În procesul de identificare a instituției, este important să se aibă în vedere faptul că nu există justificare pentru a crea două procese separate – atât în cadrul instituțiilor și la nivel central – pentru planificarea RU. Similar, dezvoltarea structurilor organizaționale în instituțiile care angajează și personal contractual și funcționari publici ar trebui să aibă o abordare holistică pentru a identifica ce fel de poziții – de funcționar public sau personal contractual – sunt necesare pentru atingerea obiectivelor instituționale.

Tabelul 2. Opțiuni recomandate pentru analiza și planificarea RU

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
Cadrul de competențe			
Elaborarea și implementarea cadrului de competențe pentru funcția publică.	ANFP, în coordonare cu INA și MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Legală și operațională
Elaborarea/actualizarea clasificării posturilor și crearea unui registru al posturilor, corelat cu cadrul de competențe, și consecvent cu COR și cu standardele ocupaționale	ANFP, INA, MMJS	Termen scurt	Operațional

Elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacității pentru departamentele și managerii de RU, referitor la folosirea/implementarea cadrului de competențe	ANFP	Termen mediu	Construirea capacității
Analiză și planificare strategică a RU			
Încredințarea rolului de coordonare/consultativ pentru analiza și planificarea strategică a RU către instituția centrală	De stabilit - ANFP/MDRAP/SGG	Termen scurt la mediu	Legal/schimbare în mandatele instituţionale
Elaborarea unei metodologii pentru analiza și planificarea strategică a RU la nivel instituțional, și clarificarea legăturii cu planificarea strategică instituțională	ANFP/MDRAP cu SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Legală (legislația primară sau secundară)
Elaborarea și implementarea planului de dezvoltare a capacității pentru analiza și planificarea strategică a RU, pentru departamentele și managerii de RU	ANFP Avizul Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Construirea capacității
Reorganizare			
Încredințarea unei instituții centrale rolul de a coordona/îndruma reorganizarea, concentrându-se nu doar pe aspectele procedurale, ci și pe oportunitate și pe valoarea adăugată a reorganizării	De stabilit - ANFP/MDRAP și/sau SGG	Termen scurt la mediu	Legal/schimbare în mandatele instituționale
Elaborarea unei metodologii pentru realizarea de reorganizări de către instituții și pentru evaluarea reorganizărilor de către instituția de la nivel central	ANFP/MDRAP și SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Legislația secundară/Operațional
Elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacității pentru departamentele de RU, în sprijinul reorganizării din perspectiva RU	ANFP/MDARP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Construirea capacității

Provocări legate de Recrutare
Atragere și Utilizare

3.3 Recrutare

33. **Accentul puternic pus pe memorarea textelor de lege limitează utilitatea practicilor curente de recrutare în atragerea și corelarea oamenilor potriviți cu posturile potrivite – în ciuda procedurilor complexe de recrutare a funcționarilor publici.** Recrutarea funcționarilor publici are la bază o evaluare scrisă și un interviu, iar pentru fiecare concurs în parte se înființează câte o comisie de concurs și o comisie de soluționare a contestațiilor. ANFP realizează o supervizare sau recrutare aproape „în timp real" pentru pozițiile aferente funcției publice, organizând, avizând sau monitorizând (indirect) conformitatea cu procedurile de recrutare pe baza notificărilor instituțiilor și a petițiilor candidaților. Recrutarea personalului contractual urmează proceduri relativ similare la nivel de instituție, însă nu există o supervizare a modului în care aceasta se realizează. Actualele proceduri de recrutare, inclusiv funcția de supervizare/monitorizare a ANFP, sunt menite să asigure legalitatea – și, implicit, și

meritocrație și transparență în recrutare. Însă, în practică, acestea pun o povară procedurală mare pe instituțiile publice, pe ANFP și pe candidații pentru pozițiile aferente funcției publice. Împreună cu punctele slabe asociate planificării forței de muncă și a realizării fișelor de post, identificate mai sus, toate acestea generează provocări în a atrage și a aloca persoanele corespunzătoare pe posturile potrivite. Alături de punctele slabe în planificarea forței de muncă și elaborarea fișelor de post identificate mai sus, acest lucru ridică provocări în atragerea și corelarea oamenilor potriviți cu posturile potrivite.

34. ***Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice (SDFP)* și Codul Administrativ propus prevăd introducerea unui proces de recrutare a funcționarilor publici în două etape: o primă etapă constând într-un concurs național și o a doua etapă reprezentată de un concurs de selecție a candidaților pe post**[32]. Dacă va fi corect proiectată și însoțită de o alocare adecvată de resurse, această abordare are potențialul de a rezolva unele din provocările asociate recrutării pentru funcția publică. În primă fază, concursul ar trebui să testeze abilități și competențe mai ample (de exemplu, abilități verbale, numerice, de raționament abstract și situațional[33]), nu doar cunoașterea legislației generale. Implementarea concretă a acestui concurs – e.g. prin sistemele proprii ale ANFP sau să fie externalizat sau derulat în parteneriat cu o firmă specializată în testări pe calculator- va trebui analizată mai detaliat. În cea de-a doua fază a recrutării (cea de pe post), membrii comisiei de concurs, inclusiv personalul relevant din departamentele de RU, ar trebui instruiți pentru a evalua candidații într-un mod mai holistic, prin intermediul interviurilor, al simulărilor și al altor tehnici corespunzătoare. În al treilea rând, pentru ca recrutarea să aibă succes în identificarea personalului potrivit pentru pozițiile potrivite, aceasta ar trebui corelată cu planificarea strategică a RU, după cum s-a evidențiat mai sus. În cele din urmă, actuala abordare cu privire la supervizarea recrutării funcționarilor publici fiind intensă, păstrarea ei pentru cea de-a doua fază a recrutării (selecția pe post) ar genera provocări. Pe termen mediu, ar putea fi explorate noi modalități prin care să se asigure respectarea cerințelor și a principiilor pentru a doua etapă a recrutării (selecția pe post), precum și pentru recrutarea personalului contractual (ex. audituri pe bază de eșantion, certificarea instituțiilor[34]).

Tabelul 3. Opțiuni recomandate pentru recrutare

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
Actualizarea politicii de recrutare a funcționarilor publici pentru a include o primă etapă de concurs național și o a doua etapă de selecție pe post	MDRAP, ANFP, SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Modificare legislativă (legislație primară)

[32] Așa cum este practica actuală, de exemplu, la Comisia Europeană și în Belgia

[33] A se vedea, de exemplu, modelele de teste de la Comisia Europeană : https://www.prometric.com/en-us/clients/epso/pages/EPSO-AD-Cycle-Self-Assessment.aspx

[34] Așa cum se face spre exemplu în Irlanda, unde Comisie pentru Numiri pe Funcții Publice acordă licențe de recrutare (stabilește (în urma certificării prin audituri periodice) instituțiilor publice care respectă standardele de recrutare și numire pe care Comisia le stabilește. Instituțiile care dețin astfel de licențe pot să-și deruleze singure procesele de recrutare. A se vedea și Livrabilul 1.2 „Cercetarea experienței internaționale relevante” din prezentul RAS pentru mai multe detalii.

Elaborarea unei metodologii pentru departamentele de RU, pentru implementarea noii politici de recrutare	ANFP	Termen mediu	Legislația secundară
Elaborarea și implementarea unui plan de formare pentru departamentele de RU și membrii comisiilor de selecție/personalul specializat în recrutare	ANFP și INA	Termen mediu spre lung	Construirea capacității
Evaluarea fezabilității și elaborarea unui plan pentru a introduce noi modalități de asigurare a conformării cu principiile și cerințele de recrutare în cea de-a două etapă a recrutării (selecția pe post) (e.g., audituri pe bază de eșantioane, certificarea instituțiilor)	MDRAP, ANFP, SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu la mai lung	Activitate analitică, urmată de schimbări legale și operaționale
Evaluarea impactului actualelor proceduri de recrutare pentru personalul contractual pentru a identifica echilibrul corect dintre responsabilizare, flexibilitate și costuri;	De stabilit – SGG, MDRAP, MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu la mai lung	Activitate analitică, urmată de schimbări legale și operaționale

Provocări asociate managementului performanței
Motivare

3.4 Managementul performanței

35. **Practicile de management al performanței nu fac o distincție corespunzătoare între cei cu rezultate bune și cei cu rezultate slabe și nu folosesc la motivarea personalului sau pentru dezvoltarea carierei acestuia.** ANFP stabilește politica de management al performanței pentru funcționarii publici, care este reglementată prin legislație primară. Însă nu există îndrumare, monitorizare și supraveghere de la nivel central pentru procesul de management al performanței – cu excepția câtorva cazuri în care funcționarii publici se adresează ANFP cu petiții sau contestă în instanță rezultatele evaluării performanței. În abordarea curentă, managementul performanței este interpretat în sensul restrâns de evaluare a performanței. Legislația permite posibilitatea de a sancționa funcționarii publici cu performanțe slabe (calificativul „nesatisfăcător” duce la concedierea automată), însă nu îi recompensează pe cei cu rezultate foarte bune și nici nu prevede elaborarea unor planuri de îmbunătățire a performanței pentru cei cu rezultate mai slabe. Angajații nu participă activ la evaluarea propriei performanțe, iar interviurile sunt deseori doar formale, dacă se țin. Având în vedere provocările legale, povara de a oferi dovezi faptice pentru evaluările negative și implicările limitate ale evaluărilor pozitive, de foarte multe ori performanța angajaților este evaluată ca foarte bună. Astfel, în practică, evaluarea performanței este în mare măsură un exercițiu de rutină, nu un instrument care să-i motiveze și să-i ajute pe angajați să se dezvolte.

36. **Valorificarea potențialului managementului performanței nu necesită doar modificări legale și procedurale, ci și schimbări de comportament, într-o cultură organizațională favorizantă.** Implicarea activă a personalului în evaluarea propriei performanțe ar fi un prim pas în această direcție. Dezvoltarea unor linii directoare pentru manageri cu privire la modul în care să formuleze obiectivele individuale și cum să le coreleze cu obiectivele instituționale,

sau cum să evalueze competențele și să identifice nevoile de învățare și dezvoltare ale personalului, ar putea contribui la îmbunătățirea sistemului de evaluare a performanței. Mai ales pentru personalul de conducere, introducerea mai multor surse de feedback ar putea ajuta la captarea mai comprehensivă a performanței și ar servi ca mecanism de răspundere pentru calitatea procesului de evaluare a performanței. Însă, pentru ca managementul performanței să funcționeze ca instrument de dezvoltare și motivare, atât managerii cât și angajații ar trebui conștientizați despre valoarea și potențialul acestuia. Aceste eforturi de conștientizare ar trebui completate de îmbunătățirea abilităților managerilor de a discuta despre performanță cu angajații lor – mai ales pentru conversații „dificile", cu cei cu rezultate slabe – de a oferi feedback, "coaching" și de a-și motiva personalului. Managementul performanței reprezintă un proces continuu, ce nu ar trebui să se limiteze doar la o evaluare formală anuală.

Tabelul 4. Opțiuni recomandate pentru managementul performanței

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
Actualizarea legislației privind evaluarea performanței (e.g. sporirea implicării angajaților, mecanisme de feedback, contrabalansarea măsurilor punitive cu recompense pentru persoanele cu rezultate bune)	ANFP/MDRAP, consultându-se cu instituțiile relevante	Termen scurt la mediu	Legislație primară pentru funcționari publici, legislație secundară (HG) pentru personalul contractual
Elaborarea și diseminarea unor linii directoare/manuale privind evaluarea și managementul performanței	ANFP	Termen scurt la mediu	Operațional/Dezvoltarea capacității
Elaborarea unui plan de conștientizare și construire a capacității unităților de RU și a managerilor din instituții pentru folosirea unor tehnici moderne de management al performanței	ANFP (cu INA, dacă este inclusă și o componentă de formare)	Termen mediu	Dezvoltarea capacității

Provocări legate de managementul carierei
Motivare
Utilizare
Retenție

3.5 Managementul carierei

37. **Structura actuală a evoluției în carieră oferă oportunități limitate de dezvoltare profesională și promovare bazate pe performanță, lucru care limitează și impactul perspectivelor de carieră asupra motivației și a performanței personalului.** Politica de management al carierei pentru funcționarii publici este elaborată de ANFP. Deși promovarea în grad și clasă pentru funcționarii publici la nivel de execuție se face prin concursuri (examene), în realitate evoluția în carieră în posturile de execuție este relativ rapidă și în mare măsură automată, prin acumularea vechimii. Datorită lipsei planificării strategice a resurselor umane (inclusiv în ceea ce privește recrutarea și promovarea) și a numărului limitat de posturi de debutant, mai mult de 70% din funcționari publici de execuție au atins mai înalt grad profesional (superior). Recrutarea externă în posturi de conducere în funcția publică și o

frecvență ridicată a promovărilor temporare limitează și mai mult oportunitățile de carieră. Mobilitatea orizontală, de exemplu prin transferuri sau detașări, nu este concepută ca o oportunitate de dezvoltare profesională, ci este, în general, percepută ca o măsură punitivă. Pentru personalul contractual, mecanismul de promovare este în mare parte similar, deși este reglementat printr-o legislație diferită[35] și există mai puține trasee de mobilitate orizontală. Dată fiind lipsa datelor, în prezent se știu puține lucruri despre managementul carierei personalului contractual și despre provocările pe care le ridică. Pentru înalții funcționarii publici, există dispoziții speciale de mobilitate, dar, în practică, acestea par a fi rareori folosite ca instrument de dezvoltare profesională.

38. **Îmbunătățirile în performanța altor funcții RU ar putea contribui și la îmbunătățirea managementului carierei în funcția publică.** De exemplu, consolidarea managementului performanței și introducerea cadrelor de competență ar putea alinia mai bine evoluția carierei, performanța și dezvoltarea competențelor. O mai bună planificare a resurselor umane ar putea contribui la identificarea unor oportunități de deschidere a mai multor poziții de debutant, eligibile pentru personalul mai tânăr, stimulând astfel o revitalizare a administrației publice. O astfel de planificare ar permite instituțiilor să-și dezvolte abordări mai sistematice pentru evoluția carierei, folosind promovările ca stimulente/ recompense pentru performanțe foarte bune, mai degrabă decât pentru avansarea cvasi-automată în carieră.

39. **Pe termen mediu, consolidarea managementului carierei în administrația publică va necesita măsuri suplimentare.** Îmbunătățirea posibilităților de promovare de la nivel de execuție la nivel de conducere pentru funcționarii publici ar putea servi ca un stimulent puternic pentru creșterea performanței la nivel de execuție. Acest lucru va necesita, cel puțin, identificarea modalităților de limitare a promovărilor temporare și a numirilor temporare în funcții de conducere. Mobilitatea orizontală ar putea fi utilizată, de asemenea, cu mai multă consecvență pentru dezvoltarea personalului, în special pentru funcționarii publici în funcții de conducere (nivel superior) și pentru înalții funcționari publici. Pentru a dezvolta în continuare politica privind managementul carierei personalului contractual, este necesară o analiză mai aprofundată a situației actuale și a provocărilor aferente.

Tabelul 5. Opțiuni recomandate pentru managementul carierei

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
Actualizarea/Regândirea politicii de management al carierei pentru funcționarii publici (de exemplu, prin progresia mai lentă prin gradele profesionale, folosind mobilitatea orizontală pentru dezvoltare profesională, corelarea cu planificarea strategică a resurselor umane)	ANFP/MDRAP Coordonarea cu MMJS privind legătura cu grila de salarizare și cu MFP pentru cotele de	Termen mediu	Legală/analitică

[35] Ex., Legea-cadru a salarizării personalului plătit din fonduri publice (153/2007)

	promovare (dacă se introduc) Avizul Consiliului RU		
Introducerea unor cerințe speciale de mobilitate Pentru înalții funcționarii publici și pentru funcționarii publici de conducere și dezvoltarea unui plan de mobilitate	ANFP/MDRAP	Termen mediu	Legal
Revizuirea, pe baza unei analize cost-beneficiu, a dispozițiilor legale care permit ocuparea rolurilor de conducere prin promovări și numiri temporare	ANFP/MDRAP	Termen mediu	Analitică/legală

Provocări legate de formare
Utilizare
Motivare

3.6 Formare profesională

40. **Abordarea actuală a formării profesionale nu garantează încă dezvoltarea strategică și țintită a competențelor necesare unei administrații publice moderne.** Politica de formare și implementarea ei este fragmentată între diferite instituții, în special ANFP și INA. Strategia privind Formarea Profesională pentru Administrația Publică 2016-2020 (SFPAP) stabilește obiective ambițioase în domeniul formării, însă implementarea strategiei este întârziată din cauza capacității instituționale scăzute și a coordonării slabe. Instabilitatea instituțională a fost ridicată: INA a fost înființată în 2001, fuzionată cu ANFP în 2009 și apoi re-înființată ca structură independentă în 2016. Printre alte atribuții, INA este mandatată să ofere cursuri de formare tuturor categoriilor de personal din administrația publică, inclusiv grupurilor țintă strategice (programul Tineri Profesioniști/manageri publici, înalți funcționari publici). Cu toate acestea, capacitatea sa este limitată. Formarea este finanțată din două surse principale: bugetul de stat și fondurile europene. Acestea din urmă constituie cea mai mare parte a fondurilor de formare.

41. **Planurile instituționale de formare se limitează doar la formarea funcționarilor publici finanțată de la bugetul de stat.** Instituțiile publice sunt mandatate să elaboreze și să comunice aceste planuri către ANFP, care pregătește apoi un raport anual privind formarea funcționarilor publici și stabilește prioritățile de formare. Cu toate acestea, rata de raportare a instituțiilor către ANFP este scăzută. Planurile de formare la nivel de instituție sunt elaborate de departamentele de resurse umane, pe baza rapoartelor de performanță pe care le primesc de la manageri, însă planurile nu sunt întotdeauna legate de prioritățile strategice instituționale sau bazate pe analiza nevoilor de formare la nivel instituțional („training needs assessment”). Mai mult decât atât, formarea profesională a personalului, cu alt statut decât de funcționari publici, și formarea susținută din alte surse decât bugetul nu sunt incluse în planurile de formare, ceea ce le limitează utilitatea planurilor ca instrument strategic de dezvoltare a personalului.

42. **Eficientizarea proceselor de planificare pentru formarea în administrația publică ar putea ajuta instituțiile să-și identifice mai bine nevoile de formare și să definească mai bine obiectivele strategice de dezvoltare a personalului.** În prezent, faptul că există procese

diferite de planificarea și monitorizare a activităților de formare în funcție de sursele diferite de finanțare și pentru diferite categorii de personal îngreunează și reduce eficiența managementul formării. Aducerea acestor procese sub o singură umbrelă, atât la nivel instituțional, cât și la nivel central ar putea spori valoarea strategică a formării profesionale în administrația publică. La nivel central, o strategie de învățare și dezvoltare pe tot parcursul vieții dezvoltată de ANFP și INA în consultare cu instituțiile publice, poate ghida și identifica priorități de învățare si dezvoltare. Pentru a realiza acest lucru, capacitatea INA ar trebui consolidată pentru a permite atât implicarea în activități strategice transversale, cât și realizarea unor programe de formare specializate pentru grupurile țintă strategice (de exemplu, pentru managerii publici [36] , înalții funcționari publici, personalul de conducere și departamentele de RU). La nivel instituțional, departamentele de RU trebuie să fie consolidate pentru a juca un rol mai activ în identificarea nevoilor de formare și planificarea formării, în concordanță cu analiza și planificarea resurselor umane mai ample și strategice.

Tabelul 6. Opțiuni recomandate de formare/învățare și dezvoltare

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
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 Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Modificări legislative/mandate instituționale
Elaborarea metodologiei de planificare și monitorizare a formării profesionale finanțate de la bugetul de stat și din fondurile UE la nivel de sistem.	ANFP, INA	Termen scurt	Operațional
Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacității pentru unitățile de RU pentru evaluarea nevoilor de formare și planificarea formării la nivel instituțional, în concordanță cu analiza și planificarea strategică a resurselor umane	ANFP, INA, MDRAP	Termen mediu	Construirea capacității
Elaborarea unei strategii instituționale și a unui plan de construire a capacității pentru INA	INA, MDRAP	Termen scurt	Operațional/consolidarea capacității
Dezvoltarea capacității INA de a furniza programe de formare specializate (de exemplu, pentru tinerii funcționari publici/ manageri publici, funcționari publici de rang înalt, departamente de RU).	MDRAP, INA, ANFP	Termen mediu	Construirea capacității

[36] Categorie specială de funcționari publici care sunt recrutați și formați prin intermediul unui program pentru tineri profesioniști..

Provocări legate de remunerare
Motivare
Retenție
Utilizare

3.7 Politica de remunerare

43. **În medie, remunerarea în sectorul public este competitivă cu sectorul privat, însă discrepanțele salariale persistente în unele cazuri și ajustările ad-hoc limitează eficacitatea politicii salariale.** Politica de remunerare și gestiunea fondului de salarii sunt împărțite între Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS) și Ministerul Finanțelor Publice (MFP). MMJS stabilește politica salarială pentru toate categoriile de personal din sectorul public și monitorizează implementarea acesteia, în timp ce MFP hotărăște alocările bugetare pentru cheltuielile de personal, aprobă și plătește banii pentru salarii către instituțiile publice și monitorizează cheltuielile generale pentru personal. ANFP are unele atribuții reziduale privind politica salarială pentru funcționarii publici în mandatul său, dar nu este implicată în mod activ în acest domeniu. Politica de remunerare din administrația publică și din sectorul public a urmat, în linii mari, un model *stop-and-go*, alternând între majorări salariale și înghețarea angajărilor. Recent, Legea-Cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (153/2017) a crescut substanțial majoritatea salariilor din sectorul public, făcând salariile din sectorul public mai competitive cu cele din sectorul privat. Se intenționează ca discrepanțele salariale pentru posturile cu caracteristici similare să fie eliminate prin implementarea treptată a legii până în anul 2023, dar ajustările ad-hoc ale politicilor au complicat acest proces. Constrângerile bugetare au întârziat implementarea unor elemente ale legii salarizării, iar Consiliul Fiscal a pus la îndoială sustenabilitatea bugetară a salariilor din sectorul public.[37]

44. **În continuare, cadrul politicii de remunerare ar putea fi dezvoltat și perfecționat și mai mult, pe bază de dovezi și prin coordonare interinstituțională sporită**. Acest lucru poate fi realizat printr-o definire mai clară a obiectivelor (cum ar fi sustenabilitatea bugetară, echitatea salarială internă, competitivitatea, și stimulentele pentru performanță), precum și prin elaborarea și implementarea metodologiilor de monitorizare și evaluare nu doar a implementării legii, dar și a impactului acesteia. O clasificare și o ierarhizare mai clară a pozițiilor în cadrul grupurilor profesionale și comparativ între ele și datele dezagregate privind salariile pentru posturi similare din sectorul privat și din cel public (de exemplu, din sondaje INS privind forța de muncă îmbunătățite sau privind activitatea) ar contribui, de asemenea, la îmbunătățirea bazei de dovezi privind politica salarială și ar permite o analiză mai precisă/ mai detaliată a competitivității și a echității salariilor pe categorii de posturi. O coordonare mai strânsă între MMJS și MFP și o mai bună integrare între programarea și monitorizarea politicilor salariale și programarea și monitorizarea bugetară ar putea reduce nevoia de ajustări ad-hoc în decursul anului. Elaborarea de ghiduri pentru implementarea Legii Cadru a salarizării în cooperare cu ministerele de resort, inclusiv o metodologie cadru pentru implementarea premiului de excelență (primă de performanță), ar asigura transparența și ar limita implementarea discreționară legii.

[37] Consiliul Fiscal (2018) Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2019 și la Strategia fiscalbugetară pentru perioada 2019-2021

Tabelul 7. Opțiuni recomandate pentru politica de remunerare

Recomandare	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
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 în coordonare cu MFP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Modificare operațională/legală
Efectuarea unor ajustări ale politicii salariale până în 2023 pe baza clasificării și ierarhizării clare a locurilor de muncă și pe baza unor date clare privind impactul asupra nivelurilor salariale, atât în cadrul unui anumit grup ocupațional, cât și în raport cu celelalte grupuri ocupaționale.	MMJS în coordonare cu MFP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Modificare operațională/legală
Realizarea de analize comparative periodice ale sectorului public pentru ocupațiile-cheie (ex. utilizarea sondajelor de activitate ale INS).	MMJS, în colaborare cu INS	Termen mediu	Operațional
Integrarea politicii și a programării bugetare a remunerației pe baza unei coordonări interinstituționale strânse între MMJS și MFP	MMJS, MFP	Termen mediu	Operațională
Optimizarea monitorizării politicii salariale într-un singur proces	MMJS, MFP	Termen mediu	Modificare legală
Operaționalizarea unei baze de date a personalului din sectorul bugetar/administrația publică pentru a captura date relevante privind salariile (a se vedea recomandarea privind colectarea datelor de mai jos)	MMJS **sau** MFP, contribuția ministerelor de resort relevante și a ANFP	Termen mediu	Legală/Operațională
Elaborarea unui set de linii directoare pentru implementarea Legii salarizării în colaborare cu ministerele de resort	MMJS	Termen scurt	Operațional
Elaborarea unei metodologii cadru pentru implementarea premiului de excelență, pentru ca ministerele de resort să se adapteze la specificul sectorial	MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Operațional
Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacității pentru MMJS privind politica salarială (plan de formare)	MMJS	Termen scurt	Construirea capacității

Provocarea: lipsa datelor pentru elaborarea de politici de MRU bazate pe dovezi

3.8 Sisteme de colectare a datelor și sisteme IT

45. **În prezent, nu există date centralizate sau o imagine de ansamblu cuprinzătoare asupra resurselor umane în sectorul public sau în administrația publică.** Acest lucru este cauzat în mare parte de fragmentarea sistemelor de colectare a datelor și de păstrare a evidenței legate de resursele umane. Nu există un singur registru central de personal care să fie corelat cu

plata salariilor în administrația publică. În schimb, există multiple platforme software dispersate, administrate de mai multe ministere și agenții, în scopuri diferite, acoperind diferite categorii de resurse umane și conținând diferite tipuri de informații privind resursele umane. Fiind numeroase sisteme, există redundanțe în raportare. De exemplu, în prezent, instituțiile trebuie să furnizeze către ANFP, Inspecția Muncii, MMJS și MFP / Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) patru rapoarte diferite cu informații similare privind personalul și salariile. Cu toate acestea, diferitele baze de date utilizează diferite formate ale datelor și diferite terminologii și nu sunt interconectate, astfel încât acestea nu pot fi utilizate pentru reconcilierea sau verificarea datelor.

46. **Dintre bazele de date existente, ANFP dispune de cele mai ample informații privind MRU pentru grupul de personal pe care îl acoperă** (funcționari publici, funcții publice generale și specifice). Instituțiile raportează către ANFP prin intermediul unui portal de resurse umane dedicat. Cu toate acestea, chiar și informațiile din baza de date a ANFP sunt limitate într-o oarecare măsură de faptul că nu toate informațiile despre personal sunt digitalizate la nivel instituțional (de exemplu, dosarele de personal sunt încă pe suport de hârtie).

47. **Rata de raportare redusă și acuratețea datelor sunt probleme majore pentru unele dintre bazele de date**. Ratele de raportare sunt cele mai ridicate atunci când există stimulente clare pentru instituții de a raporta în timp util și cu acuratețe. De exemplu, datele ANFP privind structurile organizaționale și funcția publică sunt relativ actualizate și complete, parțial pentru că instituțiile (de la nivel central) nu pot organiza un concurs fără avizul ANFP. În cele din urmă, fragmentarea sistemelor de raportare și colectare a datelor face foarte dificil accesul la date complete și exacte privind resursele umane din administrația publică. Acest lucru afectează atât gradul de responsabilizare pentru modul în care sunt îndeplinite funcțiile de management al resurselor umane, cât și posibilitatea de a dezvolta politici de MRU strategice pentru personalul din administrația publică, bazate pe dovezi.

48. **Îmbunătățirea interoperabilității între bazele de date existente este un prim pas esențial pentru a rezolva problemele legate de colectarea datelor.** O opțiune simplă ar fi înființarea unor grupuri de lucru interinstituționale la nivel tehnic în domeniul IT, extinderea protocoalelor între instituții care să permită schimbul de date bidirecțional și stabilirea compatibilității tehnice depline dintre tipurile de date din diferitele baze de date. Asigurarea interoperabilității și a reconcilierii dintre datele IM/MMJS, datele ANFP și datele legate de salarii de la MFP/ANAF ar putea servi ca un prim "gardian" pentru asigurarea calității datelor. Un al doilea pas către o soluție mai cuprinzătoare ar fi crearea unei baze de date centralizate a personalului din administrația publică. Acest lucru ridică mai multe provocări, trebuie să fie însoțit de resurse adecvate și să ia lua în calcul extindere treptată.[38]

49. **Pe termen mediu spre lung, sunt puternic recomandate investiții suplimentare în reducerea proceselor pe hârtie și în digitalizarea prelucrării datelor de resurse umane în instituții.** Acest lucru ar putea contribui la creșterea eficienței și la eliberarea unor capacități în departamentele de resurse umane pentru a își asuma mai multe sarcini strategice, analitice sau de sprijinire a MRU indicate în secțiunile de mai sus. Unele opțiuni pe termen scurt pentru

[38] De exemplu, începând cu funcționarii publici (cu excepția celor cu statutul special) și personalul contractual din instituțiile de la nivel central, extinzându-se treptat și la alte categorii de personal și alte instituții din administrația publică.

sporirea eficienței ar putea include, de asemenea, utilizarea unor instrumente moderne de business intelligence pentru analiza datelor în MMJS și ANFP și extinderea unor funcționalități ale portalului de resurse umane al ANFP și ale sistemelor informatice.

50. **O altă opțiune de luat în considerare este aceea de a dezvolta un model pentru fuzionarea sistemelor instituționale de culegere a datelor pentru MRU și de salarizare într-o platformă unificată.** Deoarece ar presupune un efort destul de ambițios, va fi esențial să se realizeze o analiză și o planificare adecvată și să se identifice resursele corespunzătoare pentru un astfel de sistem. Pilotarea unui astfel de sistem în câteva instituții la nivel central doritoare și evaluarea rezultatelor proiectului pilot pentru a vedea dacă acesta poate fi aplicat pe scară mai largă ar putea fi un prim pas util în această direcție.

Tabelul 6. Opțiuni recomandate pentru colectarea de date și IT

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare
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 maparea datelor	ANFP, MMJS/IM, ANAF/MFP	Termen scurt	Operațional Juridic
Abordarea etapizată pentru construirea unei baze de date unificate cu informații despre structura pozițiilor și despre personal, începând cu administrația publică	ANFP, în coordonare cu MMJS/IM	Termen scurt la mediu	Operațional Juridic
Evaluarea opțiunilor pentru fuzionarea sistemelor individuale de MRU și de salarizare într-o platformă unificată, începând cu un proiect pilot	MFP, ministerele pilot, ANFP,	Termen mediu spre lung	Analitică/Operațională
Adăugarea de funcționalități la baza de date a ANFP, însoțite de resurse adecvate pentru extinderea sistemului	ANFP	Termen scurt la mediu	Operațional Juridic
Elaborarea unui plan de digitalizare ulterioară a funcțiilor de procesare RU descentralizate la nivel instituțional, în mod ideal corelat cu extinderea sistemului HRMIS.	ANFP, SGG, MCSI, MFP, în funcție de abordarea aleasă	Termen mediu spre lung	Analitică, Legală, Operațională
Folosirea instrumentelor moderne de business intelligence (BI) pentru analiza datelor.	ANFP, MMJS	Termen scurt la mediu	Operațional

4 Opțiuni recomandate pentru sistemul de MRU

4.1 O orientare mai strategică a politicilor MRU și consolidarea bazei de dovezi a acestora

51. **Implementarea unei viziuni a unui sistem MRU performant impune o reorientare strategică a MRU în administrația publică din România.** Această viziune trebuie agreată de toți actorii relevanți din domeniul MRU și trebuie să ghideze documentele fundamentale strategice și de politică pentru toate categoriile de personal din administrația publică. Pe termen scurt, Consiliul RU trebuie să-și asume inițiative în promovarea viziunii și în analizarea progresului către această viziune prin raportul său anual cu privire la MRU. Pe termen mediu spre lung, viziunea și obiectivele corespondente trebuie să fundamenteze următorul ciclu de planificare strategică pentru administrația publică și MRU în România.

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

52. **Pentru a evalua progresul spre viziune, se impune identificarea și urmărirea unui set de „indicatori-cheie de performanță" (KPI) – atât pentru fiecare element-cheie al viziunii (atragerea, retenția, utilizarea și motivarea personalului), cât și pentru fiecare funcție-cheie MRU.** Diagnosticul Inițial sugerează mai mulți indicatori pentru ambele. Tabelul 8 de mai jos conține propuneri de indicatori de viziune, pornind de la *Indicatorii globali ai birocrației, Indicatorii guvernanței sectorul public în regiunile UE* elaborați de Banca Mondială[39], precum și de la contribuțiile aduse în urma atelierului de lucru ai partenerilor și actorilor interesați în domeniul MRU din 15 aprilie 2019. Propuneri de KPI pentru funcțiile-cheie ale sistemului MRU se regăsesc în Tabelul 11, Anexa 2 la prezentul raport. Aceștia pot ajuta la monitorizarea progresului în îmbunătățirea performanței după funcție și la dezvoltarea unor politici și intervenții mai bine orientate pentru fiecare arie funcțională.

[39] A se vedea Bernstein, David S.; Recanatini, Francesca; Georgieva-Andonovska, Elena Georgieva. 2018. *Indicatorii guvernanței sectorul public în regiunile UE (în limba engleză).* Washington, D.C. : Grupul Băncii Mondiale. http://documents.worldbank.org/curated/en/228051527000705240/Public-sector-governance-indicators-for-EU-regions

Tabelul 8. Propuneri de indicatori de viziune

	Indicatori din Sondaje în rândul personalului	Indicatori pentru date admin.
Atractivitate	% candidaților/personalului care consideră că recrutarea se bazează pe merite	Rata de neocupare (pe grad/tip de funcție) Numărul, calificarea și scorurile candidaților pentru posturi din administrația publică[40]
Retenție	% personalului care se gândește să părăsească sectorul public % personalului care se gândește să părăsească organizația	Fluctuația personalului (dezagregată pe categorii-cheie de personal și poziții)
Utilizare	% personalului care consideră că: •managerii și supervizorii încearcă să folosească personalul potrivit pentru munca potrivită •departamentul lor are un set clar de obiective derivate din țintele și obiectivele organizației •organizația lor are cunoștințele și abilitățile relevante din punct de vedere al posturilor, necesare pentru îndeplinirea obiectivelor organizaționale	Rata numirilor temporare (roluri de conducere/înalți funcționari publici) Rata de neocupare (pe grad/tip de funcție); durata medie a neocupării Rata de rotație/mobilitate în cadrul administrației publice Frecvența reorganizărilor
Motivare	% personalului care: •consideră că personalul de conducere/organizația lor contribuie la o misiune utilă •este mulțumit de experiența în serviciul public	Diferența de salarizare dintre sectorul public și cel privat (control pentru caracteristicile lucrătorilor și ale posturilor) Salarii relative între ocupațiile din sectorul public (atât pe verticală, cât și pe orizontală)[41]

53. **Pentru a monitoriza acești indicatori, va fi necesar un efort semnificativ în vederea îmbunătățirii gradului de acoperire, standardizare și centralizare a datelor MRU în administrația publică din România.** Pe termen mediu spre lung, acest lucru se poate realiza asigurând o mai bună interoperabilitate între sistemele existente, în mod ideal urmată de o bază de date unificată care centralizează într-un singur lor informațiile RU de bază, așa cum

[40] de exemplu, prin intermediul concursului național
[41] i.e., compresia salariilor și dispersia remunerației

se propune în Codul Administrativ, și mai departe de digitalizarea și automatizarea colectării datelor RU.

54. **În plus față de datele administrative, sondaje periodice cu privire la implicarea angajaților, cum sunt cele realizate în alte țări UE și majoritatea statelor OCDE, sunt necesare pentru urmărirea progresului spre atingerea viziunilor.** Acești indicatori oferă informații valoroase pentru un management strategic al RU, atât la nivel de sistem, cât și la nivel instituțional[42]. Sondajul realizat în cadrul acestui RAS poate servi ca bază/pilot pentru dezvoltarea și instituționalizarea unui astfel de sondaj pentru personalul din administrația publică, care poate fi realizat periodic sub îndrumarea unei instituții centrale responsabile de MRU. Rezultatele sondajului trebuie comunicate pe scară largă – atât nivelului politic, cât și conducerii și personalului instituțiilor publice (a se vedea caseta cu principiile pentru utilizarea cu succes a sondajelor privind implicarea angajaților). Implicarea conducerii la toate nivelurile organizaționale/ierarhice va fi crucială pentru utilizarea cu succes a acestor sondaje ca instrument de creștere a performanței angajaților și, implicit, a organizației[43].

Lecții învățate din sondaje de succes privind implicarea angajaților

- Acestea trebuie realizate periodic, într-o manieră comparabilă și acoperind toate instituțiile relevante
- Rapoartele trebuie să permită personalizarea și o analiză comparativă a unităților similare
- Procesele de urmărire sunt cruciale:
  - ✓ Un angajament clar al conducerii
  - ✓ O strategie de comunicare pe scară largă (în cadrul organizațiilor)
  - ✓ Personalului trebuie să i se permită să contribuie cu idei de îmbunătățire
  - ✓ Susținerea managerilor pentru a înțelege și a analiza rezultatele, precum și pentru a elabora planuri de acțiune
  - ✓ Trecerea de la un proces MRU axat pe proceduri/conformitate la un proces MRU holistic și orientat spre viitor care se axează pe bunăstarea, dezvoltarea și performanța angajatului.

Sursă: adaptare după OCDE (2017: 100-101)

55. **Cu toate acestea, indicatorii nu sunt un scop în sine, ci necesită o analiză atentă în vederea identificării principalelor obstacole în atingerea obiectivelor.** Indicatorii și analiza vor trebuie dezagregate după principalele categorii de personal (ex. personalul contractual vs. funcționari

[42] Conform definiției date de OCDE, „implicarea angajaților este un concept care descrie și măsoară corelația dintre angajați, munca pe care o depun și organizațiile în care activează". Nivelurile ridicate de implicare a angajaților sunt strâns legate de o performanță organizațională ridicată. A se vedea OCDE (2016), „O Funcție publică implicată pentru inovare, productivitate și reformă sustenabilă" în *Implicarea angajaților din sectorul public pentru o Funcție publică performantă*, Editura OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264267190-5-en.

[43] A se vedea, spre exemplu, Departamentul pentru Muncă din Statele Unite (ibid: 74-75)

publici), tipuri de poziții (ex. debutant, de conducere, înalți funcționari publici, etc.) sau sectoare și instituții-cheie, printre alte lucruri. Mulți indicatori pot genera informații despre provocări legate de diferite aspecte ale performanței. Spre exemplu, ratele ridicate de neocupare pot fi un semnal al dificultăților în atragerea de personal nou (ex. la nivel de debutant), precum și în retenția sau distribuirea pe posturi a personalului existent- spre exemplu dacă o rată ridicată de neocupare este cuplată cu o fluctuație mare a personalului sau numiri temporare frecvente, mai ales la nivel de conducere. ANFP compilează parțial și analizează acești indicatori în *Raportul privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici*, însă doar pentru o parte din personalul din administrația publică.

56. **Un element al elaborării de politici bazate pe dovezi care nu este acoperit în contextul instituțional existent este evaluarea impactului politicilor MRU.** „Evaluarea" se axează preponderent pe implementarea/conformitatea cu legislația existentă, atât în cadrul ANFP cu privire la cadrul general pentru funcționarii publici, cât și în cadrul MMJS cu privire la politica de salarizare. Alocarea clară a responsabilității pentru evaluările impactului politicilor MRU asupra unei anumite instituții și dotarea acesteia cu personal corespunzător și calificat va ajuta la asigurarea faptului că politicile publice elaborate în acest domeniu au impactul preconizat și la o mai bună ajustare a politicilor viitoare pentru depășirea provocărilor cu privire la MRU în administrația publică.

57. **O orientare mai strategică a MRU în administrația publică din România necesită defalcarea și urmărirea viziunii și la nivel instituțional.** Acest lucru înseamnă că instituțiile publice trebuie să urmărească și să analizeze aceiași indicatori sau indicatori similari pentru a evalua cât de bine reușesc acestea să atragă, rețină, distribuie și motiveze personalul potrivit pentru a face munca potrivită – folosindu-și propriile date administrative și sondaje cu personalul, unde se impune. Acestea trebuie folosite pentru a dezvolta elabora analize și planuri RU la nivel strategic[44], pentru a depăși provocările de la nivel instituțional în domeniul MRU și pentru a fundamenta alte documente strategice, cum ar fi Planurile strategice instituționale (PSI).

4.2 Integrarea îmbunătățită a funcțiilor de RU și etapizarea adecvată a reformelor

58. **Urmărirea viziunii necesită implementarea propunerilor actuale de reformă, precum și măsuri suplimentare de reformă în fiecăre arie funcționale de MRU.** Diagnosticul Inițial sugerează un număr de astfel de măsuri posibile pentru consolidarea performanței MRU. Tabelul 10. Opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU în Anexa 1 la prezentul document sintetizează recomandările pentru această arie funcțională. Recomandările pornesc de la mandatele instituționale existente și indică unde anume va fi nevoie de coordonare, precum și unde anume mandatele existente necesită clarificări suplimentare. Tabelul 10 mai evidențiază și care recomandări sunt prevăzute în Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice, în studiul Băncii Mondiale privind un sistem de ocupare mai bun la nivelul

[44] Pentru un exemplu de cum poate arăta o astfel de strategie, a se vedea și BM (2013). Un Raport privind Elaborarea strategiei de management al resurselor umane pentru perioada 2014-2018 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România.

administrației publice centrale[45] și în propunerea de Cod Administrativ. Figura 8. Foaie de parcurs pentru implementarea opțiunilor recomandate expune o prezentare generală condensată a măsurilor propuse și le evidențiază pe cele care reprezintă priorități pe termen scurt, mediu sau mai lung.

59. **Sunt necesare instrumente diferite pentru implementarea diferitelor recomandări.** Unele recomandări vor necesita modificări ale legislației primare sau secundare, spre exemplu pentru clarificarea mandatelor instituționale sau adoptarea de metodologii pentru funcțiile/procesele MRU specifice. Altele pot fi abordate prin modificări operaționale în modul în care diferitele procese RU sunt derulate în prezent. Cu toate acestea, în general, *implementarea cu succes a recomandărilor va depinde de consolidarea capacităților de MRU în instituțiile publice, atât la nivelul managerilor, dar în special în departamentele de RU.* Acest lucru va necesita, la rândul său, planuri de acțiune concrete cu resurse adecvate.

> Implementarea cu succes a opțiunilor recomandate va depinde de consolidarea capacităților de MRU în instituțiile publice.

60. **După cum s-a evidențiat în Diagnosticului inițial, diferitele funcții-cheie MRU sunt interdependente și trebuie să fie integrate în mod corespunzător pentru a avea un impact asupra viziunii.** Analiza și planificarea strategică a RU trebuie să identifice tipurile de abilități și competențe necesare pentru îndeplinirea mandatelor instituționale și să fundamenteze procesele de recrutare, distribuire și dezvoltare continuă a personalului. Acest lucru trebuie cuplat cu inițiative potrivite de motivare a personalului, inclusiv recompense pentru performanță superioară, cât și perspective de carieră și o remunerație echitabilă. Cadrul de competențe propus în SDFP poate servi ca integrator pentru unele dintre aceste funcții RU prin specificarea competențelor pentru pozițiile-cheie care pot fi utilizate în elaborarea fișelor de post standardizate, recrutarea și evaluarea candidaților, managementul performanței, formare, și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

61. **Cu toate acestea, dată fiind agenda ambițioasă de reforme, opțiunile recomandate vor trebuie secvențializate și prioritizate cu atenție.** Figura 8 de la pagina următoare oferă o foaie de parcurs pentru implementarea recomandărilor rezultate din analiza orizontală, făcând deosebire între opțiunile pe termen scurt, mediu și lung. Această foaie de parcurs subliniază și principalele priorități din cadrul fiecărei arii funcționale. Prioritățile le reflectă pe cele din SDFP și Codul Administrativ, precum și măsuri suplimentare cu impact ridicat și esențiale pentru îmbunătățirea sistemului MRU în ansamblu. Astfel, în plus față de dezvoltarea și implementarea cadrului de competențe și a noului sistem de recrutare a funcționarilor publici, prioritățile pe termen mediu spre lung includ formarea profesională și construirea capacității principalilor factori interesați/actori instituționali din domeniul MRU, dezvoltarea în continuare a cadrului de politici pentru remunerarea sectorului public și dezvoltarea unei baze de date unificate a personalului din administrația publică. Suplimentar, o temă consecventă care a reieșit din atelierul de lucru în care au fost consultați factorii interesați

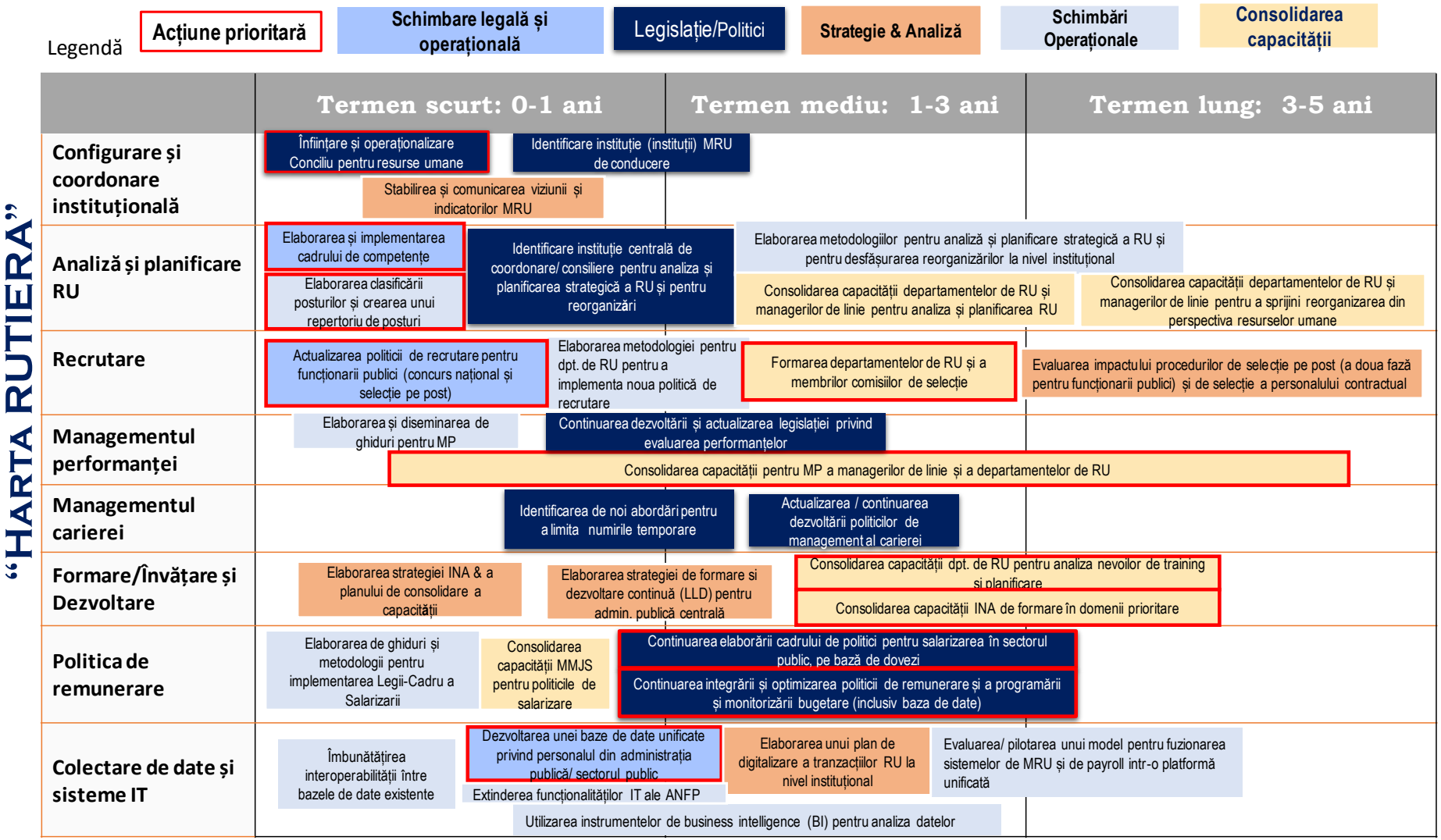
[45] Banca Mondială (2017) RIA: Un sistem de ocupare mai bun la nivelul administrației publice centrale (disponibil la https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2016/04/RIA-Report-NACS_RO.pdf)

este importanța consolidării managementului performanței și o mai bună corelare a acestuia cu dezvoltarea profesională a personalului – atât prin oferirea de oportunități mai bune pentru formare, cât și prin creșterea mobilității personalului în cadrul administrației publice.

62. **Dat fiind accentul strategic care se pune în prezent pe funcționari publici, o abordare etapizată a reformei MRU poate începe cu funcționarii publici și poate continua cu extinderea unora dintre măsuri și la personalul contractual din administrația publică.** Introducerea planificată a cadrului de competențe pentru funcționari publici oferă oportunitatea unei abordări etapizate. Dacă acest cadru de competențe își atinge obiectivele de îmbunătățire a managementului funcționarilor publici, se poate lua în considerare și o abordare similară pentru anumite categorii de angajați contractuali din administrația publică. Recrutarea funcționarilor publici prin intermediul concursului național poate genera, de asemenea, lecții utile pentru recrutarea personalului contractual. Deși supervizarea detaliată a recrutării de către ANFP este dificil de extins asupra personalului contractual și ar conduce la o abordare foarte complexă în procesul de recrutare, pot fi luate totuși în considerare modalități alternative de supervizare, atât pentru a doua etapă a recrutării funcționarilor publici (selecția pe post), cât și pentru personalul contractual.

63. **Cu toate acestea, o abordare etapizată, diferențiată pentru funcționari publici și personalul contractual, este o opțiune posibilă pentru unele funcții RU, dar nu pentru toate.** De exemplu, îmbunătățirea capacității de management al performanței în instituțiile publice va aduce beneficii atât funcționarilor publici, cât și personalului contractual. Limitarea analizei și planificării strategice a RU la o singură categorie de personal (funcționari publici) este dificil de justificat și va limita substanțial utilitatea unui astfel de demers. Este necesară o colectare îmbunătățită a datelor pentru toate categoriile de personal – dar în special pentru personalul contractual, unde datele sunt puține și greu de obținut. Per ansamblu, materializarea unei viziuni a unui sistem MRU performant, după cum am prezentat în introducere, necesită o abordare holistică de natură să identifice blocajele, să distribuie și să motiveze oamenii potriviți în posturile potrivite și să dezvolte strategii de depășire a acestora pentru toate categoriile de personal.

Figura 8. Foaie de parcurs pentru implementarea opțiunilor recomandate



4.3 Identificarea structurii de conducere potrivite pentru MRU

64. **Agenda complexă și exigentă a reformelor nu poate fi urmărită în absența unor lideri puternici și a unei coordonări interinstituționale îmbunătățite.** Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane în Administrația Publică (Consiliul RU) are potențialul de a îmbunătăți coordonarea interinstituțională, dacă este bine operaționalizat. Următoarea secțiune prezintă câteva principii generale și lecții de avut în vedere pentru operaționalizarea Consiliului, iar Rezultatul 2 din actualul RAS încorporează propuneri detaliate despre operaționalizarea Consiliului RU. Cu toate acestea, un sistem MRU unitar și strategic necesită și o instituție lider puternică cu mandatul și capacitatea de a conduce reformele MRU în administrația publică. Acest aspect a fost evidențiat în analizele anterioare care au vizat în mod specific managementul resurselor umane în administrația publică din România[46]. Secțiunea finală a prezentului raport prezintă succint rezultatele respectivelor analize, discută principiile de identificare a configurației instituționale potrivite pentru MRU în contextul actual și prezintă principalele opțiuni disponibile.

4.3.1 Consolidarea coordonării interinstituționale

65. **Transformarea viziunii unui sistem MRU strategic și unitar în realitate pentru administrația publică necesită sprijin politic susținut și coordonare între actorii instituționali.** După cum a fost evidențiat anterior, coordonarea interinstituțională cu privire la MRU se poate îmbunătăți atât per ansamblu, cât și pentru funcțiile sale specifice. În prezent, MDRAP este mandatat să asigure coordonarea generală pentru domeniul administrației publice, dar nu joacă un rol substanțial în coordonarea MRU la nivelul administrației publice. ANFP concentrează expertiză cu privire la MRU doar pentru funcția publică. CNCISCAP aduce laolaltă reprezentanți politici ai instituții publice cheie, dar este o structură temporară mandatată doar să asigure coordonarea generală a procesului de implementare și monitorizare a SCAP.

66. **Consiliul pentru Dezvoltarea Resurselor Umane poate rezolva unele provocări legate de coordonarea politicilor de MRU, dacă operaționalizarea sa ține cont de anumite principii cheie.** Un raport al OCDE din anul 2017[47] identifică principiile-cheie pentru sisteme consultative de succes în domeniul politicilor publice: adaptabilitate, transparență, incluziune și o corelație clară cu prioritățile politice. Un raport recent al Băncii Mondiale[48] identifică factori de succes similari pentru consolidarea coordonării interinstituționale și evidențiază importanța unei arhitecturi construite pe baza structurilor existente și valorificarea

[46] Reforma administrației publice: O prezentare generală a aspectelor transversale, Banca Mondială, 2011; Analiza activităților de construire a capacității în administrația publică din România, Banca Mondială, 2013; Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau crearea unei instituții cu sarcini specifice pentru gestionarea personalului contractual din cadrul administrației publice, București, mai 2015, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

[47] OCDE (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews* (disponibil la http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en)

[48] Beschel, Robert P.; Cameron, Blair James; Kunicova, Jana; Myers, C. Bernard (2018). *Îmbunătățirea performanței sectorului public: Prin inovare și coordonare inter-agenții (în limba engleză).* Raport Global Performanța sectorului public. Washington, D.C. : Grupul Băncii Mondiale. http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination

experiențelor anterioare în alte mecanisme de coordonare interinstituțional (a se vedea caseta).

67. **Pentru Consiliul RU, aplicarea acestor principii va necesita:**

i. **O delimitare clară între mandatele consultative și cele de coordonare ale Consiliului.** După cum s-a prevăzut inițial în SCAP și SDFP, Consiliul RU a fost creat ca un organism consultativ cu membri din mediul academic și din rândul ONG-urilor. Proiectul de lege extinde componența Consiliului pentru a include și instituții publice și îi conferă astfel acestuia și un rol de coordonare – o atribuție foarte importantă dată fiind fragmentarea curentă a sistemului MRU. Cu toate acestea, plasarea ambelor mandate în cadrul aceleiași structuri generează și provocări pentru că poate îngreuna mandatul și activitatea Consiliului[49]. Înființarea de grupuri de lucru sau subcomisii cu componență și sarcini diferite poate fi o opțiune pentru o mai bună delimitare a rolurilor consultative și de coordonare ale Consiliului.

Ce a funcționat în coordonarea interinstituțională

- Suport politic la nivel înalt, corelat cu abilități tehnice adecvate
- Flexibilitatea și adaptabilitatea mecanismelor de coordonare
- Anticiparea rezistenței la schimbare și investirea în activități care să asigure acceptarea reformei
- Proceduri de raportare axate pe monitorizarea obstacolelor și măsuri de remediere
- O legătură solidă între obiectivele interinstituționale și resursele bugetare
- Concentrarea pe coordonarea strategică și evitarea micro-managementului

Ce nu a funcționat

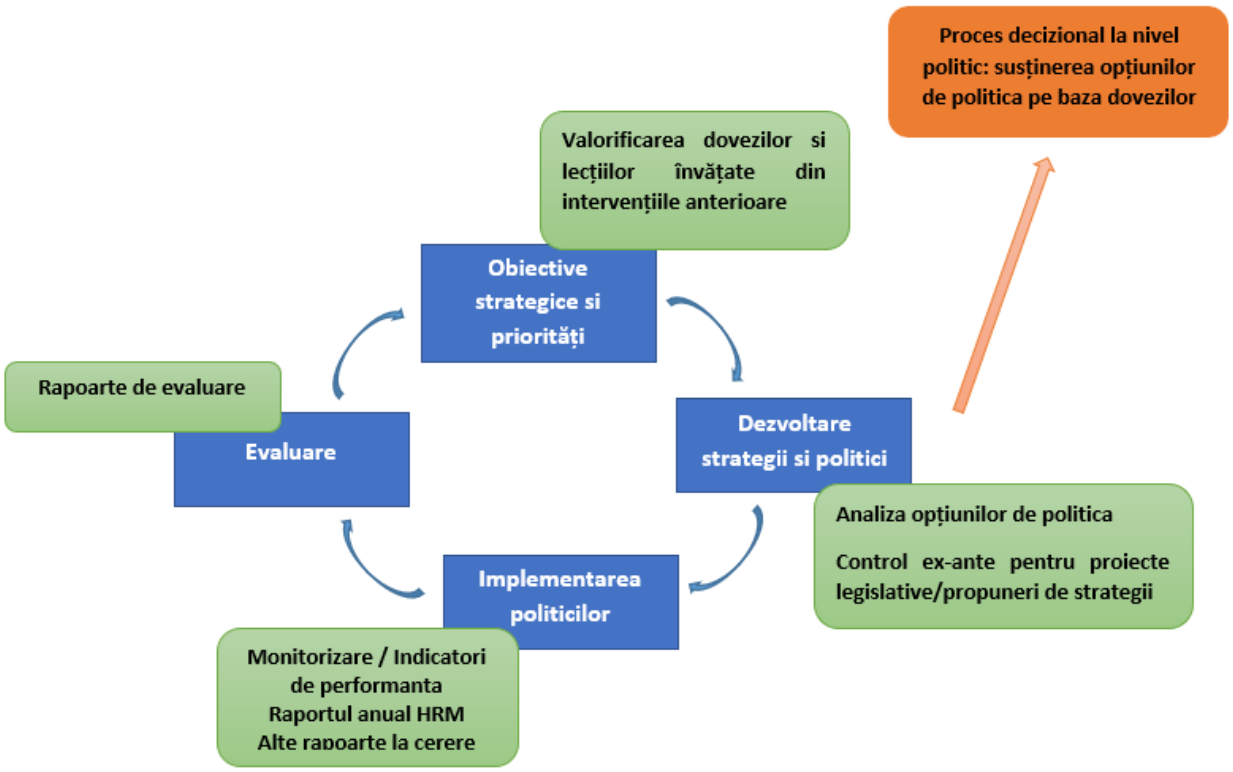
- Structuri extrem de complexe
- Suprapunerea funcțiilor și răspundere neclară
- Ignorarea lecțiilor învățate și a structurilor deja existente
- Transpunerea directă a structurilor instituționale dintr-un alt context fără o adaptare la contextul local

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 9 de mai jos). Spre exemplu, *Raportul anual privind RU* în administrația publică trebuie să prezinte viziunea strategică pentru MRU, să includă indicatori relevanți pentru urmărirea îndeplinirii acestei viziuni, să evalueze progresul către atingerea viziunii și să identifice provocările care persistă. 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. Analizele 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

[49] Spre exemplu, coordonarea între instituțiile-cheie responsabile de MRU este dificil de realizat prin intermediul unui organism în care factorii interesați externi depășesc ca număr instituțiile publice. A se vedea și raportul atelierului de lucru pe tema „Înființarea unei structuri consultative și de coordonare eficace”, 28 februarie 2019, Hotel Intercontinental, București, România.

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 perspectiva utilității lor în îndeplinirea obiectivelor instituționale – și nu pe aprobarea hotărârilor de guvern cu privire la organizarea și funcționarea agențiilor individuale[50].

Figura 9. Rolul Consiliului RU 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

[50] Acestea reprezintă majoritatea actelor normative care sunt avizate în prezent de ANFP.

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.

4.3.2 Identificarea configurației instituționale adecvate pentru o abordare unitară a MRU

68. **După cum a arătat și Diagnosticul Inițial, managementul resurselor umane în administrația publică din România este în continuare extrem de fragmentat, nu doar la nivel de funcții, ci și la nivel de categorii de personal.** Deși prevederile legale limitează pozițiile contractuale la activități care nu implică exercitarea puterii publice, nici în lege, nici în practică această distincție nu este întotdeauna foarte clară. Rezultatul este că personalul care ocupă posturi similare nu se bucură de drepturi și responsabilități egale. Deși există anumite similarități în modul de reglementare a recrutării și al managementului performanței și al carierei ce se aplică personalului contractual, nu există o politică sau o strategie atotcuprinzătoare pentru personalul contractual și nici supravegherea la nivel centralizat a modului în care funcțiile MRU sunt îndeplinite pentru aceștia. Disponibilitatea limitată a datelor despre personalul contractual îngreunează și mai mult provocările specifice cu care se confruntă această categorie de personal și dezvoltarea unei politici atotcuprinzătoare de MRU pentru administrația publică.

69. **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 realizată de BM din anul 2011 asupra analizelor funcționale realizate în România a concluzionat că „responsabilitate generală pentru formularea și coordonarea politicilor RU din sectorul public trebuie să aparțină unei singure instituții a statului că să asigure coerența și standarde comune” [51](a se vedea caseta).

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

[51] Banca Mondială (2011) Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale, p18

70. **Un raport al MDRAP/ANFP[52] din anul 2015 a analizat două opțiuni de configurare și coordonare instituțională pentru consolidarea unui sistem unitar și strategic MRU în administrația publică.** Pe scurt, cele două opțiuni au fost:

- Crearea unei noi instituții cu atribuții pentru reglementarea, monitorizarea și gestionarea centralizată a personalului contractual în administrația publică care să fie similare/aceleași cu cele pe care ANFP le are cu privire la funcționarii publici, plasând însă responsabilitatea pentru politica salarială în sarcina altei instituții, iar coordonarea și standardizarea proceselor MRU la nivel de sistem în sarcina unei a treia instituții.
- Extinderea atribuțiilor ANFP pentru a acoperi și personalul contractual, lăsând politicile de salarizare în sarcina unei instituții diferite.

71. **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.

72. **În contextul actual, asigurarea consecvenței reglementării și managementului funcționarilor publici și personalului contractual sugerează o serie de opțiuni:**

    a. **Reducerea utilizării personalului contractual din administrația publică prin limitarea acestuia doar la sarcini „pur" administrative și la cazuri foarte specifice și excepționale[53], reducând astfel similitudinile între aceste două categorii de personal și ipotetic reducând și necesitatea unui management unitar și strategic pentru personalul contractual.** În actualul cadru legal, limitarea utilizării personalului contractual trebuie să se realizeze prin intermediul unui sistem mai consecvent de clasificare a posturilor, precum și printr-un control ex-ante mai strict al clasificării posturilor în procesul de avizare a structurilor organizaționale de către ANFP. Dovezi empirice colectate din interviuri sugerează că anumite instituții publice transformă pozițiile de contractual în posturi de funcție publică, ca răspuns la promulgarea Legii-Cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (153/2017)[54]. Cu toate acestea, date fiind numeroasele poziții contractuale din administrația publică înregistrate în Anexa VIII la Legea-cadru a salarizării (153/2017), aceste transformări de posturi nu va fi suficient pentru a limita numărul de poziții contractuale doar la sarcini administrative (cum ar fi șoferi, personal de întreținere a clădirilor, etc.). De

[52]ANFP (2015) Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau crearea unei instituții cu sarcini specifice pentru gestionarea personalului contractual în cadrul administrației publice

[53] Cum ar fi consilierii demnitarilor aleși

[54] Conform interviurilor realizate de BM în octombrie 2018

asemenea, modificările propuse de Codul Administrativ ar duce mai probail la creșterea, și nu la scăderea efectivelor de personal contractual din administrația publică prin eliminarea implementării/aplicării legilor și actelor normative din lista prerogativelor de putere publică. Astfel, limitând personalul contractual doar la funcții pur administrative pare un demers dificil în contextul actual.

b. **Încredințarea către o instituție *distinctă* a atribuțiilor de elaborare de politici și supervizare pentru personalul contractual (*opțiunea cu două instituții MRU*).** Spre exemplu, un candidat poate fi MMJS de vreme ce deține deja un mandat pentru politica salarială în sectorul public și centralizează anumite date despre personalul contractual. Un avantaj al acestei opțiuni va fi o oarecare continuitate instituțională pentru situația curentă și, în consecință, costuri de tranziție mai reduse. Cu toate acestea, în prezent, MMJS nu deține multe alte atribuții sau competențe explicite în ceea ce privește personalul contractual din sectorul public (cum ar fi, spre exemplu, supervizarea recrutării personalului contractual de către agenții - a se vedea și Tabelul 1) și nu există exemple de configurații instituționale similare în alte țări europene. Chiar și mai important, accentuarea divizării curente între reglementarea și gestionarea personalului contractual și a funcționarilor publici prezintă dezavantaje specifice pentru că nu valorifică niciunele dintre capacitățile existente în cadrul ANFP pentru reglementarea și gestionarea personalului, conduce la posibile duplicări și accentuează provocările care afectează coordonarea interinstituțională. Așadar, o astfel de opțiune va fi ineficientă în a atinge obiectivul unui management unitar și strategic al RU în administrația publică din România.

c. **Încredințarea către o *singură instituție* a politicii MRU pentru administrația publică, care să se ocupe deopotrivă atât de funcționarii publici, cât și de personalul contractual - fie prin extinderea atribuțiilor ANFP astfel încât să acopere și personalul contractual, fie prin crearea unei noi instituții (*opțiunea cu o singură instituție MRU)*.** Avantajele acestei opțiuni sunt cele evidențiate în raportul ANFP/MDRAP din anul 2015, precum și în analizele precedente ale Băncii Mondiale[55]. Prevederile propuse în Codul Administrativ care încredințează către ANFP sistemul de evidență al personalului din sectorul bugetar reprezintă un pas mic în această direcție și aduc un avantaj suplimentar acestei opțiuni - cel al corelării unei baze de date cu personalul din sectorul public sau administrația publică cu reglementarea și gestionarea respectivului personal. Acest lucru va ajuta la concentrarea atribuțiilor politice și strategice pentru funcțiile-cheie ale MRU într-un singur loc, o mai mare consistență pentru gestionarea diferitelor categorii de personal, reducerea duplicărilor și reducerea costurilor de coordonare instituțională, pentru a enumera doar câteva posibile avantaje. **Așadar, aceasta rămâne în continuare opțiunea care se apropie cel mai mult de scopul asigurării unui sistem unitar de management al RU**

[55] Reforma administrației publice: O prezentare generală a aspectelor transversale, Banca Mondială, 2011; Analiza activităților de construire a capacității în administrația publică din România, Banca Mondială, 2013; Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau crearea unei instituții cu sarcini specifice pentru gestionarea personalului contractual din cadrul administrației publice, București, mai 2015, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

în administrația publică, mai ales dacă este combinată cu măsurile de creștere a orientării strategice a MRU evidențiate în secțiunile anterioare.

73. **Decizia între opțiunile cu una sau două instituții MRU trebuie să fie fundamentată de un set clar de principii și criterii.** După cum s-a arătat în secțiunile anterioare, dezvoltarea unui sistem unitar și strategic de MRU necesită dezvoltarea unei viziuni și strategii comune de MRU pentru administrația publică ce are la bază o capacitate consolidată și bazată pe dovezi a MRU la nivel instituțional. Succesul unei reforme depinde și de vizibilitatea MRU pe agenda politică și strategică și corelarea acesteia cu reforma mai amplă din întreaga administrație publică. Ultimele două aspecte vor depinde și de amplasarea instituției/instituțiilor coordonatoare în domeniul MRU. Tabelul 9 de mai jos prezintă avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni, adică cu una sau două instituții MRU, iar restul prezentei secțiuni discută opțiunile de poziționare instituțională și configurare ale unei instituții MRU coordonatoare.

Tabelul 9. Opțiuni de configurare instituțională pentru MRU

Criterii	Două instituții diferite pentru personalul contractual vs. funcționarii publici	O singură instituție cu mandat pentru amble categorii
Abordare unitară și strategică a managementului resurselor umane, inclusiv:	(-) Mai dificil	(+)
Asigurarea coordonării interinstituționale a MRU și corelarea cu planificarea strategică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică din partea Consiliului RU	(+/?) depinde de poziționarea instituțională a agenției (dacă este sau nu la centrul guvernului)
Elaborarea unei viziuni și strategii comune de MRU pentru administrația publică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică din partea Consiliului RU	(+)
Îmbunătățirea colectării datelor/dovezilor despre personalul din administrația publică	(-) Se poate soluționa parțial prin îmbunătățirea interoperabilității între bazele de date existente	(+) va necesita investiții semnificative pentru unificarea și modernizarea sistemelor existente de colectare a datelor pe termen mediu spre lung
Sprijinirea instituțiilor publice în domeniul MRU	(-) Mai dificil, necesită construirea de infrastructuri paralele în două instituții diferite pentru interacțiunea cu departamentele de RU și managerii de linie	(+)
Proeminența MRU pe agenda politică și strategică	(-) Mai dificil, necesită o conducere puternică din partea Consiliului pentru resurse umane	(?) poate depinde de forma instituțională a agenției MRU (de exemplu, direcție generală în cadrul ministerului de resort, agenție subordonată ministerului-mamă condusă de

		un secretar de stat sau departament condus de un ministru delegat)
Corelarea MRU cu reforma administrației publice	(?) depinde de plasarea instituțională a celor două agenții/unități (ex. dacă sunt subordonate/parte din minister cu un mandat de administrație publică)	(?) depinde de plasarea instituțională a agenției (corelată sau nu cu mandatul pentru reforma administrației publice)
Opțiuni instituționale (plasare)	MMJS – personal contractual ANFP – funcționari publici	Extinderea mandatului ANFP SAU crearea unei noi instituții
Costuri de tranziție	(+) costuri de tranziție mai reduse pe termen scurt dacă se menține situația actuală	(+) costuri de tranziție mai ridicate pe termen scurt
Recomandări din analizele anterioare	n.a.	BM (2011)[56], BM (2013)[57], MDRAP/ANFP (2015)[58]

74. **Studiul realizat de OCDE în 2016 privind guvernanța publică în România[59] evidențiază importanța unei ancore instituționale corecte pentru proiectarea și implementarea reformelor în administrația publică și în MRU.** O instituție MRU de succes va necesita un nivel substanțial de sprijin și vizibilitate politică. În majoritatea țărilor europene, atribuțiile în de MRU sunt de regulă în sarcina unei agenții sau unui departament/direcții generale din cadrul ministerelor-cheie - fie direct în centrul guvernului, fie în Ministerul Finanțelor, fie în ministerul responsabil pentru administrația publică[60]. Cu toate acestea, în contextul Europei de est, experiența arată că un model cu șanse mari de succes este reprezentat de „plasarea funcțiilor MRU centralizate fie în cadrul ministerului responsabil pentru administrația publică, fie în alt minister (cum ar fi Ministerul de Interne) care manifestă un interes puternic în problemele aferente funcției publice”[61]. Per ansamblu, în UE „în aproape toate statele membre, ministerul responsabil de administrația publică centrală este responsabil și de legea funcției publice”[62].

75. **În contextul românesc, o problemă care necesită o analiză și o discuție aprofundată este dacă o instituție centrală MRU trebuie plasată în cadrul ministerului responsabil de administrația publică (MDRAP), în centrul guvernului (Cancelaria PM/SGG) sau în cadrul MMJS, date fiind atribuțiile acestuia din urmă cu privire la politica salarială și personalul contractual.** Prima opțiune (MDRAP) ar avea avantajul continuității instituționale și al unor

[56] BM (2011) Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale (p. 18)
[57] BM (2013). Analiza activităților de construire a capacității în administrația publică din România (p. 60)
[58] ANFP (2015). Analiza privind consolidarea rolului ANFP și/sau crearea unei instituții cu sarcini specifice pentru gestionarea personalului contractual din cadrul administrației publice (p. 46-47)
[59] OCDE (2016) Public Governance Reviews: Romania (disponibil la https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf)
[60] Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). O prezentare generală comparativă a caracteristicilor și performanței administrației publice în cele 28 de state membre UE.
[61] Verheijen, T. J., & Rabrenovic, A. (2015). Dezvoltarea funcției publice în Europa Centrală și de Est și în CSI: O furtună perfectă?. În *Sisteme de Funcții publice comparative în secolul XXI* (pp. 15-37). Palgrave Macmillan, Londra, p. 23
[62] Kuperus, H. & Rode, A. (2016). *Manageri publici de top în Europa. Management și Angajare în Administrațiile Publice Centrale.* Ministerul de Interne și pentru Relațiile Regatului, Haga 2016 http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf ; p. 19

costuri de tranziție mai reduse, alături de menținerea corelației în reforma MRU și reforma administrației publice. A doua opțiune (SGG) plasează agenția responsabilă de MRU mai direct în centrul guvernului, cu potențialul de a corela mai strâns strategiile MRU cu alte procese de planificare strategică (cum ar fi PSI). Cu toate acestea, cele mai de succes modele MRU din regiune plasează administrația publică și MRU în aceeași gazdă instituțională - asigurând astfel o corelație mai strânsă între cele două. Astfel, a două opțiune ar fi recomandabilă doar dacă sunt identificate modalități suplimentare de a asigura corelația între reforma MRU și reforma administrației publice. A treia opțiune (MMJS) ar fi foarte neobișnuită, pentru că există foarte puține modele de acest tip în EU sau în practica internațională, iar plasarea aspectelor legate de administrația publică și muncă în cadrul aceluiași minister ar fi dificil de justificat.

76. **Nevoia de capacitare și susținere corespunzătoare a Consiliului RU să-și ducă la îndeplinire mandatul oferă un argument suplimentar pentru plasarea instituției coordonatoare în domeniul MRU în centrul guvernului.** După cum am reținut, SGG găzduiește secretariatul tehnic pentru Consiliu, care este în linie cu mandatul său de coordonare interinstituțională. Cu toate acestea, în plus față de coordonarea interinstituțională, Consiliul îndeplinește și un rol consultativ și este mandatat să elaboreze și să avizeze rapoarte, strategii și legislație în domeniul MRU. Aceste atribuții necesită o puternică expertiză tehnică cu privire la MRU. În prezent, ANFP este principala instituție care concentrează astfel de expertiză. O relație mai strânsă între ANFP (în calitate de depozitar al expertizei tehnice) și SGG (în calitate de lider al coordonării interinstituționale și planificării strategice) este astfel esențială pentru îndeplinirea mandatului Consiliului și coordonarea de către acesta a reformei MRU. Într-adevăr, participanții la atelierul de lucru organizat la data de 15 aprilie au identificat „Consiliul RU + SGG + ANFP" drept cea mai bună „formulă" pentru asigurarea unei coordonări solide a MRU care poate „vorbi pe un singur glas".

77. **Un alt aspect vizează luarea unei decizii cu privire la relația și gradul de autonomie al instituției MRU față de de ministerul de resort.** În contextul românesc, există trei opțiuni: (i) una sau mai multe direcții generale în cadrul ministerului de resort, care raportează către unul sau mai mulți secretari de stat dedicați; (ii) o agenție subordonată unui minister, așa cum este în prezent ANFP sau (iii) un departament condus de un ministru delegat, așa cum este, de exemplu, cazul Ministrului delegat pentru Afaceri Europene[63]. O direcție generală (opțiunea (i)) sau un departament (opțiunea (iii)) ar avea avantajul canelelor de comunicare directe între agenție/unitate și ministerul de resort și al centralizării funcțiilor suport, eliberând astfel mai mult personal care să se concentreze pe sarcinile MRU cu caracter mai strategic. Cu toate acestea, un departament condus de un ministru delegat (opțiunea (iii)) va avea și alte avantaje. În primul rând, va contribui la creșterea vizibilității politice pentru MRU de vreme ce ministrul delegat va participa, spre exemplu, la ședințele de guvern și va avea mai multă vizibilitate și un acces mai facil la centrul guvernului[64]. După cum am menționat, vizibilitatea

[63] http://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2020/2017.12.05_organigrama_site_mae.pdf

[64] A se vedea și BM (2013). Analiza activităților de consolidare a capacităților în administrația publică din România, p. 60: „există o justificare solidă pentru ca funcția MRU să fie găzduită în cadrul unui Minister a cărui principală responsabilitate este asigurarea de practici prudente și eficace de MRU în toată administrația publică a guvernului. Un astfel de Minister ar trebui, la fel ca Ministerul de Finanțe (i) să fie singurul agent care este în mod indiscutabil responsabil de asigurarea unei utilizări prudente și eficace a resurselor umane din administrația publică și (ii) să-și aibă „sediul" în cadrul Cabinetului astfel încât să aibă autoritatea

MRU pe agenda politică și strategică este un criteriu important pentru alegerea configurației instituționale corecte. În al doilea rând, plasarea inițiativei pentru MRU în cadrul unei departament condus de un ministru delegat va necesita costuri de tranziție mai reduse decât pentru înființarea uneia sau mai multor direcții generale în cadrul unui minister existent de vreme ce această ultimă opțiune va absorbi majoritatea personalului ANFP (în prezent, 173 de posturi). Chiar și pentru un minister mare, cum ar fi MDRAP, acesta ar fi un efort considerabil. În final, un departament comun de administrație publică și MRU condus de un Ministru delegat va prezenta avantajul suplimentar al asigurării unei corelații puternice între reforma administrației publice și reformei MRU, facilitând astfel o abordare unitară și strategică a unui sistem MRU mai strâns aliniat la prioritățile reformei administrației publice la nivel național.

78. **Pe scurt, selectarea configurației instituționale corecte pentru un sistem MRU strategic și unificat pentru diferitele categorii de personal din administrația publică necesită o serie de alegeri care să fie bazate pe un set de principii.** Aceste principii includ anumite aspecte, cum ar fi cât de bine cadrul instituțional pentru MRU asigură politici consecvente pentru gestionarea și evidența funcționarilor publici și personalului contractual, vizibilitatea MRU pe agenda politică și strategică și o corelație strânsă reforma MRU și reforma administrației publice. După cum a fost evidențiat în analizele precedente ale Băncii Mondiale, un departament pentru administrație publică și MRU condus de un Ministru delegat s-ar apropia cel mai mult de îndeplinirea acestor criterii[65]. Cu toate acestea, această opțiune ridică provocarea implementării de vreme ce necesită o modificare în structura guvernului care se poate dovedi lipsită de fezabilitate în contextul actual.

79. **Pe termen scurt, dacă se menține situația actuală, va fi nevoie de clarificarea mandatelor instituționale pentru funcțiile-cheie MRU pe ariile în care se suprapun, unde nu există o coordonare clară sau când politicile și procesele pentru funcționarii publici vs. personalul contractual sunt greu de separat** (cum ar fi, spre exemplu, analiza și planificarea strategică a RU, reorganizările sau consolidarea capacității departamentelor de RU). Acest lucru ar reprezenta o opțiune de tip „situația actuală îmbunătățită", în care configurația instituțională actuală ar rămâne în mare măsură la fel, dar va fi augmentată cu măsuri specifice de îmbunătățire a cooperării și coordonării fiecărei funcții-cheie a MRU. După cum am menționat, Tabelul 10 din Anexa evidențiază și instituțiile care trebuie să-și asume coordonarea sau să fie implicate în implementarea fiecărei opțiuni recomandate pentru fiecare arie funcțională a MRU, precum și care dintre aceste opțiuni necesită avizul Consiliului RU. Pentru ca această configurație instituțională să fie funcțională, vor trebui înființate grupuri de lucru cu instituțiile relevante pentru fiecare arie funcțională a RU, sub umbrela Consiliului.

---

corespunzătoare de a-și duce la îndeplinire mandatul, inclusiv de a-și susține cauza în întâlnirile Cabinetului ori de câte orice sunt ridicate probleme de MRU în orice aspecte de politice puse în discuție în întâlnirile Cabinetului".

[65] A se vedea și BM (2011) Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra problemelor transversale, p. 19: „Un departament pentru Administrație Publică și Modernizare - sub coordonarea prim- ministrului poate fi înființat cu responsabilități pentru MRU și pentru coordonarea și monitorizarea tuturor inițiativelor majore implementate în cadrul programului de modernizare a administrației publice. Responsabilitățile și structurile de personal ale celorlalte ministere și instituții trebuie ajustate în consecință. Acesta poate fi condus de un secretar de stat, la fel ca Departamentul pentru Afaceri Europene, cu o responsabilitate dedicată pentru MRU și aspectele legate de Reformarea/modernizarea administrativă".

De vreme ce ANFP deține un mandat extins pentru reglementarea funcției publice la nivelul funcțiilor, se recomandă ca Agenția să participe la toate grupurile de lucru.

80. **Dacă este aleasă opțiunea unei singure instituți lider pentru MRU, atribuțiile sale ar trebui definite cu atenție.** După cum s-a discutat mai sus, anumite funcții și procese de RU nu pot și nu trebuie separate per categorie de personal, mai ales în instituțiile care angajează ambele categorii. Printre aceste funcții și procese se numără, de exemplu, dezvoltarea viziunii de MRU și a politicilor pentru realizarea acesteia, îmbunătățirea colectării datelor și consolidarea analizei și planificării resurselor umane, sau creșterea capacității departamentelor de RU pentru a sprijini managementul resurselor umane la nivel instituțional. Acestea sunt cele mai potrivite pentru a fi trecute sub umbrela unei singuri instituții. Pentru altele - cum ar fi recrutarea și managementul carierei - ar putea fi utilă o abordare diferențiată care să reflecte statutul și semnificația specială a funcționarilor publici ca nucleu al sistemului de resurse umane, oferind, în același timp, suficientă flexibilitate ministerelor și agențiilor relevante pentru a-și gestiona personalul în conformitate cu nevoile specifice ale fiecărui sector. De asemenea, ar fi esențial să se asigure că instituția dispune de capacitățile necesare pentru a-și îndeplini mandatele și a prelua conducerea în dezvoltarea și operaționalizarea unei viziuni comune pentru managementul resurselor umane în administrația publică din România.

81. **Diferitele opțiuni instituționale prezentate mai sus au implicații diferite în ceea ce privește atribuțiile ANFP, nevoile sale de creștere a capacității și plasarea sa în cadrul sistemului.** Diagnosticul Inițial include și o analiză funcțională a ANFP și a formulat o serie de recomandări de îmbunătățire a capacității ANFP de a-și îndeplini atribuțiile în cadrul configurației instituționale și cadrului strategic existente. Anexa 3 prezintă un rezumat al principalelor constatări și recomandări. ANFP a contribuit decisiv la dezvoltarea cadrului strategic pentru administrația publică și pentru funcția publică (prin SCAP 2014-2020 și SDFP 2016-2020). Așa cum s-a subliniat în Tabelul 1 din acest document, ANFP are atribuții de elaborare de politici și de supervizare pentru multe funcții de MRU. Supervizarea constă în monitorizarea conformității cu legislația aplicabilă funcției publice, precum și a ținerii de evidență privind funcția publică și funcționarii publici, inclusiv în ceea ce privește evoluția în carieră a acestora din urmă (promovări, transferuri, corpul de rezervă, etc.). În practică, în ultimii ani, o foarte mare parte a activității ANFP s-a concentrat asupra organizării, participării și monitorizării respectării legislației funcției publice privind recrutarea. De asemenea, ANFP a înființat sisteme de colectare a datelor și comunicare permanentă cu departamentele de RU (cum ar fi portalul RU și baza de date cu funcțiile publice și funcționarii publici), care, deși mai pot fi îmbunătățite, pot servi ca fundație pentru o mai bună colectare a datelor despre resursele umane și pentru oferirea de mai mult sprijin și mai multă îndrumare departamentelor de RU. Cu toate acestea, pentru ca ANFP să-și îndeplinească acest potențial și să ajute la coordonarea MRU, va trebuie să se îndepărteze de accentul pe care îl pune pe conformitate („noi ajutăm instituțiile publice să respecte legea”) și să se îndrepte spre o abordare axată mai proactiv pe elaborarea de strategii, politici și reglementări ce au la bază o activitate analitică complexă, precum și pe sprijinirea instituțiilor publice să-și îmbunătățească MRU și să urmărească o viziune comună („ajutăm instituțiile publice să respecte legea ȘI să-și gestioneze mai bine resursele umane”). Chiar și în configurația instituțională actuală, o astfel de deplasare necesită eforturi importante din partea Agenției.

5 Concluzie

82. **Reorientarea strategică a managementului resurselor umane în administrația publică din România necesită o schimbare a mentalităților și a aptitudinilor, atât în cadrul instituțiilor centrale ale managementului resurselor umane, cât și în cadrul instituțiilor publice în general**. Atât implementarea SDFP, cât și opțiunile de reformă suplimentare vor necesita eforturi substanțiale. Experiența românească și cea internațională arată că reformele de succes necesită o gestionare atentă a schimbărilor și implicarea amplă a părților interesate. Consiliul RU oferă oportunitatea elaborării unei astfel de strategii de schimbare și asigurării unui nivel ridicat de acceptare a reformei de către instituțiile-cheie, precum și de către partenerii sociali. Cu toate acestea, implementarea reformelor necesită și acceptarea ei de către conducerea și a managerii instituțiilor publice. Pentru reușita reformei în domeniul MRU, instituția/instituțiile coordonatoare ale MRU ar trebui să fie proactivă în implicarea ministerelor de resort - prin intermediul departamentelor de RU, dar nu numai - în elaborarea și perfecționarea măsurilor-cheie de reformă și în susținerea acestora în timpul implementării. În cele din urmă, un sistem strategic de management al resurselor umane este unul care reușește să atragă, să utilizeze, să păstreze și să motiveze oamenii potriviți pe posturile potrivite în toate instituțiile publice, astfel încât acestea să poată livra bunuri și servicii publice de înaltă calitate și să (re)câștige încrederea cetățenilor.

Anexa 1. Opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU

Tabelul 10. Opțiuni recomandate pentru funcțiile cheie de MRU

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare	In SDFP	În RIA	În propunerea de CA
Analiză și planificare strategică a RU						
a. Cadrul de competențe						
Elaborarea/actualizarea clasificării posturilor și crearea unui registru al posturilor, corelat cu COR și cu standardele ocupaționale	ANFP, INA, MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Operațională și legală	-	-	-
Elaborarea și implementarea cadrului de competențe pentru funcția publică, raportat la standardele ocupaționale pentru posturile din administrația publică.	ANFP, în coordonare cu INA și MMJS	Termen scurt	Legală și operațională	Corelat cu A 2.1 – „introducerea cadrului de competențe/standardelor ocupaționale”	-	Art. 408 mandatează ANFP să elaboreze cadrul de competențe pentru funcția publică
Elaborarea și implementarea unui plan de construire a capacității pentru departamentele și managerii de RU, referitor la folosirea/implementarea cadrului de competențe	ANFP	Termen mediu	Consolidarea capacității	-	-	-
b. Analiza și planificarea RU						
Încredințarea rolului de coordonare/consultativ pentru analiza și planificarea strategică a RU către instituția centrală	De stabilit - ANFP/MDRAP/SGG	Termen scurt la mediu	Legal/schimbare în mandatele instituționale	-	Opțiunea 2: ANFP va fi responsabilă de planificare pentru administrația publică centrală	Planul anual pentru forța de muncă din funcția publică urmează să fie elaborat de ANFP (art. 408 (1))
Elaborarea unei metodologii pentru analiza și planificarea strategică a RU la nivel instituțional, și clarificarea legăturii cu Planificarea Strategică Instituțională	ANFP/MDRAP cu SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Legală (legislația primară sau secundară)	-	Opțiunea 3: alinierea planului de angajare cu	-

Opțiuni recomandate	Cine?	Interval de timp	Tipul schimbării necesare	In SDFP	În RIA	În propunerea de CA
					obiectivele și nevoile instituționale	
Elaborarea și implementarea planului de dezvoltare a capacității pentru analiza și planificarea strategică a RU, pentru departamentele și managerii de RU	ANFP Avizul Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Construirea capacității	A 1.4 (parțial)	Opțiunea 3: Structurile RU urmează să fie consolidate	-
c. Reorganizare						
Încredințarea unei instituții centrale rolul de a coordona/îndruma reorganizarea, concentrându-se nu doar pe aspectele procedurale, ci și pe oportunitatea și pe valoarea adăugată a reorganizării	DE STABILIT - ANFP/MDRAP și/sau SGG	Termen scurt la mediu	Legală/modificarea mandatelor instituționale	A 1.1. ANFP va fi responsabilă de analizarea oportunităților de reorganizare	-	-
Elaborarea unei metodologii pentru realizarea de reorganizări de către instituții și pentru evaluarea reorganizărilor de către instituția de la nivel central	ANFP/MDRAP și SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Legislația secundară/Operațională	-	-	- Alte prevederi relevante[66]
Elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacității pentru departamentele de RU, în sprijinul reorganizărilor din perspectiva RU	ANFP/MDARP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Consolidarea capacității			

[66] Art. 525 menționează că reorganizarea nu se poate realiza mai des de 6 luni.

Recrutare						
Actualizarea politicii de recrutare a funcționarilor publici pentru a include o primă etapă de concurs național[10] și o a doua etapă de selecție pe post, corelată cu competențele, publicarea tuturor proceselor de recrutare la nivel central și a rezultatelor pe un site cent realizat (a se vedea recomandări mai detaliate în secțiunea 3.2.2)	MDRAP, ANFP, SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Modificare legislativă (legislație primară)	A 2.2 Un sistem combinat de recrutare (concurs național și concurs pe post)	Opțiunea 2: concurs național organizat pentru pozițiile de debutant pe baza „planurilor de recrutare centralizate de ANFP”	Art. 474-477
Elaborarea unei metodologii pentru departamentele de RU, pentru implementarea noii politici de recrutare[12]	ANFP	Termen mediu	Legislația secundară	-	-	-
Elaborarea și implementarea unui plan de formare pentru departamentele de RU și membrii comisiilor de selecție/personalul specializat în recrutare	ANFP și INA	Termen mediu spre lung	Construirea capacității	-	-	-
Evaluarea fezabilității și elaborarea unui plan pentru a introduce noi modalități de asigurare a conformării cu principiile și cerințele de recrutare în cea de-a două etapă a recrutării (selecția pe post) (e.g., audituri pe bază de eșantioane, certificarea instituțiilor)	MDRAP, ANFP, SGG Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu la mai lung	Activitate analitică, urmată de schimbări legale și operaționale			
Evaluarea impactului actualelor proceduri de recrutare pentru personalul contractual, pentru a identifica echilibrul corect dintre răspundere, flexibilitate și costuri;	De stabilit – SGG, MDRAP, MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu la mai lung	Activitate analitică, urmată de schimbări legale și operaționale			

Managementul performanței						
Actualizarea legislației privind evaluarea performanței (e.g., consolidarea implicării angajaților, mecanisme de feedback, contrabalansarea măsurilor punitive cu recompense pentru persoanele cu rezultate bune)	ANFP/MDRAP, consultându-se cu instituțiile relevante	Termen scurt la mediu	Legislația primară pentru funcția publică, legislația secundară (HG) pentru personalul contractual	A 2.6. Evaluări pe termen mediu; evaluare a performanței pe două niveluri pentru evaluarea obiectivelor individuale și a contribuției la obiectivele organizaționale; evaluări de 360 de grade pentru rolurile critice	Opțiunea 2: Corelarea evaluărilor performanței cu remunerarea în funcție de performanță	Art. 492 Evaluare scrisă suplimentară și un nivel suplimentar de aprobări; corelează evaluările performanței cu rezultatele financiare
Elaborarea și diseminarea unor linii directoare/manuale pentru evaluarea și managementul performanței[13]	ANFP	Termen scurt la mediu	Operațional/Dezvoltarea capacității	A 2.6 Elaborarea metodologiei/liniilor de îndrumare pentru evaluările performanței și rezolvarea problemelor de performanță slabă	Opțiunea 3: ANFP urmează să elaboreze indicatori unitari de performanță pentru a măsura performanța profesională	
Elaborarea unui plan de conștientizare și construire a capacității unităților de RU și a managerilor de linie pentru folosirea unor tehnici moderne de management al performanței	ANFP (cu INA, dacă este inclusă și o componentă de formare)	Termen mediu	Construirea capacității	A 1.4 Accent strategic pe oferirea de formare specializată pentru specialiștii din RU A 2.6 Formare și diseminarea bunelor practici pentru evaluatori	Realizarea formării specialiștilor în RU și a supervizorilor în evaluările performanței	

Managementul carierei						
Actualizarea/Regândirea politicii de management al carierei pentru funcționarii publici (de exemplu, prin progresia mai lentă prin grade, folosind mobilitatea orizontală pentru dezvoltare profesională, corelarea 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) Avizul Consiliului RU	Termen mediu	Analitică/legală	A 2.4 Analiza cerințelor privind vechimea și regândirea structurii carierei pe mai multe grade;	Opțiunea 2: Organizarea de promovări sub formă de concursuri naționale interne Împărțirea gradelor profesionale în etape corelate cu salariul pentru a reflecta vechimea Stabilirea de cote pentru fiecare grad profesional	Art. 486 Eligibilitate pentru promovarea după cel puțin 4 ani de experiență în funcția actuală + nr. necesar de credite de formare
Introducerea unor cerințe speciale de mobilitate pentru înalți funcționarii publici și pentru funcționari publici de conducere și dezvoltarea planului de mobilitate	ANFP/MDRAP	Termen mediu	Legală	A 2.4 Rotații obligatorii pentru funcționarii publici de rang înalt și pozițiile „critice”	Opțiunea 3: Crearea portalului online cu posturi vacante eligibile pentru mobilitate	
Analiza de noi abordări pentru a limita substanțial promovările/numirile temporare în funcții publice de conducere și de nivel înalt, pe baza unei analize cost-beneficiu	ANFP/MDRAP	Termen mediu	Analitică/legală	A 1.3. Eliminarea/reducerea numirilor temporare	Opțiunea 2: doar excepțional, pe baza unor criterii transparente Opțiunea 3: ANFP urmează să ia măsuri de conștientizare cu privire la posibilele consecințe	Art. 517-518 Promovarea temporară poate fi extinsă dacă poziția nu poate fi ocupată după 2 runde de recrutare organizate cel puțin la fiecare 6 luni

					negative ale numirilor temporare	
Politica privind formarea profesională						
Elaborarea unui plan de dezvoltare pe tot parcursul vieții pentru administrația publică centrală, care să includă diversele surse de finanțare și diferitele categorii de personal, și încredințarea mandatului planificarea și monitorizare a formării către o instituție centrală, atât pentru personalul contractual, cât și pentru funcționarii publici.	ANFP, INA Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Modificări legislative/mandate instituționale	A 1.5 Doar mențiuni conform cărora ANFP va avea responsabilitatea pentru coordonarea metodologică și a politicilor de formare profesională	-	Art. 557 (4) instituțiile publice trebuie să elaboreze Planuri anuale de formare pentru personalul contractual, însă ANFP nu a avut responsabilitatea centralizării acestora
Elaborarea metodologiei de planificare și monitorizare a formării profesionale finanțate de la bugetul de stat și din fondurile UE la nivel de sistem.	ANFP, INA	Termen scurt	Operațional	-	-	-
Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacității pentru unitățile de RU pentru evaluarea nevoilor de formare și planificarea formării la nivel instituțional, în concordanță cu analiza și planificarea strategică a resurselor umane	ANFP, INA, MDRAP	Termen mediu	Construirea capacității	-	-	-
Elaborarea unei strategii instituționale și a unui plan de construire a capacității pentru INA	INA, MDRAP	Termen scurt	Operațional/Dezvoltarea capacității	-	-	-
Dezvoltarea capacității INA de a furniza programe de formare specializate (de exemplu, pentru tinerii funcționari publici/ manageri publici, funcționari publici de rang înalt, departamente de RU).	MDRAP, INA, ANFP	Termen mediu	Construirea capacității	A 2.5 menționează că aceasta trebuie analizată dacă aceste programe ar trebui să continue să fie organizate	-	-

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 Coordonare cu MFP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu	Modificare legală (ex. de reflectat în PSI al MMJS) Schimbare 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	Termen mediu	Operațională	-	-	-
Optimizarea monitorizării politicii salariale într-un singur proces	MMJS, MFP	Termen mediu	Modificare legală	-	-	-
Operaționalizarea unei baze de date a personalului din sectorul bugetar/administrația publică pentru a captura date relevante privind salariile (a se vedea recomandarea privind colectarea datelor de mai jos)	MMJS **sau** MFP, contribuția ministerelor de resort relevante și a ANFP	Termen mediu	Legală/Operațională	A 1.6 menționează un „sistem electronic de evidență a angajărilor în administrația publică” (nu în sectorul bugetar, nu sunt menționate date despre remunerare)	-	Art. 418 (2) plasează o bază de date privind personalul din sectorul public în responsabilitatea ANFP, dar nu menționează date despre salarizare
Elaborarea unui set de linii directoare pentru implementarea Legii salarizării în colaborare cu ministerele de resort	MMJS	Termen scurt	Operațional	-	-	-
Elaborarea unei metodologii cadru pentru implementarea premiului de excelență, pentru ca ministerele de resort să se adapteze la specificul sectorial	MMJS Avizare din partea Consiliului RU	Termen scurt	Operațional	A 3.1 Introducerea remunerării bazate pe performanță	-	-

Elaborarea și implementarea unui plan de consolidare a capacității pentru MMJS privind politica salarială (plan de formare)	MMJS	Termen scurt	Construirea capacității	-	-	-
Realizarea de analize comparative periodice ale sectorului public pentru ocupațiile-cheie (ex. utilizarea sondajelor de activitate ale INS).	MMJS Colaborare cu INS	Termen mediu	Operațional	A 3.2 Comparație periodică între nivelurile de salarizare în sectorul public și sectorul privat	-	-
Efectuarea unor ajustări ale politicii salariale până în 2023 pe baza clasificării și ierarhizării clare a locurilor de muncă și pe baza unor date clare privind impactul asupra nivelurilor salariale, atât în cadrul unui anumit grup ocupațional, cât și în raport cu celelalte grupuri ocupaționale.	MMJS în coordonare cu MFP Avizare din partea Consiliului RU	Termen mediu spre lung	Modificare operațională/legală		-	-
Colectarea datelor, raportare și arhitectura 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	ANFP, MMJS/IM, ANAF/MFP	Termen scurt	Operațional Legală	A 1.6 Integrarea ANFP cu datele din REVISAL pentru administrația publică	-	Art. 418. bază de date cu personalul din sectorul bugetar
Abordarea etapizată pentru construirea unei baze de date unificate cu informații despre structura pozițiilor și despre personal, începând cu administrația publică	ANFP, în coordonare cu MMJS/IM	Termen scurt la mediu	Operațional Legală	A 1.6 Evidența angajărilor în administrația publică	-	Art. 418. bază de date cu personalul din sectorul bugetar
Evaluarea opțiunilor pentru fuzionarea sistemelor individuale de MRU și de salarizare într-o platformă unificată, începând cu un proiect pilot	MFP, ministerele pilot, ANFP	Termen mediu spre lung	Analitică/Operațională	-	-	-

Digitalizarea/reducerea proceselor pe hârtie, pornind de la funcțiile centralizate la nivelul ANFP, pe termen scurt spre mediu/adăugarea de funcționalități la baza de date a ANFP, însoțite de resurse adecvate pentru extinderea sistemului	ANFP	Termen mediu spre lung	Operațional Legală	Parțial A 1.6 (baza de date cu personalul) P2 – proces de evaluare manual (pe hârtie)	Parțial opțiunea 2 – p 65 extindere cu managementul strategic al RU; p 67 – depunerea de documente în format electronic pentru recrutare	
Elaborarea unui plan pentru continuarea digitalizării funcțiilor de procesare RU descentralizate la nivel instituțional, în mod ideal corelat cu extinderea sistemului informațional de MRU.	ANFP, SGG, MCSI, MFP, în funcție de abordarea aleasă	Termen mediu spre lung	Analitică, Legală, Operațională			-
Unificarea infrastructurii de colectare de date centralizate.	ANFP, MMJS, MFP, MCSI	Termen mediu spre lung	Operațional	-	-	-
Folosirea instrumentelor moderne de analiză a datelor de business intelligence (BI).	ANFP, MMJS	Termen scurt spre mediu	Operațional	-	-	Trimitere la rolul ANFP de a furniza date statistice la cerere
Planul pentru susținerea costurilor perioadei, eforturilor și nivelurilor de personal	ANFP, MMJS	Termen scurt	Operațional	P2 – Resursele IT sunt enumerate ca problemă	Parțial – costuri operaționale pentru toate cele 3 opțiuni pentru IT – ex. Opțiunea 1 –p 62 Opțiunea 2 – p 70, Opțiunea 3 – p 74	

Anexa 2. Posibili indicatori pentru funcțiile cheie de MRU

Rezumat al indicatorilor propuși în Capitolul 4. Unii pot fi obținuți din datele administrative existente, dar majoritatea vor necesita îmbunătățirea sistemului existent de colectare a datelor.

Tabelul 11. Opțiuni pentru indicatori de performanță pentru funcțiile cheie de MRU

	Posibili indicatori din date administrative	Posibili indicatori din Sondajul în rândul personalului
Planificare strategică a forței de muncă	**Planificarea necesarului de personal** ➢ % instituțiilor cu o analiză și/sau un plan strategic de RU ➢ % analizelor/planurilor strategice instituționale de RU care prezintă o corelație clară cu PSI ➢ % planurilor/analizelor strategice relevante la nivel instituțional privind RU are acoperă toate categoriile de personal	➢ Personalul consideră că organizația din care fac parte deține cunoștințele și abilitățile relevante din punct de vedere al posturilor, necesare pentru îndeplinirea obiectivelor organizaționale ➢ Părerile personalului cu privire la măsura în care managerii și supervizorii încearcă să folosească personalul potrivit pentru munca potrivită
	Înființarea de structuri și reorganizări ➢ % instituțiilor (la nivel central) care trec prin reorganizare pe an ➢ Numărul mediu de reorganizări per instituție per an ➢ % reorganizărilor care necesită măsuri ulterioare, după cum s-a identificat în timpul procesului de avizare/notificare ➢ % reorganizărilor corelate cu obiectivele instituționale, PSI și/sau planurile strategice privind forța de muncă (adică bazate pe o analiză a nevoilor instituționale)	➢ Procentul din personal care percepe cea mai recentă reorganizare ca necesară ➢ Procentul din personal care consideră că departamentul din care fac parte are un set clar de obiective derivate din țintele și obiectivele organizației[67] ➢ Procentul din personal care declară că există o coordonare suficientă în cadrul și

[67] Indicator MRU propus Bernstein et. al. 2018, pp 50-53

		între departamentele/unitățile organizației[68]
	Fișele de post ➢ Clasificările posturilor sunt decise central și sunt realizate periodic ➢ Fișe de post standardizate disponibile pentru % pozițiilor (după tip, număr de personal) ➢ % posturilor vacante pentru care utilizează fișe de post standardizate ➢ % fișelor de post care sunt corelate clar cu cadrul de competențe ➢ % fișelor de post standardizate corelate cu standardele ocupaționale ale ANC și care au o corespondență clară în COR	➢ Opiniile personalului despre cât de bine reflectă fișele de post sarcinile lor curente ➢ Opiniile personalului despre claritatea fișelor de post
Recrutare	➢ % concursurilor de selecție și recrutare organizate în conformitate cu cerințele legale (un astfel de indicator poate fi mai departe defalcat în funcție de cerințele legale-cheie, ex. publicitate, componența comisiilor de selecție, alinierea cu cadrul de competențe etc.) ➢ % reclamațiilor și contestațiilor depuse de candidați în procesele/concursurile de recrutare (comparativ cu numărul de candidați), defalcat pe instituție sau tip de instituție, tip de problemă sesizată, tip de poziție etc. ➢ % concursurilor de selecție fără candidați sau doar cu un singur candidat ➢ % candidaților care promovează concursul național (etapa 1 a recrutării) ➢ % persoanelor calificate în etapa a doua a concursului vs. cine aplică la un post specific (etapa a doua a recrutării)	➢ Procentul din candidați/personal care consideră că recrutarea este justă/se bazează pe merite ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care conducerea departamentului din care fac parte are mecanisme de atragere și retenție a persoanelor talentate ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care abilitățile și cunoștințele evaluate în timpul recrutării corespund abilităților și cunoștințelor necesare pentru îndeplinirea posturilor ➢ Procentul candidaților care au fost evaluați comparativ cu alți candidați ➢ Opiniile personalului cu privire la ușurința procesului de aplicare
Managementul performanței	➢ Numărul de zile lucrătoare în care angajații din sectorul public sunt absenți în concediu medical în fiecare an[69] ➢ Reducerea numărului de contestații la raportul de evaluare	➢ Participarea personalului la MP: Procentul personalului implicat de manageri în stabilirea obiectivelor

[68] Ibid

[69] OCDE (2011) Funcționarii publici ca parteneri pentru creștere: „un indicator al calității managementului și condițiilor de lucru în Funcția publică. Este și un indicator de realizare pentru politicile de MRU de vreme ce mediile necorespunzătoare de lucru pot conduce la o mai mare incidență angajaților care au nevoie de zile libere.”

	➢ % gradelor de performanță care se încadrează în fiecare categorie de calificative (trebuie distribuite de-a lungul curbei lui Bell) ➢ % obiectivelor care se axează pe intrări/activități vs. procentul obiectivelor care se axează pe rezultate ➢ % obiectivelor corelate direct cu misiunea organizațională (pentru manageri de nivel mediu și superior)	individuale de performanță/cu care managerii au discutat rezultatele evaluării performanței/Cunoașterea de către personal a obiectivelor individuale de performanță ➢ Percepția personalului despre corectitudinea evaluării performanței ➢ Percepția personalului despre utilitatea EP pentru îmbunătățirea performanței ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care rezultatele evaluării performanței fundamentează deciziile de MRU (formare, promovări, remunerare etc.) ➢ Evaluarea măsurii în care personalul cu performanțe necorespunzătoare este tratat în mod eficace de manageri ➢ Opiniile personalului cu privire la măsura în care departamentele din care fac parte utilizează ținte de performanță pentru urmărirea și recompensarea (financiară sau de altă natură) a performanței propriilor angajați ➢ Procentul personalului care primește feedback și îndrumare de la manageri sau alți membri ai instituției în mod informal (în plus față de procesul de evaluare anuală)
Managementul carierei	➢ Timpul mediu necesar pentru ca FP să promoveze la următorul grad ➢ % FP care iau examenul de promovare din nr. total de FP care se înscriu la concursuri de promovare ➢ Contestații împotriva concursurilor de promovare	➢ Percepția personalului cu privire la corectitudinea promovărilor/Procentul personalului care declară că meritul este criteriul fundamental utilizat pentru promovare[70]

[70] Ibid

	➢ % concursurilor de promovare organizate în conformitate cu cerințele legale ➢ % pozițiilor de conducere și de Funcții publice rang înalt ocupate în urma numirilor temporare	➢ Percepția personalului cu privire la perspectivele de promovare dacă au performanță bună ➢ Nivelul de satisfacție a personalului cu postul ocupat dintre cei care participă la schemele de mobilitate ➢ Percepția personalului cu privire la perspectivele de promovare/dezvoltare profesională
Formare	➢ Numărul personalului format profesional, în total și defalcat pe poziții specifice (Funcționari publici de rang înalt, debutanți, manageri publici, persoane în unitățile RU etc.) și pe surse de finanțare (bugetul de stat, fonduri UE) ➢ % personalului format din numărul total al personalului din administrația publică ➢ % personalului format din în domenii prioritare din numărul total al personalului pentru care astfel de formare a fost estimată ca necesară	➢ % personalului format care consideră că formarea de care au beneficiat a fost utilă pentru îndeplinirea cerințelor postului ➢ % personalului format care au obținut certificarea competențelor care sunt incluse în fișele lor de post ➢ Percepțiile personalului cu privire la oportunități de învățare relevante pentru sarcinile care le sunt alocate[71]
Remunerare	**Echitatea internă a salariilor** ➢ Estimări cu privire la dispersiei salariale pentru un eșantion de ocupații (ex. variația salariilor între personal similar) ➢ Salariile mediu pentru un eșantion reprezentativ de ocupații ➢ Diferența salarială între bărbați și femei în administrația publică/sectorul bugetar ➢ Salarii relative între ocupațiile din sectorul public[72] ➢ Compresia salarială	➢ Percepțiile personalului cu privire la echitatea remunerării în instituția din care fac parte și la nivelul administrației publice (pe verticală și orizontală)[73]
	Stimularea performanței ➢ % personalului care beneficiază de prime de performanță	➢ % personalului care consideră că prima de performanță este acordată pentru performanța personalului

[71] Ibid
[72] Ibid
[73] Ibid

		➢ Percepția personalului cu privire la influența performanței pe post asupra salariului primit
	Accesibilitatea remunerării ➢ Tendințe la nivelul fondului de salarii raportat la PIB și veniturile naționale, dar și la alte categorii de cheltuieli ➢ Descompunerea fondului de salarii după salariile de încadrare și salariile medii ➢ Defalcarea angajărilor și salariilor după administrația centrală și locală, ministere și principalele categorii de angajați ➢ Defalcarea salariilor după diferitele elemente ale remunerației (salariu de bază, indemnizații, adaosuri la salarii) ➢ Proiectarea fondului de salarii	
	Competitivitatea salariilor ➢ Nivelurile remunerației de bază pentru poziții comparabile în sectorul public și sectorul privat ➢ Diferența de salarizare dintre sectorul public și cel privat (control pentru caracteristicile lucrătorilor și ale posturilor) ➢ Numărul mediu de candidați pentru un eșantion de diferite ocupații ➢ Numărul mediu de angajați care părăsesc administrația publică pentru un eșantion de ocupații	➢ Gradul de satisfacție a personalului cu nivelul general de remunerare (inclusiv beneficiile nete)[74] ➢ Percepția asupra primei la salariu în sectorul public față de sectorul privat/competitivitatea salarizării în sectorul public
Sisteme de colectare și raportare a datelor	**Raportarea structurilor instituționale** ➢ procentul instituțiilor publice în baza de date centrală a ANFP/MMJS vs. instituțiile publice din baza de date a Ministerului de Finanțe la nivel anual (implică posibilitatea reconcilierii între cele 2 instituții) ➢ procentul personalului din instituții publice în baza de date financiară/fiscală, dar care nu se regăsește în fie baza de date a ANFP sau baza de date a MMJS (cu excluderea numirilor politice) - pe lună și pe an **Raportarea salariilor**	**Indicatorii pentru Serviciul IT** ➢ Indicatori din studiile de satisfacție a angajaților

[74] Ibid

	➢ procentul instituțiilor din baza de date centrală cu salariu nedeclarat - lunar ➢ procentul personalului din baza de date centrală cu salariu nedeclarat - lunar ➢ procentul salariilor de bază declarate în afara intervalului (salariul minim pe economice pentru o comparație cu salariul maxim la nivel național - de stabilit); [ideal, înlocuit de validare/verificare prealabilă] **Documentele în format electronic** ➢ Numărul/% dosarelor primite pe hârtie și scanate manual la nivel central (ex. înregistrare în ANFP) vs. numărul de dosare primite în format electronic **Indicatorii pentru Serviciul IT** ➢ Indicatori ai serviciilor ITIL (numărul de situații de nefuncționare a platformei, procentul duratei de nefuncționare, timpii de rezolvare etc.) - lunar sau anual	

Anexa 3: Analiza funcțională verticală (rezumat) - Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)[75]

83. **Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) este o agenție subordonată Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP)**. Începând cu anul 1999, mandatul său este de a crea și a dezvolta un corp profesionist, stabil și imparțial de funcționari publici, prin dezvoltarea și monitorizarea implementării legislației funcției publice. ANFP a contribuit decisiv la dezvoltarea cadrului strategic pentru administrația publică și pentru funcția publică, reflectat în SCAP 2014-2020 și în SDFP 2016-2020. Elemente din SDFP au fost preluate în Codul Administrativ propus în 2018, dar s-au reflectat într-o măsură mai mică în modificările aduse Statutul funcționarilor publici, prin legea 156/2018. Propunerile de strategii, politici și reglementări ale ANFP sunt promovate pe agenda guvernului prin MDRAP.

Viziunea implicită ANFP: „Noi ajutăm instituțiile publice să respecte legea”

84. **Așa cum s-a subliniat în Tabelul 1 din acest document, ANFP are atribuții de supervizare pentru multe funcții de MRU.** Supervizarea constă în principal în monitorizarea conformității cu legislația aplicabilă funcției publice, precum și a ținerii de evidență privind funcția publică și funcționarii publici, inclusiv în ceea ce privește evoluția în carieră a acestora din urmă (promovări, transferuri, corpuri de rezervă etc.). Respectarea legislației este monitorizată și asigurată în mai multe moduri[76]. ANFP avizează inițierea de concursuri de recrutare la nivel central și unele la nivel local, precum și stabilirea de structuri/funcții la nivel central. Avizarea certifică faptul că legislația aplicabilă a fost respectată și, prin urmare, reprezintă o formă de asigurare a conformității ex-ante, deoarece, de exemplu, instituțiile publice nu pot începe recrutarea fără această avizare. În cazul notificărilor care sunt necesare, de exemplu, pentru concursuri la nivel local sau pentru numirile temporare, instituțiile pot acționa fără aprobarea explicită a ANFP, dar ANFP poate interveni,[77] spre exemplu prin oprirea concursului, în cazul în care identifică problemele legislative sau procedurale de conformitate. O modalitate indirectă de a monitoriza respectarea legislației este prin intermediul petițiilor, pe care instituțiile, funcționarii publici sau cetățenii le folosesc pentru a pune întrebări sau a depune sesizări la ANFP cu privire la respectarea legislației privind funcția publică. Deși multe petiții sunt cereri de informații sau clarificări ale dispozițiilor legale, funcționarii publici sau candidații le pot utiliza și pentru a semnala nereguli. Aceasta reprezintă o formă de monitorizare a conformității ex-post. În final, ANFP are, de asemenea, posibilitatea de a efectua misiuni de control în instituțiile publice pentru a verifica legalitatea actelor legate de funcțiile publice (de asemenea, o formă de monitorizare a conformității ex-post). În ceea ce

[75] Prezenta Anexă reprezintă un rezumat executiv al unei analize aprofundate/analize funcționale verticale a ANFP incluse în Diagnosticul Inițial

[76] Din perspectiva proceselor tehnice, ANFP verifică documentele transmise de instituțiile publice prin portalul de resurse umane (vezi mai jos) și procesează prin intermediul sistemului său electronic de gestionare a documentelor (SIM)

[77] într-un interval scurt de timp - 10 zile

privește aplicarea de sancțiuni pentru neconformitate, ANFP poate iniția litigii administrative și poate exercita tutela administrativă[78].

85. **În practică, în ultimii ani, o mare parte a activității ANFP s-a concentrat asupra organizării, participării și monitorizării respectării legislației funcției publice privind recrutarea.** Această responsabilitate ocupă o parte foarte mare din resursele ANFP, astfel încât majoritatea personalului ANFP este delegat la un moment dat să participe la concursuri. Activitatea ANFP se concentrează pe verificarea respectării prevederilor legale și pe testarea cunoștințelor în materie de legislația aplicabilă funcției publice. Nu există o formare dedicată sau un corp specializat de profesioniști în domeniul resurselor umane capabili să testeze o gamă mai largă de competențe.

86. **ANFP participă mai puțin la supervizarea altor funcții cheie de MRU**[79]. Cu excepția avizării structurilor, verificarea respectării legislației privind managementul carierei, managementul performanței și drepturile și obligațiile funcționarilor publici în genera se fac indirect, prin petiții (atunci când acestea indică nereguli) sau prin intermediul bazelor de date cu pozițiile aferente funcției publice și funcționarii publici. Chiar și în cazul petițiilor, în anul 2017, peste 30% se refereau la recrutare. Au fost relativ puține misiuni de control în 2017[80] și foarte puține controale tematice în ultimii ani, care să evalueze modul în care sunt respectate prevederile legale în domenii specifice la nivelul instituțiilor publice[81]. Baza de date a ANFP ține evidența funcțiilor și funcționarilor publici și ajută la păstrarea evidențelor schimbărilor în statutul individual al funcționarilor publici (adică evoluția în carieră), ceea ce ajută și la monitorizarea respectării unora dintre prevederile legate de managementul carierei acestora.

87. **Departamentele de RU din instituțiile publice comunică cu ANFP printr-un portal dedicat**, prin care trimit documente pentru aprobare și notificare, precum și comunică date despre structurile de funcții și alte aspecte de resurse umane către bazele de date interne ale ANFP, în special baza de date privind funcția publică/funcționarii publici. Fiecare instituție are o persoană de contact desemnată în cadrul ANFP și o poate contacta direct prin portalul RU sau prin telefon. Ca parte a proceselor de avizare sau ca răspuns la petiții, personalul ANFP consiliază direct și personalul de RU, prin telefon, cu privire la interpretarea și implementarea legislației aplicabile. Totuși, dincolo de aceasta, nu există o abordare sau o strategie sistematică de sprijinire, consiliere, îndrumare sau dezvoltare a capacităților departamentelor de RU[82].

88. **În ansamblu, sistemele ANFP de comunicare și colectare a datelor ar putea servi drept fundație pentru consolidarea ambelor funcții ale unei instituții centrale de management al**

---

[78] Tutela administrativă anulează actul administrativ respectiv până la obținerea unei hotărâri judecătorești definitive (în contencios administrativ). A se vedea legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[79] În realitate, nu este implicată în elaborarea politicii de remunerare pentru funcția publică, deși acest lucru face parte, din punct de vedere legal, din mandatul său. Încă desfășoară anumite cursuri de formare, însă mandatul său de a stabili priorități strategice pentru formare este slăbit prin resursele bugetare scăzute pentru formare și, în mod corespunzător, prin ratele scăzute de raportare din partea instituțiilor

[80] În anul 2017, Corpul de Control a organizat 17 misiuni de control, o scădere bruscă față de anii anteriori, când numărul a oscilat între 59 și 69 controale pe an.

[81] din 2 în 2 ani.

[82] Ex. Pe site-ul ANFP, secțiunea privind ghidurile și broșurile nu a mai fost actualizată din anul 2014 (http://www.anfp.gov.ro/continut/Ghiduri_si_brosuri)

resurselor umane. Totuși, există loc de îmbunătățire a funcțiilor și acoperirii acestora. De exemplu, baza de date privind funcția publică reprezintă o resursă esențială pentru ANFP în pregătirea *Raportului privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici*, ce este în prezent singurul raport privind resursele umane din administrația publică. Cu toate acestea, raportul este în prezent pur descriptiv – nu analitic sau strategic –, iar circulația și impactul acestuia asupra procesului de luare a deciziilor și a dezvoltării politicilor de MRU în funcția publică par să fie limitate. Portalul de resurse umane este utilizat de instituțiile publice în principal pentru trimiterea de documente și date către ANFP, dar mai puțin ca instrument de dialog între ANFP și departamentele de resurse umane privind alte probleme legate de resursele umane.

89. **Structura internă a ANFP reflectă accentul pe monitorizarea conformității cu legea.** Cele două direcții generale principale îndeplinesc această funcție - fie prin verificarea conformității ex-ante prin acordarea de avize, fie prin răspunsul la petiții[83] și menținerea evidenței funcțiilor și funcționarilor publici (forme de supervizarea ex-post). Funcțiile strategice, de reglementare și de politici sunt concentrate într-o singură direcție, în timp ce funcțiile analitice sunt în cea mai mare parte externalizate. Funcțiile strategice sunt îndeplinite parțial și de către o direcție pentru programe cu finanțare externă, care dezvoltă și coordonează proiecte finanțate din fonduri UE. Aceste proiecte contribuie în mod substanțial la punerea în aplicare a priorităților identificate în SDFP.

Recomandări:

- **Consolidarea și întărirea funcțiilor strategice, de politici și de reglementare ale ANFP, informate de muncă analitică solidă.** Pe plan intern, acest lucru poate fi realizat în parte printr-o legătură mai puternică între colectarea datelor de către ANFP și activitatea analitică a instituției, precum și între funcțiile strategice și cele de gestionare a proiectelor. Pe plan extern, activitățile analitice ale ANFP, cum ar fi, de exemplu, *Raportul privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici*, sau analizele privind provocările specifice legate de managementul resurselor umane în funcția publică, ar putea fi comunicate pe scară mai largă pentru a informa mai bine procesul de luare a deciziilor și publicul larg.
- **Consolidarea sistemelor de colectare a datelor ale ANFP.** Actualizarea și îmbunătățirea clasificării datelor ar fi un prim pas rapid în această direcție, urmată, în mod ideal, de o digitalizare sporită a unor procese de colectare a datelor care în prezent nu sunt pe deplin integrate în sistemele de raportare și înregistrare prin care instituțiile publice comunică cu ANFP. Acest lucru ar necesita, cel puțin, înzestrarea serviciului IT cu personal adecvat.
- **Consolidarea sprijinului și a îndrumării pentru departamentele de resurse umane și trecerea la o abordare**

> Viziunea propusă ANFP: „Noi ajutăm instituțiile publice să respecte legea ȘI să își gestioneze mai bine resursele umane”

[83] Petițiile pot fi întrebări/solicitări de clarificare sau sesizări/reclamații și, prin urmare, ele servesc mai multor funcții (de exemplu, răspunsul la petiții este și un mijloc de consiliere a departamentelor de resurse umane și a instituțiilor publice).

mai proactivă, orientată către client[84]. Portalul de resurse umane și comunicarea directă cu aceste departamente reprezintă un început bun. Portalul ar putea fi utilizat mai bine pentru a extinde dialogul între ANFP și departamentele RU, incluzând, de exemplu, utilizarea acestuia pentru publicarea de informații cu privire la modificările legislative și ghiduri privind punerea în aplicare a schimbărilor sau prin introducerea unui sondaj periodic de satisfacție a beneficiarilor. În general, ANFP ar putea investi mai mult în elaborarea și diseminarea de ghiduri și instrumente pentru departamentele RU, nu numai în ceea ce privește modul de punere în aplicare și respectare a legislației existente, ci și cu privire la abordări și instrumente inovatoare de management al RU, în termeni mai largi. Pe termen mediu, pentru a pune în aplicare recomandările rezultate din analiza orizontală, departamentele de RU ar trebui să fie capacitate și consolidate pentru a juca un rol de sprijin strategic și de management mai vizibil în cadrul instituțiilor publice.

- **Dezvoltarea expertizei specializate pe funcții-cheie de MRU și consolidarea legăturii dintre monitorizarea implementării legislației, asistența pentru departamentele de RU și dezvoltarea de politici.** Experții în funcții-cheie de MRU, cum ar fi cele cuprinse în analiza orizontală, ar putea juca un rol proactiv în monitorizarea tendințelor internaționale în domeniul lor de expertiză, conducând și îndrumând analize pe temele respective și utilizând datele ANFP și lecțiile învățate din activitățile de supervizare a aplicării legislației și sprijinire a departamentelor de RU pentru a dezvolta în continuare politicile în domeniu. Acest lucru ar contribui și la consolidarea capacității instituționale generale a ANFP și ar pune ANFP într-o poziție mai bună pentru a informa și a se adapta la noi strategii și politici de MRU în administrația publică.
- **Consolidarea și rafinarea comunicării externe a ANFP**. Acest lucru se poate realiza, de exemplu, printr-o strategie de comunicare care să urmărească o diferențiere mai clară a mesajelor și a instrumentelor de comunicare pe tipuri de actori și pe obiective, și o legătură mai clară cu prioritățile strategice ale ANFP și cu prioritățile generale de reformă a managementului resurselor umane. O astfel de strategie poate include, de exemplu, refacerea paginii web pe baza nevoilor utilizatorilor, adoptarea de abordări moderne de comunicare pentru coordonarea metodologică și sprijinul pentru departamentele de RU și identificarea de noi modalități de diseminare a activității analitice a ANFP pentru a fundamenta luarea deciziilor și/sau pentru a îmbunătăți cunoștințele și percepțiile publicului despre munca funcționarii publici.
- **Pe termen mediu spre lung, digitalizarea și automatizarea funcțiilor administrative de RU din cadrul instituțiilor pot contribui mult la eficientizarea procesării tranzacțiilor de RU și a colectării de date, de exemplu, printr-un sistem informatic de RU integrat pentru administrația publică.** Pe termen mai lung, dacă un astfel de sistem este preluat și extins, ar putea elibera capacități din cadrul ANFP și din departamentele de resurse umane, ce ar putea fi realocate pe funcții strategice și analitice, și ar facilita o tranziție mai amplă a sistemului de

[84] Clienții ANFP nu sunt doar departamentele de RU din instituțiile publice, ci și funcționarii publici și, indirect, publicul larg. Răspunsurile la petiții și monitorizarea respectării legislației, mai ales în privința drepturilor funcționarilor publici, reprezintă o mare parte din activitatea ANFP și reprezintă un serviciu important pentru aceștia.

management al resurselor umane din administrația publică de la unul tranzacțional și procedural la unul mai strategic.