

ROMÂNIA

Acord pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru a Sprijini Agenția Națională a Funcționarilor Publici privind Reformele în Materie de Management al Resurselor Umane în România (P503309)

Livrabilul 2: Raport privind planificarea strategică a forței de muncă din administrația publică pentru sustenabilitate fiscală în domeniile prioritare/selectate

Decembrie 2025 (revizuit februarie 2026)



AGENȚIA NAȚIONALĂ
A FUNCȚIONARILOR PUBLICI



THE WORLD BANK
IBRD • IDA

„PNRR. Finanțat de Uniunea Europeană – NextGenerationEU”

Prezentul raport a fost transmis în limba engleză și în limba română în decembrie 2025, respectiv ianuarie 2026, în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru a sprijini Agenția Națională a Funcționarilor Publici privind Reformele în Materie de Management al Resurselor Umane în România (P503309) semnat între Agenția Națională a Funcționarilor Publici și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 18 martie 2024, cu scopul de a sprijini implementarea măsurilor, obiectivelor și rezultatelor prevăzute în Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională, Componenta C14. Bună guvernare, Reforma 3. Gestionarea performantă a resurselor umane în sectorul public, Etapa 418 – Intrarea în vigoare a actelor juridice pentru adoptarea cadrelor de gestionare a resurselor umane bazate pe merit și competențe în administrația publică centrală, astfel cum sunt prevăzute în Planul național de redresare și reziliență (PNRR), actualizat în conformitate cu Decizia de punere în aplicare a Consiliului nr. 14452/25 din 13.11.2025. Prezentul raport reprezintă Livrabilul 2 elaborat în temeiul acordului menționat mai sus.

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport reprezintă un produs elaborat de personalul Băncii Mondiale. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document și nici nu își asumă responsabilitatea pentru eventuale erori, omisiuni sau discrepanțe în informațiile prezentate, sau răspunderea cu privire la utilizarea sau neutilizarea informațiilor, metodelor, proceselor sau concluziilor exprimate. Granițele, culorile, denumirile și alte informații prezentate pe orice hartă din acest document nu implică nicio judecată din partea Băncii Mondiale cu privire la statutul juridic al oricărui teritoriu sau aprobarea sau acceptarea unor astfel de granițe.

Prezentul raport nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate de drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea fără permisiune a anumitor secțiuni din acest document poate constitui o încălcare a legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete fie: (i) Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (Bulevardul Mircea Vodă nr. 44, București, România) sau (ii) Băncii Mondiale România (str. Vasile Lascăr nr. 31, et. 6, Sector 2, București, România).

Mulțumiri

Prezentul raport a fost elaborat de către echipa Practicii Globale „Guvernanță” din cadrul Băncii Mondiale în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru a Sprijini Agenția Națională a Funcționarilor Publici privind Reformele în Materie de Management al Resurselor Umane în România (P503309), cu scopul de a sprijini implementarea măsurilor, obiectivelor și rezultatelor prevăzute în Pilonul V. Sănătate, precum și reziliența economică, socială și instituțională, Componenta C14. Buna guvernanță, Reforma 3. Modernizarea managementului resurselor umane în sectorul public, Jalonul 418 - Intrarea în vigoare a actelor juridice pentru adoptarea unor cadre de gestionare a resurselor umane bazate pe merit și de competențe în administrația publică centrală din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), actualizat conform Deciziei de punere în aplicare a Consiliului nr. 14452/25 din 13.11.2025, condusă de Fanny Weiner (Specialist Senior Sector Public, Coordonator al Echipei de Proiect), Dimitrie Miheș (Specialist Senior Sector Public, Coordonator al Echipei de Proiect) și Anca Butnaru (Specialist Senior Sector Public, Coordonator al Echipei de Proiect).

Elaborarea acestui raport a fost condusă de Dimitrie Miheș, iar echipa de proiect a fost formată din Radu Comșa (Expert Senior Finanțe Publice), și Anca Butnaru (Expert Senior Guvernanță). Ciprian Ciobanu (Expert Juridic Senior) și Brian Cawley (Expert Senior în Guvernanță) au oferit contribuții suplimentare.

Echipa dorește să mulțumească lui Fabian Seiderer (Practice Manager, Practică Globală Guvernanță, Europa și Asia Centrală), lui Yasser El-Gammal (Manager de Țară pentru România) și Echipei de Portofoliu pentru România pentru sfaturile, îndrumările și sprijinul lor general pe tot parcursul elaborării acestui raport.

De asemenea, echipa dorește să mulțumească oficialilor din diferitele instituții publice care au participat la interviuri, ateliere de lucru și consultări. Apreciam consultările periodice și feedback-ul primit pentru acest livrabil din partea reprezentanților Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, respectiv a echipei de proiect: Xenia Lupulescu, coordonator tehnic Jalon 419, Sonia Negoită, manager de proiect, Lavinia Niculescu, director, precum și responsabili/experti pe activități specifice ale proiectului.

Cuprins

Sumar Executiv	8
1. Introducere	24
1.1 Context	24
1.2 Abordare metodologică	25
2. Caracteristicile unei PFM eficiente în administrația publică.....	28
2.1 Prezentare generală a PFM în contextul sectorului public.....	28
2.2 Caracteristicile cheie ale unei PFM eficiente în sectorul public	30
3. Planificarea forței de muncă în administrația publică și funcția publică din România	37
3.1 Rezultate privind eficiența activității de PFM.....	37
3.2 Prezentare generală a rolului PFM și a elementelor și infrastructurii corespunzătoare din administrația publică din România.....	41
3.3 PFM ca instrument pentru MRU	55
3.4 PFM ca instrument de planificare și management bugetar	61
4. Facilitarea unei PFM eficiente în administrația publică și funcția publică din România	69
4.1 Măsuri propuse pentru introducerea condițiilor structurale necesare pentru PFM	69
4.2 Modificări propuse pentru procesul de PFM în vederea îmbunătățirii eficienței acestui mecanism.....	72
4.2.1 Proiecții bazate pe date privind forța de muncă pentru funcția publică din România..	81
4.3 Trecerea la o PFM bazată pe competențe în funcția publică din România	94
Anexa 1. Analiza dispozițiilor legale privind PFM în administrația publică românească.....	100
Anexa 2. Model propus pentru o PFM integrată pentru funcția publică	115
Anexa 3. Studiu de caz privind sprijinirea dezvoltării funcției TIC în administrația publică din România prin intermediul unui Plan strategic privind forța de muncă.....	123
Anexa 4. Date privind cheltuielile de personal pentru administrația publică din România, 2020- 2025.....	129
Anexa 5. Bibliografie.....	130

Lista figurilor

Figura 1. Cheltuielile de personal planificate și executate în administrația publică centrală, 2020-2025, milioane RON	38
Figura 2. Cheltuielile de personal planificate și executate în administrația publică locală, 2020-2024, milioane RON	38
Figura 3. Eficacitatea guvernamentală pentru statele membre ale UE, 2019-2023, rangul procentual, măsurat prin indicatorii de guvernanță la nivel mondial ai Băncii Mondiale.....	40
Figura 4. Distribuția posturilor ocupate pe niveluri administrative (% din totalul posturilor ocupate)	82
Figura 5. Distribuția posturilor aprobate în funcție de statut și nivel administrativ (% din posturile în funcție de statut).....	82
Figura 6. Distribuția posturilor aprobate pe categorii și statut (% din posturi pe categorii).....	83
Figura 7. Ponderea posturilor vacante per funcții publice (ponderea din totalul de posturi aprobate)	83
Figura 8. Ponderea posturilor cu numiri temporare, per funcții publice selectate (ponderea din totalul posturilor aprobate).....	83
Figura 9. Distribuția funcțiilor de execuție ocupate per grade profesionale.....	85
Figura 10. Distribuția funcțiilor de execuție per grad profesional și statut ocupare.....	86
Figura 11. Distribuția posturilor ocupate pe nivel administrativ și grad profesional (ponderea posturilor ocupate totale pe nivel administrativ)	87
Figura 12. Ponderea funcționarilor publici la grad „superior” pe grupe de vârstă	87
Figura 13. Distribuția posturilor ocupate per nivel administrativ și categorie de vârstă (ponderea posturilor ocupate totale pe nivel administrativ)	88
Figura 14. Ponderea posturilor ocupate în funcție de vârstă și grad profesional în anumite posturi din funcția publică (ponderea posturilor ocupate în funcție de post).....	89
Figura 15. Ponderea funcționarilor publici care urmează să se pensioneze în următorii 15 ani (bărbați) și 13 ani (femei) (% din totalul posturilor ocupate)	90
Figura 16. Estimarea cheltuielilor salariale pentru funcția publică pe nivel administrativ, milioane RON, 2025	91
Figura 17. Cheltuielile anuale salariale pentru funcția publică (numai pentru posturile ocupate), pe nivel administrativ și categorie, 2025, milioane RON.....	91
Figura 18. Distribuția salariilor brute în funcția publică pe niveluri administrative, pe categorii și nivel de studii, RON, 2025	92
Figura 19. Distribuția salariilor brute ale funcționarilor publici cu studii superioare pe niveluri administrative, în funcție de gradul profesional, RON, 2025	92
Figura 20. Numărul și cheltuielile salariale cumulate ale funcționarilor publici de execuție preconizați că se vor pensiona în următorii cinci ani, pe nivel administrativ.....	93

Lista tabelelor

Tabelul 1. Planificarea pe termen mediu și execuția bugetară a cheltuielilor salariale în administrația publică centrală	39
Tabelul 2. Principalele responsabilități ale actorilor instituționali implicați în principalele etape de Planificare pentru funcția publică	43
Tabelul 3. Model al nivelurilor de maturitate în planificarea forței de muncă	47
Tabelul 4. Principalele sisteme TIC de colectare a datelor privind personalul din administrația publică din România	48
Tabelul 5. Clasificarea calității datelor privind managementul resurselor umane bazată pe date în sectorul public	49
Tabelul 6. Cheltuielile de personal aprobate pentru 2025 și estimările până în 2028 pentru anumiți ordonatori principali de credite, în milioane RON	63
Tabelul 7. Cheltuielile de personal aprobate pentru anumiți ordonatori principali de credite în 2025, defalcate pe trimestre. Comparatie cu execuțiile în 2024 (mil. RON).....	65
Tabelul 8. Potențiali indicatori pentru modelarea și proiecțiile forței de muncă în funcția publică din România	73
Tabelul 9. Calendar de implementare pentru procesul de PFM propus.....	77
Tabelul 10. Potențiali indicatori pentru evaluarea eficacității PFM	79
Tabelul 11. Rezultatele a două scenarii referitoare la costul înlocuirii posturilor rămase vacante după pensionarea funcționarilor publici de execuție în următorii cinci ani, în milioane de RON	94
Tabelul 12. Rezumatul corelării ciclurilor anuale de planificare bugetară cu ciclurile de planificare strategică cu exercițiul PFM propus	115

Lista casetelor

Caseta 1. Abordări ale planificării resurselor umane în administrația publică din anumite state membre ale OCDE/UE	32
Caseta 2 (Sistemul național de evidență a personalului din sectorul public). Prezentare generală a sistemelor TIC SENEOSP și SIMRU gestionate de ANFP	51
Caseta 3 . Prezentare generală a PSI în administrația publică din România.....	53
Caseta 4. PFM ca mecanism de control al cheltuielilor de personal în administrația publică federală austriacă	58
Caseta 5. Calcularea obligatorie și standardizată a costurilor pentru legislație din Austria	67
Caseta 6. Definiție propusă pentru funcția de PFM în administrația publică din România.....	69

Abrevieri și acronime

ADR	Autoritatea pentru Digitalizarea României
ANFP	Agencia Națională a Funcționarilor Publici
BM	Banca Mondială
DG	Director General
DGAFP	Direcția Generală Administrație și Funcție Publică
DPEIPSRD	Departamentul Cheltuieli Publice, Infrastructură, Reformă Servicii Publice și Digitalizare
ENI	Echivalent normă întreagă
ERP	Sisteme de planificare a resurselor întreprinderii
GR	Guvernul României
HRMIS	Sistemul informatic de gestionare a resurselor umane
IA	Inteligență artificială
INA	Institutul Național de Administrație
IAT	Instrument de asistență tehnică
Î&D	Învățare și dezvoltare
ÎFP	Înalți Funcționari Publici
M&E	Monitorizare și evaluare
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MMFTSS	Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale
MF	Ministerul Finanțelor
MRU	Managementul Resurselor Umane
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OUG	Ordonanță de Urgență
PDE	Program de dezvoltare executivă
PFM	Planificarea Forței de Muncă
PNRR	Planul național de redresare și reziliență
PSI	Plan strategic instituțional
RAS	Servicii de asistență tehnică rambursabile
RU	Resurse umane
SENEOSP	Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SIMRU	Sistemul integrat de gestionare a resurselor umane
TIC	Tehnologia Informației și Comunicațiilor
UE	Uniunea Europeană

Sumar Executiv

Banca Mondială oferă asistență tehnică Guvernului României (GR) pentru a sprijini eforturile acestuia, conduse de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), de îmbunătățire a managementului resurselor umane (MRU) în administrația publică.¹ Asistența tehnică actuală se bazează pe reformele anterioare elaborate de ANFP, care vizează profesionalizarea, consolidarea și îmbunătățirea meritocrației și orientării către performanță a funcției publice în România. Acestea includ introducerea unui cadru general de competențe pentru toți funcționarii publici din administrația publică și un nou proces național de recrutare și selecție a funcționarilor publici, bazat pe cadrul general de competențe. În cadrul acestui RAS, Banca sprijină ANFP în vederea îmbunătățirii și extinderii acestor eforturi de reformă prin cinci fluxuri de lucru interconectate privind consolidarea corpului funcționarilor publici de nivel înalt (ÎFP) prin modernizarea modelului de funcționare;² dezvoltarea, implementarea și evaluarea unui program de dezvoltare executivă pentru secretari generali, secretari generali adjuncți și directori generali pe baza cadrului de competențe generale;³ îmbunătățirea planificării strategice a forței de muncă și a abordării sale bazate pe competențe;⁴ calibrarea concursului național de recrutare în conformitate cu cadrul de competențe generale;⁵ și dezvoltarea unui cadru strategic adecvat pentru gestionarea resurselor umane bazată pe competențe și pentru guvernarea datelor privind personalul.⁶

Prezentul raport reprezintă Livrabilul 2 și oferă recomandări în vederea (i) îmbunătățirii procesului actual de Planificare a forței de muncă aplicabil administrației publice și funcției publice și (ii) pregătirea acestuia pentru a avansa către o abordare bazată pe competențe. Acesta analizează cadrul de reglementare și operațional existent, identifică lacunele structurale cheie și evaluează eficacitatea practicilor actuale de planificare a forței de muncă (PFM) pentru managementul resurselor umane și planificarea bugetară. Pe baza acestei analize, raportul oferă recomandări Guvernului României și ANFP în vederea consolidării politicilor, a guvernantei și a proceselor de planificare a forței de muncă, inclusiv integrarea domeniilor funcționale și a competențelor. Raportul ilustrează, de asemenea, modul în care implementarea unei planificări strategice poate ajuta la îmbunătățirea capacităților TIC ale resurselor umane în administrația publică din România.

Analiza se bazează pe o abordare metodologică mixtă, care combină revizuirea reglementărilor, analiza comparativă și analiza cantitativă a datelor administrative. Ea se bazează pe o analiză aprofundată a cadrului juridic și politic care reglementează PFM, managementul resurselor umane, planificarea bugetară și planificarea strategică, precum și pe lucrările analitice și propunerile legislative elaborate anterior de ANFP cu privire la analiza posturilor, competențele specifice și domeniile funcționale.⁷ Cercetarea documentară este completată de o revizuire a modelelor și practicilor PFM în anumite state

¹ Prin Acordul pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru a Sprijini Agenția Națională a Funcționarilor Publici privind Reformele în Materie de Management al Resurselor Umane în România (P503309) .

² Aceasta este acoperită prin livrabilul 4 al RAS.

³ Această activitate este acoperită de livrabilul 1 și de livrabilul 5 al RAS.

⁴ Abordat în prezentul raport.

⁵ Acest aspect este acoperit prin livrabilul 6 al RAS.

⁶ Acoperit de livrabilul 3 al RAS.

⁷ Acestea constau în livrabile produse în cadrul Jalonului 419, care pot fi accesate aici: <https://www.anfp.gov.ro/proiecte/proiecte-in-implementare/proiecte-pnrr/proiecte-pnrr-lista/operationalizarea-cadrelor-de-competenta-din-administratia-publica-centrala>

membre ale Uniunii Europene (UE) și ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE).⁸ Analiza cantitativă pentru modelarea forței de muncă utilizează datele administrative disponibile privind personalul de la ANFP, Ministerul Finanțelor și Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale pentru a examina compoziția, dinamica și cheltuielile de personal, în principal pentru funcțiile publice generale și funcțiile publice specifice din administrația publică centrală, cu extinderi limitate la alte categorii de personal, în măsura în care datele permit acest lucru. Analiza datelor și modelarea sunt limitate la caracteristicile endogene ale forței de muncă existente în sistemele actuale, deoarece în prezent, datele și instrumentele de planificare nu permit ca informațiile privind personalul să fie corelate în mod sistematic cu obiectivele, programele sau funcțiile organizaționale.

Caracteristicile unei PFM eficiente în contextul sectorului public

Planificarea forței de muncă este o componentă esențială a planificării strategice, și are ca principal obiectiv asigurarea unei distribuții eficiente și eficace a personalului în cadrul organizațiilor din sectorul public. După cum subliniază OCDE, PFM permite guvernelor să anticipeze și să modeleze dimensiunea, structura și capacitățile forței de muncă, în concordanță cu evoluția nevoilor de furnizare a serviciilor și a constrângerilor fiscale. În multe țări din UE și OCDE, această practică a devenit un instrument standard pentru dezvoltarea unei viziuni strategice, multianuale, asupra nevoilor de personal, sprijinind dimensionarea optimă a forței de muncă, conservarea cunoștințelor instituționale, dezvoltarea de noi competențe, inovarea metodelor de lucru și o gestionare mai eficientă a bugetelor de personal și a recrutării. Atunci când este implementată corect, PFM ne ajută să ne asigurăm că persoanele potrivite, cu competențele potrivite, se află la locul potrivit, la momentul potrivit.

În termeni practici, PFM presupune anticiparea necesarului de personal și competențe, comparând cererea cu oferta actuală de forță de muncă. Acest concept constă în identificarea deficitelor și în elaborarea, implementarea și actualizarea periodică a planurilor de acțiune pentru a le remedia, ținând seama în același timp de implicațiile financiare. În absența unui cadru PFM structurat, deciziile privind personalul tind să fie reactive și fragmentate, determinate mai degrabă de presiuni pe termen scurt decât de priorități strategice, ceea ce duce la întârzieri în recrutare, întreruperi ale serviciilor și o aliniere slabă la obiectivele instituționale. Aceste provocări sunt agravate de capacitatea analitică limitată, de disponibilitatea redusă a datelor și de structuri rigide de personal care limitează mobilitatea și adaptarea la noile cerințe politice și tehnologice. Remedierea acestor deficite printr-o strategie de planificare a forței de muncă este, prin urmare, esențială pentru a construi o administrație publică mai agilă, bazată pe dovezi și pregătită pentru viitor.

Planificarea forței de muncă ar trebui să fie integrată în procesele de planificare strategică și bugetară, nu implementată ca o reformă independentă. Planurile strategice definesc obiectivele politice pe termen lung și anticipează provocările emergente, precum digitalizarea, inteligența artificială, schimbările climatice și migrația, pe care planurile privind forța de muncă trebuie să le transpună în cerințe concrete de personal și competențe. Practica internațională arată că o planificare eficientă ține seama de obiectivele strategice, prin alinierea numărului de angajați, a competențelor și a repartizării acestora la cerințele viitoare de servicii și la prioritățile politice, astfel încât deciziile privind resursele umane să nu

⁸ Modele și practici PFM în Austria, Belgia, Croația, Franța, Portugalia și Irlanda; aceste țări au fost selectate pe baza disponibilității informațiilor, pentru a surprinde diversitatea și maturitatea modelelor PFM în țările UE/OCDE.

mai fie luate în funcție de presiunile administrative pe termen scurt, ci să fie orientate către viitor, în funcție de nevoi.

În țările UE și OCDE, PFM este implementată prin diferite modele instituționale, însă toate sistemele de succes se bazează atât pe o coordonare centrală solidă, cât și pe o clară asumare a responsabilității la nivelul ministerelor de resort. Modelele ancorate în buget (de exemplu, Austria, Belgia) leagă strâns planurile de personal de plafoanele fiscale; modelele bazate pe negociere (de exemplu, Franța, Portugalia) se bazează pe un dialog structurat între centru și ministere; modelele bazate pe procese (de exemplu, Irlanda) formalizează ciclurile de planificare anuală fundamentate de baze de date și de mecanisme de verificare a calității; iar în cazul modelelor descentralizate (de exemplu, Suedia, Finlanda) responsabilitățile de planificare sunt delegate, rolul de supraveghere strategică avându-l administrația centrală. În toate cazurile, PFM este mai eficientă atunci când planificarea personalului este strâns corelată cu etapa de pregătire a bugetului, a cadrelor de cheltuieli pe termen mediu și a unor seturi de angajamente clare de guvernanta, ceea ce implică participarea organismelor de conducere și a departamentelor de resurse umane atât de la nivel central, cât și instituțional.

Eficacitatea și durabilitatea PFM depind în continuare de un set de date solide, de capacitate analitică și de o implementare etapizată. Datele de înaltă calitate privind forța de muncă, constituie baza pentru analize viitoare și previziuni credibile. Acestea ar trebui să includă informații despre numărul de angajați, gradele, costurile, datele demografice, mobilitățile și competențele. În mod ideal, aceste date sunt susținute de sisteme integrate de gestionare a resurselor umane (HRMIS) sau de planificare a resurselor întreprinderii (ERP) care corelează informațiile privind resursele umane și cele financiare. Cadrele de competențe îmbunătățesc PFM, permițând evaluarea calitativă a nevoilor viitoare de capacitate, dar pentru a le putea folosi este nevoie de sisteme mature de gestionare a resurselor umane și de o bună capacitate de colectare a datelor privind competențele la nivel de angajat. Experiența internațională arată că PFM ar trebui să evolueze treptat. De regulă, procesul începe cu modelarea cantitativă a forței de muncă și a costurilor și treptat, evoluează către o analiză bazată pe competențe, susținută de indicatori clari, o guvernanta puternică și măsuri de gestionare a schimbărilor pentru a atenua riscurile legate de deficitul de competențe, limitările datelor și neconformitatea.

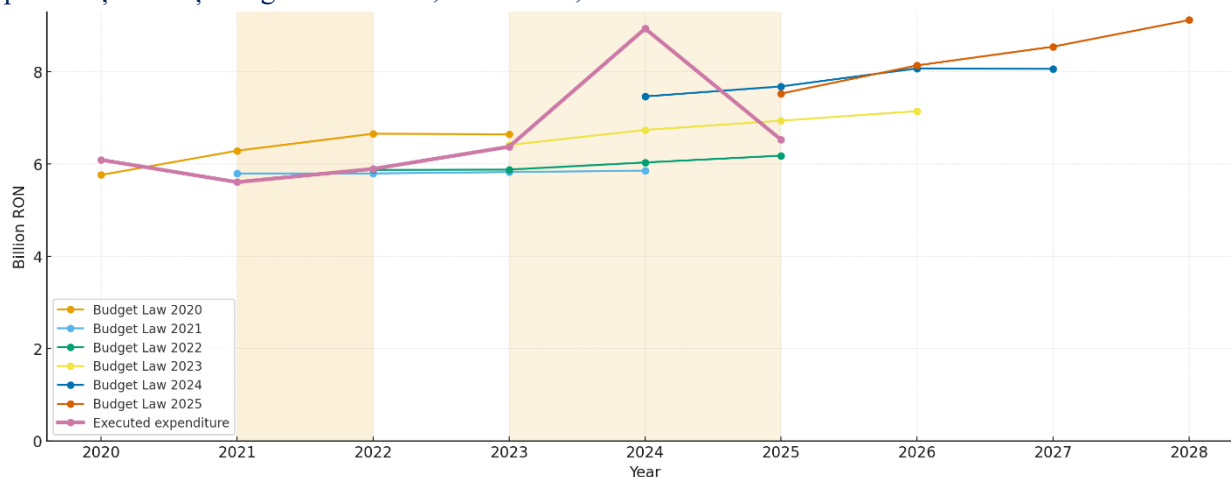
Cadrul PFM în administrația publică și funcția publică din România

Datele privind personalul arată că funcția publică din România este foarte descentralizată și dezechilibrată din punct de vedere structural, cu implicații directe asupra planificării forței de muncă și prestării serviciilor. Din cele peste 175 000 de posturi aprobate în funcția publică, doar 73 % (aproximativ 128 000) sunt ocupate permanent, în timp ce 20 % sunt vacante și alte 7 % sunt ocupate temporar sau vacante temporar. Peste jumătate din toate posturile ocupate permanent (55 %, aproximativ 70 000 de angajați) se află în administrația locală, comparativ cu 28 % în administrația teritorială (aproximativ 36 000) și doar 16 % la nivel central (aproximativ 21 000). Această concentrare devine și mai problematică atunci când se iau în considerare posturile vacante: 66 % din totalul posturilor vacante se află în administrația locală, comparativ cu 18 % în administrația teritorială și 16 % în administrația centrală. Numirile temporare și posturile vacante temporare se concentrează, de asemenea, în mod disproporționat la nivel local (aproximativ 45-50 %), ceea ce indică dificultăți persistente de recrutare, mai degrabă decât fluctuații pe termen scurt. Din perspectiva planificării forței de muncă, acest lucru înseamnă că nivelul

responsabil pentru furnizarea majorității serviciilor de primă linie este, de asemenea, cel care se confruntă cu cele mai grave deficite de personal și cu cea mai slabă capacitate efectivă.

Administrația publică din România are nevoie de un cadru robust de planificare a forței de muncă pentru a sprijini consolidarea fiscală, pentru a îmbunătăți eficacitatea guvernantei și pentru a asigura rentabilitatea cheltuielilor de personal. Cheltuielile de personal reprezintă una dintre cele mai mari și mai puțin flexibile componente ale cheltuielilor publice. În România acestea sunt slab controlate pe termen mediu, după cum o demonstrează decalajele persistente între costurile bugetate și cele executate, precum și proiecțiile multianuale nesigure (a se vedea ES 1 mai jos). În absența unei planificări sistematice a forței de muncă, deciziile privind personalul sunt adesea gestionate prin instrumente ineficiente, precum blocarea posturilor și înghețarea salariilor, măsuri care nu asigură predictibilitatea fiscală și nici nu acordă prioritate funcțiilor critice. În același timp, creșterea cheltuielilor de personal nu a dus la îmbunătățiri durabile în performanța administrației publice sau în furnizarea de servicii. Aceste constatări sugerează un decalaj între nivelul de personal, competențele disponibile și obiectivele instituționale. Prin urmare, un sistem structurat de planificare a forței de muncă este esențial pentru a alinia numărul, profilurile și cheltuielile de personal cu prioritățile Guvernului, pentru a integra deciziile privind personalul în planificarea bugetară și pentru a consolida capacitatea administrației publice de a obține rezultate în limite fiscale sustenabile.

ES1. Cheltuielile de personal din administrația publică pe alocări bugetare anuale și proiecții multianuale, precum și execuția bugetară efectivă, 2020-2025, miliarde RON



Sursa: Elaborat de autor, pe baza programării bugetare și a proiecțiilor pentru administrația publică, conform Legilor bugetului anual pentru 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 și 2025, și pe baza datelor privind execuția bugetară, conform datelor MF (portalul Transparența bugetară: <https://mfinante.gov.ro/transparența-bugetara>).

Note:

Execuția bugetară pentru 2025 se limitează la primele 10 luni.

Zonele evidențiate reprezintă perioada în care cheltuielile de personal au fost limitate legal prin înghețarea salariilor sau blocarea posturilor.

Procesul de PFM în administrația publică din România este fragmentată și implicită, mai degrabă decât definită ca un proces coerent, structurat și integrat. Elemente ale PFM se regăsesc în mai multe procese administrative, cum ar fi, de exemplu, planificarea strategică, planificarea și execuția bugetară, proiectarea organizațională, controlul înființării de posturi și recrutarea funcționarilor publici, dar acestea

funcționează în mare parte izolat unele de altele. Drept urmare, aspectele legate de forța de muncă nu sunt transpuse în mod sistematic din obiectivele guvernamentale în decizii de personal, iar PFM funcționează mai degrabă ca un produs secundar al proceselor bazate pe conformitate decât ca un instrument strategic de management.

Cadrul actual este foarte descentralizat și face obiectul unei supravegheri limitate la nivel central.

Responsabilitatea pentru PFM revine în primul rând instituțiilor în cauză, care dispun de o amplă libertate de decizie, dincolo de procesul de recrutare a funcționarilor publici coordonat de ANFP. Deși această descentralizare oferă flexibilitate, afectează armonizarea performanțelor instituționale în materie de resurse umane cu prioritățile guvernamentale și împiedică coordonarea, orientarea sau responsabilitatea eficientă la nivel de sistem. În cadrul instituțiilor, planificarea este implementată în general numai pentru a îndeplini cerințele legale, folosită ca un instrument pentru a garanta încadrarea în plafoanele de angajați și bugetare, mai degrabă decât pentru a armoniza nevoile operaționale, prioritățile de prestare a serviciilor sau dezvoltarea capacităților pe termen lung.

Impactul PFM este limitat și mai mult de sfera sa restrânsă de aplicare și de fragmentarea instituțională. Putem vorbi despre un proces PFM structurat numai în cazul anumitor funcționari publici (care reprezintă 55% din personalul clasificat ca aparținând administrației publice și 11% din angajații din sectorul public)⁹, sub conducerea ANFP, deși acest proces se limitează în principal la identificarea nevoilor de recrutare pe o bază multianuală. Acesta nu funcționează ca un cadru pe mai multe niveluri care să asigure armonizarea deciziilor privind forța de muncă la nivel de departament, instituție și la nivelul întregii administrații publice. Fragmentarea mandatelor între instituțiile implicate în controlul personalului, bugetare, recrutare, analiza posturilor și aprobarea competențelor diluează responsabilitatea și împiedică deciziile strategice la nivel guvernamental să influențeze rezultatele managementului resurselor umane la nivel instituțional sau managerial. Fiecare aspect al PFM este gestionat prin procese diferite și de către actori diferiți, ce includ ordonatorii principali de credite, ANFP, Ministerul Finanțelor și Guvern, cu o coordonare limitată între aceștia.

Condițiile structurale necesare pentru o PFM eficientă lipsesc în mare măsură. Practicile PFM din administrația publică din România sunt determinate de buget și se concentrează pe controlul pe termen scurt al numărului de angajați și al costurilor, mai degrabă decât pe proiectarea strategică a forței de muncă. Printre deficitele identificate se numără sistemele de date fragmentate și cu un grad scăzut de interoperabilitate, o slabă guvernanta a datelor, absența unor legături aplicabile între nevoile forței de muncă și obiectivele instituționale, instrumentele analitice limitate și lipsa infrastructurii necesare pentru realizarea unei modelări granulare a capacității personalului (de exemplu, prin măsurarea capacității forței de muncă în echivalent normă întreagă sau ENI). Aceste constrângeri împiedică instituțiile să evalueze în mod realist oferta și cererea de forță de muncă, să estimeze productivitatea sau să alinieze deciziile de personal la cerințele operaționale și la sustenabilitatea fiscală.

Clasificarea învechită a posturilor și gradul scăzut de utilizare a datelor privind resursele umane subminează și mai mult eficacitatea PFM. Sistemul actual de clasificare nu permite o diferențiere semnificativă a rolurilor, competențelor sau parcursurilor profesionale, în special în domenii transversale și tehnice, cum ar fi TIC, limitând utilitatea sa pentru segmentarea și PFM. Datele privind personalul rămân izolate în mai multe sisteme, sunt definite în mod inconsecvent și rareori utilizate în mod strategic de

⁹ Definite în conformitate cu anexa 8 la Legea 153/2017 privind salarizarea.

instituții pentru a informa planificarea, performanța sau reforma. ANFP a stabilit o bază solidă pentru o planificare bazată pe date în funcția publică, prin investițiile sale continue în sisteme TIC, precum „Sistemul Integrat de Gestionare a Resurselor Umane” (SIMRU), eANFP și „Sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public” (SENEOSP). Acestea au potențialul de a transforma peisajul datelor, însă impactul lor asupra PFM va depinde de o interoperabilitate completă, de gradul de integrare a datelor privind salarizarea și de un cadru de guvernare clar, care să includă PFM în procesul de luare a deciziilor strategice și bugetare în cadrul administrației publice.

În planificarea bugetului nu sunt avute în vedere aspectele legate de PFM. În administrația publică din România, procesul de elaborare a bugetului anual este determinat de previziunile macroeconomice, normele fiscale și plafoanele de cheltuieli stabilite de Ministerul Finanțelor (MF), fără a se lua în calcul planuri de personal aprobate anterior și fără ca între instituțiile implicate să existe un dialog structurat pe tema necesarului de personal. Orientările bugetare se concentrează pe respectarea plafoanelor salariale derivate din execuția anterioară și din modificările aprobate ale politicii salariale, dar nu includ proiecții privind nivelurile de ocupare a forței de muncă, nevoile de recrutare sau dinamica forței de muncă. Drept urmare, principalii ordonatori de credite trebuie să țină seama de o serie de constrângeri rigide în elaborarea propunerilor bugetare. Există libertate de decizie în ceea ce privește personalul, dar nu și un mecanism instituționalizat de aliniere a bugetelor la planurile privind forța de muncă, cum ar fi planurile de recrutare sau de promovare.

Subiectul cheltuielilor de personal domină negocierile bugetare, ducând adesea la subfinanțare și măsuri corective. Principalul rol al MF este de a aplica plafoanele cheltuielilor salariale, fără a avea însă competențe în PFM sau elaborarea politicilor de resurse umane. Uneori aceste plafoane nu țin seama de variațiile necesarului de personal și sunt consolidate de măsuri fiscale restrictive, cum ar fi înghețarea salariilor, blocarea posturilor și cerințele de absorbție a presiunilor prin reducerea personalului sau amânarea promovărilor. În practică, acest lucru duce la o subapreciere sistematică a cheltuielilor de personal, alocări trimestriale inegale și nevoia de a recurge la rectificări bugetare în cursul anului pentru a corecta deficitul. Aceste ajustări sunt reactive și negociate târziu în ciclul bugetar, în loc să fie bazate pe o analiză prospectivă a forței de muncă.

Absența unei planificări strategice a forței de muncă slăbește capacitatea de reacție la realitățile pieței muncii. Sistemul actual nu armonizează PFM cu dinamica pieței muncii, cu evaluarea comparativă a posturilor sau cu deficitul de competențe, deoarece clasificările posturilor din sectorul public nu sunt aliniate la taxonomiile ocupaționale naționale sau europene. Deciziile privind forța de muncă sunt, prin urmare, în mare măsură izolate de semnalele externe ale pieței muncii, cu excepția controalelor fiscale severe impuse pentru a limita datoria publică. Această insensibilitate limitează capacitatea administrației publice de a anticipa deficitul de competențe, de a concura pentru talentele rare sau de a îmbunătăți eficiența forței de muncă, îngreunând în ultimă instanță atât furnizarea de servicii, cât și gestionarea strategică a costurilor cu personalul.

Consolidarea elementelor fundamentale pentru PFM în administrația publică și funcția publică din România

În administrația publică din România, PFM ar trebui să se alinieze la practicile UE și OCDE și să fie definită și instituționalizată în mod explicit ca o funcție esențială de management a resurselor umane,

și nu să se limiteze strict la procesele de recrutare. O planificare eficientă a forței de muncă ar trebui să identifice în mod sistematic atât deficitul de personal (personal insuficient), cât și, într-o etapă ulterioară, odată ce elementele fundamentale sunt integrate, deficitul de competențe. Este necesar ca instituțiile să dispună de suficient personal, cu competențele potrivite, în rolurile potrivite pentru a-și îndeplini mandatele. În vederea realizării acestui obiectiv, cadrul de reglementare ar trebui să definească PFM ca un proces structurat și continuu, care corelează deciziile privind forța de muncă de strategiile instituționale, obiectivele de politică și constrângerile fiscale și ale cărui rezultate influențează în mod direct previziunile privind personalul, justificarea bugetului și strategiile de resurse umane.

PFM trebuie să fie integrată în planificarea strategică instituțională și văzută ca o responsabilitate instituțională, nu doar ca o funcție a resurselor umane. Integrarea PFM în planurile strategice instituționale (PSI) ar necesita ca fiecare obiectiv strategic și program să fie susținut de ipoteze explicite privind forța de muncă, inclusiv nivelurile de personal, profilurile, riscurile și nevoile de formare, toate acestea fiind evaluate din punct de vedere al costurilor și reflectate în bugetele de personal. Alinierea PFM și a proceselor de management strategic ar permite instituțiilor să aprecieze eficiența utilizării resurselor forței de muncă în vederea obținerii de rezultate și ar transforma cadru de elaborare al PSI-ului și sistemele TIC în instrumente practice pentru monitorizarea contribuțiilor forței de muncă la implementarea politicilor.

La nivel de sistem, PFM nu poate funcționa eficient fără o structură centrală de coordonare puternică, cu un mandat clar de a ghida, consolida și superviza PFM în toate instituțiile. Un astfel de rol, ideal ancorat la nivelul ANFP și legat formal de Ministerul Finanțelor, ar trebui să stabilească metodologii și standarde comune de date, să asigure interoperabilitatea sistemelor de resurse umane și de salarizare și să coreleze datele privind forța de muncă, pentru a identifica tendințele la nivel guvernamental și deficitele critice de competențe. Această coordonare centrală este esențială pentru alinierea planurilor instituționale privind forța de muncă la prioritățile și plafoanele fiscale la nivel guvernamental, permițând în același timp flexibilitate la nivel instituțional.

Eficacitatea și funcționarea PFM depind de reforme fundamentale în clasificarea posturilor, guvernanta datelor și instrumentele analitice. Taxonomia actuală a posturilor nu permite o segmentare semnificativă a forței de muncă sau o analiză bazată pe competențe, limitând capacitatea de planificare strategică. Introducerea domeniilor funcționale, a profilurilor standardizate ale posturilor și a unui sistem unificat de codificare, susținut de registre centralizate de date de referință privind resursele umane, ar permite o analiză coerentă a forței de muncă la nivelul tuturor instituțiilor. Împreună cu o serie de sisteme integrate de date și instrumente de planificare orientate către costuri, aceste reforme ar permite PFM să funcționeze ca un mecanism bazat pe date concrete care aliniază personalul, competențele și bugetele într-un sistem coerent și durabil.

În implementarea PFM în administrația publică din România ar trebui să se pună într-o primă etapă accentul pe elaborarea de previziuni fiabile în ceea ce privește dinamica forței de muncă și cheltuielile de personal, care să influențeze în mod direct procesul bugetar anual. În esență, prin implementarea PFM ar urma să stabilească mai întâi o imagine clară a ofertei și compoziției forței de muncă existente, să se cuantifice costul menținerii acestei structuri și să se identifice rolurile prioritare care trebuie ocupate pe termen scurt. Transpunerea nevoilor de personal în estimări precise ale costurilor, care să acopere salariile, indemnizațiile, pensionările și fluctuația de personal, este esențială pentru ca deciziile de recrutare și mobilitate să rămână în limitele plafoanelor salariale și să susțină disciplina fiscală, finanțând în același timp nevoile critice de personal alinate la obiectivele instituționale.

Pentru a fi credibilă și operațională, dezvoltarea forței de muncă trebuie să se bazeze pe o metodologie standardizată și pe un set limitat de indicatori solizi și fezabili. În stadiul actual al capacității administrative și analitice, PFM ar trebui să acorde prioritate unui set de indicatori de bază care să coreleze proiecțiile privind personalul cu cheltuielile de personal, să anticipeze riscurile, cum ar fi pensionările și fluctuația personalului, și să identifice deficitele de la nivelul fiecărei categorii de personal și profil. În timp, se poate trece la extinderea acestei analize bazată pe date, dar inițial, acest proces ar trebui să se concentreze pe consolidarea proiecțiilor și pe îmbunătățirea acurateței previziunilor. Este important ca PFM să acopere toate categoriile de personal din administrația publică, nu numai funcționarii publici, deoarece excluderea personalului contractual și a altor categorii de personal ascunde constrângerile reale de capacitate și majoritatea cheltuielilor de personal, îngreunând atât deciziile de planificare, cât și cele de bugetare.

Un cadru PFM eficient trebuie, de asemenea, să se bazeze pe principii clare și pe un ciclu de viață explicit al procesului. Pentru a preveni fragmentarea și caracterul reactiv al PFM sunt esențiale angajamentul conducerii, ancorarea strategică în mandatele instituționale, utilizarea datelor fiabile, implicarea părților interesate și integrarea deplină în planificarea bugetară. Din punct de vedere operațional, PFM ar trebui să urmeze un ciclu structurat: clarificarea priorităților strategice; modelarea forței de muncă actuale; proiectarea cererii și ofertei viitoare; identificarea deficitelor; elaborarea de măsuri cost eficiente privind forța de muncă; punerea în aplicare a acestor măsuri; și evaluarea continuă a rezultatelor. Acest ciclu de viață, coordonat central de ANFP și aliniat la calendarul bugetar al Ministerului Finanțelor, poate garanta că deciziile privind forța de muncă sunt bazate pe dovezi, iterative și receptive la schimbările fiscale și strategice. Procesul propus este rezumat în tabelul de mai jos și detaliat în Capitolul 4 și Anexa 2.

ES2 . Rezumatul corelației dintre ciclurile anuale de planificare bugetară și ciclurile de planificare strategică și procesul PFM propus

Perioadă	Ciclul de planificare bugetară anuală	Ciclul de dezvoltare PSI	Ciclul bienal de PFM propus (pentru funcția publică)	Ciclul bianual actual pentru planul național de recrutare în funcția publică
Ianuarie – martie	Închiderea execuției bugetare a anului precedent; începerea programării macro-fiscale	Actualizări preliminare ale structurii și programelor PSI. Prioritățile guvernamentale aprobate prin memorandumul SGG; confirmarea direcției strategice a PSI	Analiza provocărilor și tendințelor sistemice ale forței de muncă (ANFP)	Etapa 1. Instituțiile raportează nevoile de recrutare previzionate (posturi vacante și posturi vacante preconizate pentru următorii 2 ani)
Aprilie – mai	Proiectul cadrului macro-fiscal și agregarea cheltuielilor			Etapa 2: ANFP consolidează și elaborează

				planul național de recrutare
Iunie	Orientarea politicii bugetare pregătită de Ministerul Finanțelor	Ordonatorii principali de credite discută pe marginea PSI cu Ministerul Finanțelor și, ulterior, transmit planificarea bugetară anuală și multianuală pentru validare	Etapa 1. Emiterea de orientări privind elaborarea Planului strategic privind forța de muncă pe 2 ani și parametrii de lucru (ANFP, SGG, MF) Etapa 2. Ateliere de formare și diseminare privind PFM (ANFP și SGG)	Etapa 3. Planul național de recrutare aprobat prin HG
Iunie – iulie	Pregătirea și emiterea scrisorii-cadru		Etapa 3. Analiza forței de muncă instituționale și a costurilor + prognoze pe 2 ani (ordonatori principali de credite)	
August – septembrie	Instituțiile pregătesc proiectele de buget în limita plafoanelor		Etapa 4. Planuri de acțiune privind forța de muncă	Concursurile de recrutare continuă conform planului aprobat, sub rezerva modificărilor justificate la cererea instituțiilor.
Octombrie – noiembrie	Proiectul de lege privind bugetul de stat este pregătit și adoptat de guvern	Componentele financiare ale PSI sunt aliniate la legea bugetului anual	instituțională (măsurile cu costuri estimate) elaborate/actualizate (ordonatori principali de credite); proiectul de Plan strategic privind forța de muncă dezvoltat (ANFP)	
Decembrie	Legea bugetului de stat adoptată de parlament		Etapa 5: HG de aprobare a Planului strategic privind forța de muncă	
Ianuarie – februarie (anul următor)	Emiterea instrucțiunilor de execuție bugetară	Implementarea PSI și raportarea anuală	Etapa 6.	
Ciclu de 2 ani	Executarea bugetului, controale și revizuri		Implementarea, monitorizarea și evaluarea Planului strategic privind forța de muncă	

Sursa: Elaborat de autori.

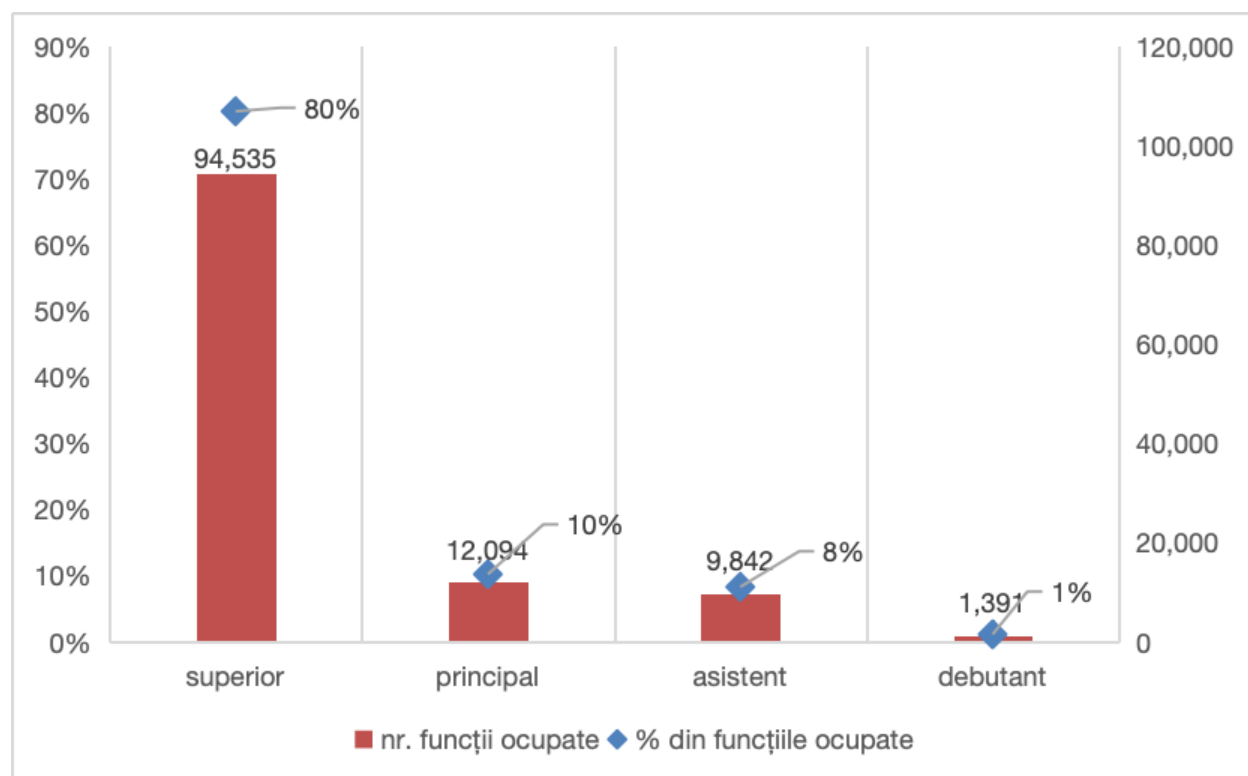
În evaluarea procesului de PFM trebuie să se țină seama de rezultatele tangibile ale performanței, nu doar de respectarea procedurilor. În cuantificarea ratei de succes a acestui proces se va ține cont de rata de ameliorare a preciziei previziunilor, controlul mai strict al cheltuielilor de personal, reducerea deficitelor de competență în domeniile critice, un proces de recrutare mai rapid și mai bine orientat și o mai bună aliniere între personal, bugete și strategii instituționale. Prin integrarea unor indicatori clari și a unor bucle de feedback în fiecare ciclu al PFM, administrația publică din România poate transforma progresiv PFM dintr-un exercițiu limitat de contorizare a numărului de angajați într-un instrument strategic de management care consolidează performanța instituțională, sprijină implementarea reformelor și garantează sustenabilitatea fiscală.

Valorificarea datelor disponibile privind personalul în vederea PFM

Analiza datelor privind forța de muncă este o condiție prealabilă esențială pentru o PFM. O analiză sistematică a numărului de angajați, a compoziției forței de muncă, a distribuției geografice, a eligibilității pentru pensionare și a cheltuielilor de personal oferă baza empirică necesară pentru a înțelege modul în care evoluează forța de muncă și modul în care aceste dinamici sunt legate de constrângerile fiscale. Prin corelarea perspectivelor privind personalul și bugetul, datele referitoare la forța de muncă permit realizarea unor modele credibile și a unor proiecții orientate spre viitor, ajută la identificarea riscurilor și dezechilibrelor structurale și sprijină planificarea bazată pe dovezi pentru recrutarea, mobilitatea, formarea și reînnoirea conducerii în viitor. Folosirea analitică a datelor privind forța de muncă ne garantează faptul că PFM are la bază o evaluare realistă a capacității actuale și viitoare, creând condițiile necesare pentru luarea unor decizii sustenabile din punct de vedere fiscal și aliniate strategic, în detrimentul unor intervenții ad hoc sau reactive.

Datele privind componența funcției publice relevă o structură profund distorsionată, care afectează modelul organizațional și sustenabilitatea pe termen lung (a se vedea ES3). Aproximativ 80 % din posturile de execuție ocupate permanent, 72 % din posturile ocupate temporar și 54 % din posturile vacante sunt clasificate la cel mai înalt grad profesional („superior”). Posturile de nivel debutant reprezintă doar 0-2% din posturile ocupate la toate nivelurile administrative, în timp ce gradele intermediare („asistent” și „principal”) rămân marginale. Acest model este constant în administrația centrală, teritorială și locală, unde ponderea posturilor de grad „superior” variază de la aproximativ 72% până la 96%. În consecință, gradele profesionale nu mai reflectă complexitatea sarcinilor sau responsabilitatea, ci funcționează în primul rând ca un mecanism de progresie salarială. În ceea ce privește PFM, această structură dezechilibrată duce la creșterea cheltuielilor de personal și fluxul de personal și limitează capacitatea instituțiilor de a reechilibra responsabilitățile către roluri cu costuri mai mici, de nivel debutant și intermediar.

ES3. Distribuția funcțiilor publice de execuție ocupate pe grade profesionale



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

Datele privind vârsta și gradul forței de muncă indică un șoc previzibil și sever care va fi resimțit în urma valurilor de pensionări, ceea ce necesită o planificare imediată, pe mai mulți ani. Aproximativ două treimi din funcționarii publici de la toate nivelurile sunt concentrați în intervalul de vârstă 45-59 ani, în timp ce personalul sub 35 de ani reprezintă doar un flux mic și insuficient, care nu va putea face față plecărilor viitoare. În multe posturi de bază, cum ar fi *inspector*, *auditor*, *consilier* și *referent*, între 60% și 75% dintre titulari au deja peste 50 de ani, iar 80-100% se află la gradul superior. Datele semnalează un prim val de pensionări în perioada 2027-2032, care va eroda în mod disproporționat expertiza tehnică avansată. Un al doilea val, și mai sistemic, este prevăzut pentru perioada 2032-2038, afectând funcțiile de conducere, cum ar fi *directori*, *directori adjuncți*, *șefi de serviciu* și *inspectori-șefi*, unde mai mult de jumătate dintre titulari au peste 50 de ani și 85-95% se află la cel mai înalt grad. În același timp, mulți funcționari publici sub 50 de ani au atins deja gradul maxim, ceea ce înseamnă 15-20 de ani de stagnare a carierei și a salariului, ceea ce slăbește retenția, în special în funcțiile specializate care se confruntă cu concurența din sectorul privat. Toate aceste date ne arată faptul că numărul mare de angajați care vor ieși la pensie nu va afecta doar numărul de personal, ci și expertiza și capacitatea de conducere. Acest scenariu poate fi evitat dacă se intervine din timp pentru a reconstrui rezervele de personal și pentru a reechilibra funcția publică.

În ceea ce privește sustenabilitatea fiscală, cheltuielile salariale sunt semnificative și puternic concentrate pe niveluri și categorii de posturi. În 2025, cheltuielile de personal totale pentru funcția publică sunt estimate la 19,5 miliarde RON, echivalentul a aproximativ 11 % din cheltuielile de personal totale din administrația publică, în timp ce funcționarii publici reprezintă 10,5 % din totalul posturilor din

sectorul public. Jumătate din aceste cheltuieli sunt concentrate la nivel local, urmate de administrația teritorială (29 %) și administrația centrală (19 %), reflectând în mare măsură distribuția posturilor ocupate pe niveluri. Funcțiile de execuție absorb marea majoritate a cheltuielilor (85 %), în timp ce funcțiile de conducere reprezintă 15 %. Ponderea posturilor ocupate de înalții funcționari publici este neglijabilă..

Distribuția salariilor în funcția publică relevă inegalități salariale interne substanțiale între posturi similare. Analizând posturile similare, în special cele de nivel înalt, de conducere și de execuție de grad „superior”, se observă că diferențele dintre percentilele 5 și 95 depășesc frecvent 10 000 RON pe lună. Aceste disparități sunt determinate în mare măsură de remunerațiile variabile și de suplimentele instituționale, care sunt distribuite inegal între instituții și concentrate la nivelurile ierarhice superioare, ceea ce duce la diferențe semnificative în ceea ce privește remunerația totală a funcționarilor publici care îndeplinesc funcții similare în cadrul diferitelor instituții .

Scenariile privind reducerea efectivelor de personal indică faptul că pe termen mediu pot apărea efecte fiscale semnificative. Se preconizează că aproximativ 11 000 de funcționari publici se vor pensiona în următorii cinci ani, dintre care aproximativ 1 400 înalți funcționari publici din administrația publică și funcții de conducere. Dacă funcționarii publici de execuție care se pensionează nu sunt înlocuiți și salariile sunt înghețate, reducerea cumulată a fondului salarial ar putea ajunge la aproximativ 4 miliarde RON. Înlocuirea parțială moderează aceste cifre: înlocuirea a 15 % din posturile vacante cu personal de nivel debutant ar duce la o creștere de 0,4 miliarde RON, în timp ce o rată de înlocuire de 50 % ar avea un cost aproximativ de 1,4 miliarde RON. Înlocuirea funcțiilor publice de grad superior în defavoarea celor de grad debutant ar crește cheltuielile cu aproximativ 40 %, subliniind importanța deciziilor de recrutare la nivel superior și debutant pentru sustenabilitatea cheltuielilor salariale.

Elemente fundamentale necesare pentru trecerea la o PFM bazată pe competențe

Pentru a permite progresul către o PFM bazată pe competențe, domeniile funcționale propuse de ANFP¹⁰ pot acționa ca un instrument standardizat, la nivel de sistem. Prin clasificarea posturilor din administrația publică în funcție de specificul postului, și nu în funcție de apartenența instituțională sau sectorială, domeniile funcționale pot oferi un limbaj comun pentru identificarea competențelor și compararea rolurilor similare. În acest sens, este necesară integrarea domeniilor funcționale în procesul de PFM și de MRU, astfel încât cele optsprezece domenii transversale propuse (de exemplu, resurse umane, TIC, audit intern) să devină un instrument practic pentru analiza nevoilor de personal și a competențelor, și nu doar un instrument de clasificare paralel, cu o utilizare operațională limitată.

Încadrarea funcțiilor publice din administrația publică în domenii funcționale ar trebui să fie coordonată la nivel central și standardizată sub autoritatea ANFP. Atribuirea responsabilității depline instituțiilor individuale pentru reclasificarea posturilor prin modificarea fișelor de post riscă să ducă la o implementare inconsecventă (cu efecte asupra mobilității între posturi și instituții) și ar duce la scăderea

¹⁰ ANFP. 2024. Metodologia privind actualizarea periodică a cadrelor de competențe – Anexa 4: Compendiu de competențe specifice. Elaborat în cadrul instrumentului de asistență tehnică nr. 49313/26.10.2023, în conformitate cu Jalonul 419 al PNRR. Disponibil la <https://www.anfp.gov.ro/media/nmehijrl/livrabil-5-anexa-nr-4-compendiu-de-competen%C8%9Be-specifiedocx.pdf>

valorii analitice a cadrului. Este nevoie de o metodologie comună și un proces coordonat la nivel central pentru a asigura armonizarea între instituții și pentru a utiliza domeniile funcționale ca pârghie pentru redresarea deficitelor actualului sistem de clasificare a posturilor. Implementate în acest mod, domeniile funcționale pot sprijini actualizarea sistematică a profilurilor posturilor, a cerințelor profesionale și a standardelor de competență, în conformitate cu nevoile funcționale ale administrației publice.

Domeniile funcționale ar trebui să servească ca bază pentru o tranziție treptată către PFM pe baza competențelor. Atunci când sunt asociate în mod explicit cu mandatele și obiectivele instituționale, acestea permit analiza și PFM în funcție de specificul postului, nu în funcție de grad sau de categoria juridică. Acest lucru permite elaborarea unor previziuni mai precise, dar și un proces de recrutare, mobilitate și recalificare mai bine orientat. În practică, pentru atingerea acestui obiectiv, ANFP trebuie să conducă un proces gradual de prioritizare a posturilor critice pentru instituții, să definească și să valideze competențele specifice ale acestora la nivel central și să elaboreze un catalog național al posturilor. Pe termen lung, această abordare ar permite instituțiilor să efectueze analize coerente ale deficitelor și să sprijine planurile naționale pentru ocuparea forței de muncă care integrează progresiv competențele, asigurând alinierea deciziilor privind personalul la prioritățile guvernamentale și la constrângerile fiscale.

În procesul de planificare strategică a forței de muncă ar trebui să se acorde prioritate dezvoltării competențelor și rolurilor specifice aferente funcției TIC, având în vedere importanța sa strategică pentru transformare digitală a României. Echipele Băncii Mondiale, ANFP și Autorității pentru Digitalizarea României (ADR) au elaborat un cadru de competențe și o taxonomie a rolurilor profesionale pentru funcția TIC în administrația publică, care trebuie utilizate ca bază.¹¹ În acest scop, se impune introducerea formală a taxonomiei standardizate propuse pentru pozițiile din domeniul TIC care reflectă întregul ciclu de viață al serviciilor digitale (de exemplu arhitectura, securitatea cibernetică, programarea, gestionarea datelor, testarea, proiectarea serviciilor și guvernanta digitală), precum și transpunerea în legislație a setului propus de competențe specifice asociate fiecărui rol, indiferent de statutul de angajare. Utilizând acest cadru, instituțiile pot corela personalul existent cu rolurile TIC definite, pot evalua acoperirea funcțională, pot identifica deficitele critice de competențe și capacitate (inclusiv riscurile de dependență de un singur factor) și pot anticipa viitoarele nevoi, pe baza complexității sistemului și a angajamentelor politice, (migrarea către cloud, interoperabilitatea, securitatea cibernetică și guvernanta IA). Aceste analize vor permite apoi elaborarea de planuri multianuale privind forța de muncă, prin care se vor prioritiza rolurile esențiale pentru misiune, se vor stabili valori de referință minime privind redundanța și se vor implementa măsuri specifice în domeniul resurselor umane, cum ar fi recrutarea, mobilitatea, perfecționarea profesională, serviciile partajate sau externalizarea selectivă, pentru a construi o capacitate internă durabilă. Integrarea acestei analize în ciclul PFM și corelarea acesteia cu planificarea bugetară, va permite ca deciziile privind personalul TIC să sprijine continuitatea, securitatea și realizarea reformelor pe termen lung, și nu înlocuirea pe termen scurt a posturilor vacante, limitată la roluri profesionale generice.

Îmbunătățirea activității de PFM în cadrul funcției publice din România (și al administrației publice în general) necesită o abordare etapizată și secvențială, care să transforme sistemul actual de gestiune de posturi într-o funcție complet integrată, bazată pe competențe și ancorată în politici bugetar-

¹¹ Așa cum este definit de Banca Mondială. 2025. Raport privind rolurile și funcțiile TIC propuse pentru administrația publică centrală din România – Livrabilul 2. Cadrul propus de competențe digitale pentru funcționarii publici din România. Elaborat în cadrul proiectului Instrumentului de asistență tehnică „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în temeiul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

fiscale (a se vedea ES4). Un prim pas în această direcție este dezvoltarea condițiilor structurale esențiale și anume trasarea unor definiții juridice clare, o clasificare modernizată a posturilor și a domeniilor funcționale, o guvernare robustă a datelor și roluri instituționale consolidate, fără de care o PFM mai avansată nu poate funcționa în mod eficient. Odată stabilite aceste elemente fundamentale, foaia de parcurs prevede implementarea unui proces de PFM standardizat, bazat pe dovezi, aliniat la ciclul bugetar, susținut de indicatori fiabili și proiecții de costuri și orientat inițial pe roluri critice, pentru un impact rapid. Pornind de la această bază operațională, etapele următoare vor presupune integrarea competențelor în PFM, corelând domeniile funcționale, profilurile posturilor și cadrele de competențe la activitățile de MRU de recrutare, mobilitate, formare și planificarea succesiunii. Ulterior, planul de acțiune prevede instituționalizarea completă a PFM la nivelul întregii administrații publice prin Planul strategic privind forța de muncă, monitorizarea și evaluarea sistematică, extinderea domeniului de activitate la toate categoriile de personal din administrația publică și consolidarea capacității de analiză a resurselor umane, creând astfel un sistem durabil care aliniază personalul, competențele și cheltuielile de personal la prioritățile strategice și fiscale ale României.¹²

¹² Detalii privind implementarea modelului propus de PFM și responsabilitățile instituționale aferente, se regăsesc în Capitolul 4 și Anexa 3 din prezentul raport.

ES4. Foaie de parcurs pentru îmbunătățirea PFM în administrația publică și funcția publică din România

Faza	Obiectiv	Acțiuni/măsuri cheie
Stabilirea condițiilor structurale prealabile (Anul 1-2)	Construirea bazelor juridice, instituționale și de date necesare pentru PFM.	• Definirea juridică a PFM ca funcție organizațională structurală și continuă. • Integrarea PFM în PSI și în justificarea bugetară. • Introducerea domeniilor funcționale susținute de un sistem unitar de codificare a posturilor. • Modernizarea taxonomiei posturilor, a profilurilor posturilor și a cerințelor de analiză a posturilor. • Crearea unui registru centralizat de date de referință privind resursele umane și a unui cadru de guvernanta a datelor. • Consolidarea infrastructurii de date SENEOSP/SIMRU. • Clarificarea rolurilor ANFP (metodologie), MF (costuri), instituții (responsabilități specifice) în exercițiul de PFM pentru administrația publică. • Dezvoltarea capacității de analiză a resurselor umane în cadrul ANFP și al ministerelor. • Îmbunătățirea departamentelor de resurse umane prin cursuri formare, certificări și instrumente analitice.
Operaționalizarea modelului PFM propus (anul 2-3)	Implementarea unui ciclu de PFM standard, bazat pe dovezi, integrat în procesul bugetar.	• Aplicarea ciclului de viață PFM în mai multe etape (analiza ofertei, proiectarea cererii, identificarea deficitelor și calcularea costurilor, implementarea și monitorizarea și evaluarea). • Adoptarea indicatorilor de bază în vederea realizării de previziuni (personal, pensionări, fluctuație, tendințe de costuri). • Realizarea de proiecții pe doi ani privind dinamica personalului și a cheltuielilor salariale pentru categoriile vizate de personal din administrația publică.

		• Concentrarea ciclurilor inițiale pe rolurile esențiale pentru misiune (de exemplu, TIC, roluri de conducere și roluri specializate). • Integrarea acțiunilor PFM în planificarea bugetului anual și alinierea procesului la calendarul de planificare bugetară al Ministerului Finanțelor.
Introducerea competențelor în procesul PFM (anul 3–4)	Valorificarea competențelor specifice în identificarea deficitului de competențe și trasarea de intervenții menite să le remedieze prin procesul PFM	• Operaționalizarea domeniilor funcționale pentru previziuni și repere cu privire la personal. • Crearea de cataloage standard de competențe specifice pentru fiecare domeniu (ANFP) • Corelarea competențelor cu profilurile posturilor și efectuarea unei analize a deficitului de competențe. • Integrarea treptată a datelor privind competențele în sistemele TIC de resurse umane (SIMRU/SENEOSP).

1. Introducere

1.1 Context

1. **Banca Mondială oferă asistență tehnică Guvernului României (GR) pentru a sprijini eforturile acestuia, conduse de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), de îmbunătățire a managementului resurselor umane (MRU) în administrația publică.**¹³ Asistența tehnică actuală se bazează pe reformele anterioare elaborate de ANFP, care vizau profesionalizarea, consolidarea și îmbunătățirea meritocrației și orientării către performanță a funcției publice în România. Acestea includ introducerea unui cadru general de competențe pentru toți funcționarii publici din administrația publică și o nouă procedură națională de recrutare și selecție a funcționarilor publici, bazată pe cadrul general de competențe. În cadrul acestui RAS, Banca sprijină ANFP în vederea intensificării și extinderii acestor eforturi de reformă prin următoarele fluxuri de lucru interconectate:

- (i) Consolidarea corpului înalților funcționari publici (ÎFP) din administrația publică, prin îmbunătățirea cadrelor, politicilor și instrumentelor de MRU. Aceasta include reformarea modelului de funcționare al ÎFP pentru a-i permite să stimuleze furnizarea de rezultate cetățenilor de către administrația publică.¹⁴
- (ii) Proiectarea, dezvoltarea, implementarea și evaluarea unui program de dezvoltare executivă (PDE) pentru consolidarea competențelor secretarilor generali/secretarilor generali adjuncți și ale funcționarilor publici la nivel de directori generali (DG) din administrația publică centrală, ca parte a inițiativei de introducere a cadrului de competențe generale în activitățile de învățare și dezvoltare (Î&D) aplicabile înalților funcționari publici și funcțiilor de conducere din administrația publică, în complementaritate cu programul de formare specializată pentru ÎFP, coordonat de Institutul Național de Administrație.¹⁵
- (iii) Îmbunătățirea planificării strategice a forței de muncă în administrația publică, printr-o mai bună integrare a cadrului general de competențe și o mai bună utilizare a datelor privind personalul.¹⁶
- (iv) Îmbunătățirea integrării cadrului de competențe în concursul național de recrutare, pe baza evaluării și recomandărilor bazate pe dovezi.¹⁷

¹³ Prin Acordul pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru a Sprijini Agenția Națională a Funcționarilor Publici privind Reformele în Materie de Management al Resurselor Umane în România (P503309).

¹⁴ Aceasta este acoperită de livrabilul 4 al RAS.

¹⁵ Această activitate este acoperită de livrabilul 1 și, parțial, de livrabilul 5.

¹⁶ Abordat în prezentul raport.

¹⁷ Acest aspect este acoperit prin livrabilul 5 al RAS.

- (v) Dezvoltarea unui cadru strategic axat pe dezvoltarea resurselor umane potrivite în administrația publică și pe utilizarea datelor pentru MRU prin mecanisme coerente și funcționale de guvernare a datelor.¹⁸

2. Acest raport reprezintă Livrabilul 2 și are ca obiectiv analizarea pașilor și a condițiilor prealabile necesare pe care Guvernul României trebuie să le urmeze și, respectiv, să le implementeze pentru a trece la o planificare a forței de muncă bazată pe competențe în administrația publică și în funcția publică. Acest raport analizează măsura în care cadrul actual al PFM aplicabil în administrația publică și, respectiv, funcția publică din România poate integra o abordare bazată pe competențe. În prezentul raport sunt identificate elementele structurale lipsă necesare pentru un proces PFM bazat pe competențe și sunt formulate recomandări cu privire la reformele pe care Guvernul României ar trebui să le introducă pentru a crea un mediu propice și un cadru politic și operațional. Astfel, în prezentul raport:

- Sunt analizate practicile de management a resurselor umane și cadrul legislativ și operațional care stau la baza acestora, aplicabil în administrația publică din România, cu accent pe funcția publică.
- Se evaluează gradul de eficacitate al PFM atât în ceea ce privește managementul resurselor umane, cât și planificarea și gestionarea bugetului: sunt identificate problemele structurale și funcționale care limitează și subminează utilitatea acestuia în acest sens.
- Se formulează recomandări către ANFP și GR în vederea îmbunătățirii politicilor, proceselor și mecanismelor de guvernare, inclusiv în ceea ce privește raporturile cu alte funcții esențiale ale guvernului, relevante pentru PFM în funcția publică și, în sens mai larg, în administrația publică. Aceste recomandări vizează, de asemenea, introducerea și utilizarea domeniilor funcționale și a competențelor specifice, astfel cum au fost propuse de ANFP, pentru funcția publică.
- Se exemplifică (i) modul în care datele administrative disponibile pot fi utilizate în contextul PFM pentru analiza și modelarea cheltuielilor de personal și a dinamicii personalului în funcția publică și (ii) modul în care competențele ar putea fi integrate într-un exercițiu PFM, printr-un studiu de caz privind dezvoltarea funcției TIC în administrația publică prin procesul de planificare strategică a forței de muncă propus.

1.2 Abordare metodologică

3. Prezentul raport se referă, în principal, la funcțiile publice generale și specifice din administrația publică centrală. Cu toate acestea, acolo unde există date disponibile, analiza include și alte categorii de personal din administrația publică, la nivel teritorial și local. Într-o primă etapă, analiza procesului și a politicilor PFM se concentrează pe cadrul aplicabil administrației publice centrale, în conformitate cu domeniul de aplicare al RAS și cu mandatul ANFP. În baza unui raționament similar, analiza se concentrează pe cadrul PFM care se aplică funcționarilor publici aflați în funcții generale și specifice, astfel cum sunt ei definiți în Codul administrativ și clasificați în categoria

¹⁸ Acoperit de livrabilul 3 al RAS.

ocupatională „administrație publică” din anexa nr. VIII la Legea nr. 153/2017 privind salarizarea în sectorul public.¹⁹ În plus, analiza datelor privind dinamica, componența și cheltuielile de personal se limitează, în general, la această categorie de personal, având în vedere absența, restricțiile de acces și/sau calitatea inadecvată a datelor privind personalul pentru alte categorii de personal încadrate în categoria ocupatională „administrație publică”. Cu toate acestea, acolo unde este posibil și adecvat, analiza datelor se extinde la personalul contractual de la toate nivelurile administrative.

4. **Evaluarea se bazează pe o analiză aprofundată a cadrului de reglementare și a politicilor referitoare la PFM, pe o analiză a modelelor și practicilor PFM în anumite țări din UE și OCDE și pe o analiză cantitativă a datelor administrative privind personalul din administrația publică.** În primul rând, echipa Băncii a realizat o evaluare aprofundată a cadrului de reglementare care guvernează atribuțiile guvernamentale referitoare la PFM, respectiv managementul resurselor umane, structura și funcționarea instituțională, planificarea și execuția bugetară și planificarea strategică.²⁰ În plus, echipa Băncii a analizat setul de lucrări de analiză și propuneri legislative elaborate anterior de ANFP cu privire la analiza posturilor, competențele specifice și domeniile funcționale.²¹ În vederea identificării lecțiilor învățate privind implementarea și funcționarea PFM în administrația publică, echipa Băncii a analizat literatura de specialitate, precum și modelele și practicile din Austria, Belgia, Croația, Franța, Portugalia și Irlanda; aceste țări au fost selectate pe baza disponibilității informațiilor și pentru a surprinde diversitatea și maturitatea modelelor PFM din țările UE/OCDE. În al treilea rând, echipa Băncii a prelucrat datele administrative disponibile privind caracteristicile forței de muncă și ale angajatorilor din administrația publică provenite de la ANFP, Ministerul Finanțelor și Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale (MMFTSS) – sursele de date, variabilele utilizate în analiză și limitările acestora sunt explicate mai jos.
5. **Raportul combină și analizează toate datele cantitative disponibile privind funcția publică, colectate de la ANFP și MMFTSS.** Aceste date provin din ANFP Open Data 2025 și din baza de date privind salariile din sectorul public, Formularul (L153) al MMFTSS pentru 2024. Toate variabilele din baza de date ANFP au fost utilizate pentru a calcula numărul total de posturi ocupate și vacante în funcția publică, pe categorii, clase, gen, nivel administrativ, interval de vârstă, grad și funcție. În plus, datele au fost utilizate pentru a estima numărul de funcționari publici care se preconizează că vor ieși la pensie în următorii 15 ani. Principalele limitări ale setului de date ANFP se referă la (i) lipsa codului de identificare al angajatorului (adică codul fiscal), (ii) utilizarea intervalelor de vârstă pentru funcționarii publici existenți în loc de valori individuale, (iii) denumiri nestandardizate ale diviziilor funcționale din care fac parte funcționarii publici și, uneori, ale funcțiilor, și (iv) lipsa datelor privind profilurile educaționale ale funcționarilor publici. Pentru calcularea salariilor medii brute pentru funcționarii publici, în funcție de clasă, categorie, grad, funcție și nivel administrativ s-au folosit date din formularul L153 al MMFTSS. Principala limitare a bazei de date salariale este acoperirea sa: în 2024, erau disponibile date salariale pentru 43 000 de funcționari publici, adică o treime din totalul

¹⁹ Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

²⁰ A se vedea Anexa 2 la prezentul raport.

²¹ Acestea constau în livrabile elaborate în cadrul Jalonului 419, care pot fi accesate aici: <https://www.anfp.gov.ro/proiecte/proiecte-in-implementare/proiecte-pnrr/proiecte-pnrr-lista/operationalizarea-cadrelor-de-competenta-din-administratia-publica-centrala>

posturilor ocupate. Alte limitări se referă la acuratețea codificării posturilor și a valorilor salariale. Pentru a ameliora efectul acestor limitări, în analiza efectuată în prezentul raport s-a eliminat valorile extreme și s-au utilizat percentilele 5 și 95 ca limite salariale, iar codurile posturilor au fost corectate pe baza nivelului administrativ al angajatorului.

6. **Analiza datelor și modelarea dinamicii forței de muncă se limitează la factorii endogeni ai categoriilor de personal vizate.** În analiză s-au folosit date din registrele administrative disponibile, care sunt limitate la anumite caracteristicile ale posturilor și angajaților. Datele disponibile, și procesele și instrumentele organizaționale existente (de exemplu, bugetul anual sau planurile strategice instituționale) nu permit identificarea și corelarea datelor privind personalul cu factori exogeni, cum ar fi obiectivele și programele organizaționale sau funcțiile sau procesele specifice, în vederea realizării unei analize a modului în care aceștia din urmă pot influența dinamica forței de muncă.
7. **Raportul este structurat în șapte părți, care acoperă analiza experienței internaționale cu PFM în sectorului public, analiza funcției PFM și a datelor privind personalul din administrația publică și, respectiv, din funcția publică din România, împreună cu recomandări pentru îmbunătățirea cadrului și a procesului de planificare.** Raportul este structurat după cum urmează:
 - Capitolul 2 oferă o imagine de ansamblu asupra obiectivelor și cerințelor pentru o planificare a forței de muncă eficientă în administrația publică, pe baza lecțiilor învățate din literatura de specialitate și din experiența internațională în statele membre ale UE și OCDE.
 - Capitolul 3 descrie cadrul de PFM aplicabil administrației publice românești și, respectiv, funcției publice; acesta include o evaluare a eficacității sale în scopuri de management a resurselor umane și a bugetului.
 - Capitolul 4 oferă recomandări privind îmbunătățirea utilizării și eficacității cadrului de PFM în administrația publică, ca instrument pentru managementul resurselor umane și planificarea bugetară. Acesta include o imagine de ansamblu, precum și proiecții privind componența, distribuția, costurile și dinamica forței de muncă în administrația publică, pe baza datelor administrative disponibile. De asemenea, oferă recomandări privind implementarea condițiilor prealabile care ar permite tranziția către o planificare a forței de muncă bazată pe competențe, prin operaționalizarea domeniilor funcționale propuse de ANFP.
 - În Anexe este prezentată o analiză completă a cadrului de reglementare care guvernează PFM în administrația publică din România și, respectiv, în funcția publică (Anexa 1); o propunere de planificare strategică a forței de muncă integrată în ciclurile de planificare bugetară și strategică (Anexa 2); și un studiu de caz privind o posibilă abordare pentru utilizarea competențelor și domeniilor funcționale pentru PFM în domeniul TIC în administrația publică (Anexa 3).

2. Caracteristicile unei PFM eficiente în administrația publică

2.1 Prezentare generală a PFM în contextul sectorului public

8. **Planificarea forței de muncă reprezintă un element de planificare strategică care vizează distribuirea eficientă a personalului în cadrul instituțiilor.** PFM este un instrument esențial pentru anticiparea modului în care structura și dimensiunea forței de muncă pot și ar trebui să fie modelate pentru a răspunde nevoilor în schimbare ale serviciului public, într-un mod echitabil.²² De asemenea, în multe state membre ale OCDE și ale UE, adoptarea unei perspective strategice pe termen lung asupra nevoilor de personal ale serviciului public a devenit o normă. Acest lucru ajută la planificarea nivelurilor optime de personal, la menținerea expertizei și cunoștințelor de bază în administrația publică, la dezvoltarea de noi competențe acolo unde este necesar, la introducerea de abordări noi și inovatoare în ceea ce privește munca, la o mai bună gestionare a cheltuielilor de personal și la o abordare mai integrată și mai bine planificată a recrutării la nivel de sistem. Pe scurt, PFM, atunci când este implementată în mod eficient, ne ajută să avem persoanele potrivite la locul potrivit, la momentul potrivit.
9. **În esență, PFM este o metodă de planificare a necesarului de personal la nivel sectorial și instituțional pe o bază multianuală.** Planificarea include determinarea numărului de angajați necesari și a posturilor în care vor fi repartizați, dar și a tipurilor de cunoștințe, abilități și alte capacități de care vor avea nevoie acești angajați. De asemenea, planificarea implică gestionarea cheltuielilor. Deoarece cheltuielile de personal reprezintă o parte semnificativă din bugetul administrației publice, este important să se poată anticipa costurile viitoare. De asemenea, acolo unde se identifică lacune, se vor elabora planuri de acțiune în vederea remedierii acestora. În concluzie, conceptul de planificare a forței de muncă implică:
- Anticiparea necesarului viitor de personal
 - Compararea cererii de personal cu oferta actuală
 - Identificarea deficitelor
 - Elaborarea de măsuri pentru remedierea deficitelor
 - Implementarea acestor măsuri
 - Revizuirea periodică a planului

²² OCDE. 2011. Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce (n.tr.- Funcționarii publici ca parteneri pentru creștere: către o forță de muncă mai puternică, mai eficientă și mai echitabilă), Publicații OCDE; și OCDE. 2013. The Government Workforce of the Future (n.tr. - Forța de muncă guvernamentală a viitorului). Publicații OCDE, Paris.

10. **O planificare eficientă a forței de muncă constituie fundamentul tehnic pentru politici salariale sustenabile și echitabile în sectorul public.** PFM permite tranziția de la ajustări *ad hoc* în politicile salariale către un model de salarizare bazat pe dovezi, în care bugetul de cheltuieli de personal este dimensionat în funcție de capacitatea și nevoia reală de forță de muncă și competențe specifice. Astfel, planificarea strategică devine un instrument de control fiscal care garantează că orice creștere a cheltuielilor de personal este justificată prin priorități operaționale clare, prevenind subfinanțarea sau derapajele bugetare multianuale.
11. **Planificarea strategică a forței de muncă reprezintă un pilon pentru gestionarea proactivă a riscurilor demografice și asigurarea continuității instituționale în fața valurilor de pensionare.** Prin utilizarea proiecțiilor demografice și a analizelor predictive multianuale, PFM permite instituțiilor să identifice din timp expertiza critică ce urmează să părăsească sistemul și să implementeze strategii de planificare a succesiunii. Acest proces facilitează un transfer structurat de cunoștințe către noile generații și fundamentează politicile de recrutare la nivel de debutanți pentru a reechilibra structura pe vârste a personalului. Totodată, prin planificarea sistematică și timpurie a evoluției de carieră și a oportunităților de mobilitate, PFM poate transforma sectorul public într-un angajator atractiv, capabil să rețină talentele strategice chiar și în perioade de stagnare profesională, protejând astfel memoria instituțională.
12. **În țările în care nu există o abordare structurată în materie de planificare a forței de muncă, nevoile de personal nu sunt gestionate strategic, ci mai degrabă reactiv, posturile vacante fiind ocupate numai după ce acestea apar sau după ce devine evident un anumit deficit în materie de competențe.** Acest model reactiv duce la întârzieri în recrutare, la întreruperi în furnizarea serviciilor și la scăderea capacității de anticipare a nevoilor viitoare. Deciziile privind personalul tind să răspundă mai degrabă presiunilor imediate decât priorităților pe termen lung, ceea ce duce la cereri fragmentate și ad hoc de posturi din partea ministerelor și agențiilor pe tot parcursul anului. Astfel de intervenții frecvente împovărează autoritatea centrală de coordonare și împiedică dezvoltarea unui sistem stabil și previzibil al forței de muncă.²³
13. **În aceste contexte, managementul resurselor umane este mai degrabă tranzacțional decât strategic.** Este posibil ca ministerele și agențiile să nu dispună de capacitatea analitică, instrumentele și metodologiile necesare pentru a evalua cerințele actuale și viitoare de personal ceea ce duce la o disociere între considerentele legate de personal și procesele de planificare strategică. Această disociere prezintă riscuri pentru implementarea obiectivelor instituționale și la nivel guvernamental. Coordonarea centrală slabă agravează și mai mult problema, deoarece managementul resurselor umane se axează mai degrabă pe răspunsuri administrative pe termen scurt, decât pe modelarea și dezvoltarea pro activă a forței de muncă.
14. **O altă provocare în astfel de sisteme este lipsa unui set de date fiabile și a infrastructurii tehnologice necesare pentru a sprijini analiza forței de muncă.** Multe instituții nu dispun de informații complete despre personalul existent, despre competențele sau dosarele de formare ale

²³ Sokol, Marc B. și Beverly A. Tarulli. 2024. Planificarea strategică a forței de muncă: bune practici și direcții emergente. New York. Oxford Academic.

angajaților, și nu au capacitatea de a face previziuni cu privire la pierderile viitoare de competențe din motive de pensionare sau schimbări structurale. Datele privind forța de muncă sunt adesea fragmentate între diferite sisteme sau ministere, sau sunt incomplete și inconsistente, limitând capacitatea guvernului de a lua decizii bazate pe dovezi.

15. **Rigiditatea structurilor de personal împiedică adesea distribuirea eficientă a talentelor în cadrul administrației.** Mobilitatea între instituții sau chiar în cadrul organizațiilor mari este limitată de structuri de clasificare învechite, de clauze contractuale sau de absența unor scheme formale de mobilitate. Această rigiditate limitează capacitatea administrației publice de a răspunde provocărilor politice emergente, schimbărilor tehnologice sau crizelor. În plus, ansamblul actual de competențe reflectă mai degrabă nevoile din trecut, decât cele viitoare, ceea ce se traduce prin funcționari publici bine pregătiți pentru procesele administrative tradiționale, dar mai puțin pregătiți pentru roluri analitice, digitale sau intersectoriale. Abordarea acestor puncte slabe printr-un cadru strategic de planificare a forței de muncă este, prin urmare, esențială pentru a construi o administrație publică pregătită pentru viitor, flexibilă și orientată spre performanță.

2.2 Caracteristicile cheie ale unei PFM eficiente în sectorul public

16. **Planificarea forței de muncă nu ar trebui implementată ca o reformă izolată, ci mai degrabă ca un proces complet integrat atât în planificarea strategică, cât și în cea bugetară.** Planurile strategice, elaborate la nivel instituțional și guvernamental, reflectă contextul economic, social și demografic în care funcționează serviciul public și stabilesc obiective pe termen lung în domenii precum diversitatea, gestionarea talentelor, recrutarea și mobilitatea. De asemenea, ele anticipează provocările emergente, inclusiv digitalizarea serviciilor, utilizarea inteligenței artificiale și probleme politice complexe, precum schimbările climatice și migrația. Pentru a fi eficiente, planurile privind forța de muncă trebuie, prin urmare, să fie concepute ca instrumente care să pună în aplicare aceste obiective strategice, asigurându-se că instituțiile dispun de personalul necesar și de competențele adecvate pentru a-și îndeplini mandatele. În Irlanda, PFM a fost integrată în reformele care au vizat administrația publică, încă de la introducerea acestora în 2011. Alinierea PFM la planificarea strategică permite ca deciziile în materie de resurse umane să se bazeze pe cerințele viitoare ale serviciilor și pe prioritățile politice, nu pe nevoi administrative pe termen scurt.
17. **Planificarea forței de muncă este un element central al guvernării sectorului public în statele membre ale UE și OCDE, dar este aplicată prin diferite modele, în funcție de contextul instituțional al fiecăruia.** Se pot observa patru abordări generale. Abordarea bugetară, utilizată, de exemplu, în Austria și Belgia, corelează PFM cu disciplina fiscală, stabilind plafoane clare pentru numărul de angajați și cheltuielile de personal, care sunt de cele mai multe ori legate de cadrele de cheltuieli pe termen mediu. Abordarea bazată pe negociere sau tratative, pe care o putem observa în Franța și Portugalia, pune accentul pe un dialog structurat între administrația centrală și ministere, în vederea corelării necesarului de personal și competențe cu obiectivele Guvernului. Abordarea bazată pe procese, pe care o regăsim în Irlanda, formalizează un ciclu anual de colectare și analiză a datelor, care se bazează pe o serie de șabloane standard, controlul calității și rețele de planificare a forței de muncă. În cele din urmă, regăsim abordările descentralizate, cum ar fi cele din Suedia și Finlanda, în care responsabilitatea planificării forței de muncă cade în sarcina ministerelor și agențiilor. În cazul

acestora, observăm totuși un anumit grad de coordonare centrală în ceea ce privește gestionarea datelor și supravegherea strategică. Aceste exemple demonstrează că, deși modelele variază, în sistemele de succes se poate observa un echilibru între coordonarea centrală și responsabilitatea instituțională.

18. **Planificarea forței de muncă trebuie, de asemenea, atent corelată cu planificarea bugetară, întrucât cheltuielile de personal reprezintă o parte importantă a cheltuielilor publice în statele membre ale UE și OCDE.** Sistemele de PFM sunt eficiente atunci când asigură corelarea clară cu planificarea strategică instituțională și cu ciclurile de management financiar, asigurându-se astfel coerența între nivelurile de personal, competențe și sustenabilitatea fiscală. Prin estimarea numărului, gradului și compoziției efectivelor necesare pe termen mediu, planurile privind forța de muncă devin instrumente esențiale pentru gestionarea cheltuielilor de personal și menținerea sustenabilității fiscale. Coordonarea proceselor de planificare strategică, planificare bugetară și de planificare a forței de muncă permite instituțiilor să ia decizii coerente cu privire la alocarea resurselor și realizarea programelor. Implicarea activă a ministerelor de resort se dovedește, de asemenea, un factor cheie în toate țările analizate. Ministerele și agențiile trebuie să aibă o abordare comună, conștientizând faptul că deciziile privind structura personalului, dezvoltarea competențelor și procesele de recrutare afectează în mod direct atât rezultatele, cât și planificarea financiară. În Austria și Franța, de exemplu, managerii și directorii departamentelor de resurse umane se întâlnesc în mod regulat cu reprezentanți ai autorității centrale pentru a analiza nevoile forței de muncă, pentru a identifica deficitele și a împărtăși cele mai bune practici. Înființarea în Irlanda a unui grup de conducere la nivel de management a consolidat și mai mult implicarea și angajamentul la nivel instituțional (a se vedea Caseta 1). În cele din urmă, ancorarea legislativă sau normativă a PFM, prin impunerea elaborării de planuri anuale și corelarea acestora cu aprobările bugetare, asigură responsabilitatea, continuitatea și implementarea pe termen lung.
19. **Pentru implementarea eficientă a PFM este nevoie, de asemenea, de structuri instituționale robuste, care să facă legătura între mandatele la nivel central și cele din cadrul instituțiilor individuale.** În statele membre ale UE analizate, o agenție centrală, de obicei ministerul responsabil cu funcția publică sau gestionarea sectorului public, conduce și coordonează procesul pentru a asigura coerența în cadrul administrației (a se vedea caseta 1 de mai jos). Funcțiile sale includ, de obicei: conducerea discuțiilor cu ministerele privind nevoile viitoare de personal; gestionarea bazelor de date centralizate privind resursele umane și a sistemelor tehnologice; pregătirea și validarea datelor privind forța de muncă; colaborarea cu Ministerul Finanțelor pentru a stabili plafonul în ceea ce privește numărul de angajați (cum se întâmplă, de exemplu, în Croația, unde au loc discuții pentru a defini planurile de recrutare pe termen scurt, mediu și lung)²⁴; efectuarea de analize la nivelul întregii administrații; asigurarea de programe de formare și îndrumare; și evaluarea implementării planurilor privind forța de muncă. Coordonarea centralizată permite o viziune holistică și orientată spre viitor asupra nevoilor de forță de muncă la nivelul întregii administrații publice și permite anticiparea și adresarea riscurilor în materie de resurse umane înainte ca acestea să se materializeze.

²⁴ În conformitate cu Ordonanța privind metoda de elaborare și procedura de adoptare a planului de recrutare a funcționarilor publici pentru instituțiile și serviciile administrației de stat ale Guvernului Republicii Croația (NN 19/2020)

Caseta 1. Abordări ale planificării resurselor umane în administrația publică din anumite state membre ale OCDE/UE

În Irlanda, Departamentul pentru Cheltuieli Publice, Infrastructură, Reformă a Serviciilor Publice și Digitalizare (DPEIPSRD) este responsabil pentru elaborarea politicii privind PFM, inclusiv pentru elaborarea formularelor și a ghidurilor pentru funcționarii publici. Planificarea forței de muncă este o parte integrantă a procesului de stabilire a plafoanelor salariale multianuale obligatorii și de monitorizare a prerogativelor delegate în materie de personal de către DPEIPSRD. Fiecare instituție trebuie să întocmească anual planuri cu privire la PFM. Aceste planuri trebuie mai întâi aprobate de către consiliul de administrație, care trebuie să se asigure că planul este fezabil, că resursele financiare se încadrează în bugetul alocat și se aliniază la dispozițiile privind planificarea personalului. Planurile aprobate sunt transmise spre analiză și aprobare către DPEIPSRD.

În Portugalia, listele de personal (*mapas de pessoal*) constituie un instrument formal de bază pentru PFM. Acestea trebuie să reflecte planificarea anuală a activității organizației și să definească posturile autorizate. Orice propunere de creștere a numărului de posturi necesită aprobarea prealabilă a membrului guvernului căruia îi raportează instituția. Propunerea trebuie să fie conformă cu angajamentul bugetar și să fie aprobată de membrul guvernului responsabil cu finanțele. Dacă respectiva modificare implică reducerea numărului de angajați, aceasta trebuie să aibă la baza o propunere de restructurare a instituției.. Listele de personal sunt transmise anual spre aprobare, împreună cu propunerea de buget, membrului competent al guvernului și sunt publicate pe site-ul web.

În Franța, PFM este coordonată de Direcția Generală pentru Administrație și Funcția Publică (DGAFP). Ministrul responsabil cu funcția publică, precum și DGAFP definesc în fiecare an politicile în materie de resurse umane, care reprezintă prioritățile pentru funcția publică. Deciziile generale privind PFM depind de buget. Guvernul, în strânsă cooperare cu Direcția Generală pentru Buget (din cadrul Ministerului Finanțelor), analizează și prioritizează obiectivele fiecărui minister, apoi trasează numărul de angajați necesari îndeplinii acelor obiective. După ce ministerele iau la cunoștință obiectivele bugetare și prioritățile strategice, la nevoie, se vor înainta propuneri de creștere a numărului de angajați și/sau reducerea bugetului.

În Austria, la nivel federal, PFM este coordonată de Cancelaria Federală (în trecut, această sarcină revenea de Ministerul Funcției Publice și Sportului). Publicarea anuală a Planului de Personal (Personalplan) permite administrației centrale să coordoneze planificarea și controlul resurselor umane. În elaborarea acestui plan, Guvernul colaborează cu fiecare minister federal pentru a stabili obiectivele de reducere pe termen mediu și pentru a reflecta prioritățile politice în definirea nivelurilor de personal. Planul de personal este legat de cadrul de cheltuieli pe termen mediu, prin care sunt stabilite plafoanele obligatorii de cheltuieli și limitele maxime pentru personal pentru următorii patru ani. Planul în sine stabilește numărul maxim admis de angajați publici federali pentru fiecare exercițiu financiar. Acesta definește capacitatea maximă de personal disponibilă pentru un anumit exercițiu financiar, în termeni cantitativi și calitativi (numărul de posturi și categoriile salariale/grupurile de salarizare) pentru fiecare minister federal și constituie o anexă la Legea bugetului federal cu forță de lege.

În Croația, planificarea resurselor umane în administrația publică este implementată prin Planul anual de recrutare obligatoriu (Plan prijava). Anual, toate instituțiile publice trebuie să evalueze necesarul de personal și să pregătească un plan de recrutare, în care să se specifice numărul și tipul de posturi care trebuie ocupate, calificările necesare și justificarea pentru fiecare post, ținând seama de posturile vacante, pensionările preconizate, schimbările organizaționale și resursele bugetare disponibile. Procesul de planificare urmează o abordare ascendentă, în care unitățile organizaționale identifică nevoile, care sunt mai apoi consolidate de departamentele de resurse umane și validate de conducerea de vârf, înainte de a fi supuse examinării și aprobării centrale de către ministerul responsabil cu administrația publică și Ministerul Finanțelor, pentru a asigura alinierea la politica guvernamentală în materie de ocupare a forței de muncă și la constrângerile fiscale.

Sursa: Analiza legislației și politicilor naționale relevante care reglementează gestionarea resurselor umane în funcția publică și finanțele publice, precum și contribuțiile experților locali.

20. **În același timp, eficacitatea PFM depinde în mare măsură de implicarea activă a ministerelor și agențiilor de linie, ale căror departamente de resurse umane trebuie să-și dezvolte capacitatea strategică și să-și asume responsabilitatea pentru acest proces.** Departamentele de resurse umane de la nivelul instituțiilor joacă un rol dublu: coordonează finalizarea planurilor privind forța de muncă și implică managerii superiori și personalul în discuții prospective privind componența forței de muncă, nevoile viitoare de competențe și prioritățile organizaționale. De asemenea, acestea servesc ca intermediari cheie între ministere și agenția centrală de coordonare. Mai mult, departamentele și diviziile din cadrul ministerelor trebuie să joace un rol activ, deoarece ele înțeleg cel mai bine realitățile operaționale și cerințele specifice de personal și competențe din domeniile lor. Dezvoltarea unei astfel de capacități descentralizate de analiză și planificare contribuie la instituționalizarea PFM ca funcție de management continuă, integrată în cultura organizațională, transformând-o dintr-un exercițiu administrativ punctual într-un proces continuu, în special în țările în care responsabilitățile de planificare sunt delegate instituțiilor, cum ar fi Portugalia.²⁵
21. **Cadrul de competențe poate ajuta administrațiile publice să identifice competențele, comportamentele și atributele cheie necesare pentru diferite grade și profiluri de personal.** Aceste cadre servesc drept bază pentru multiple procese de management al resurselor umane, inclusiv etapa de formare, recrutare, promovare și evaluarea performanțelor. În procesul de recrutare, ele ajută la identificarea competențelor căutate la noii angajați; în procesul de promovare, ele oferă un cadru structurat pentru evaluarea pregătirii candidaților pentru responsabilități mai mari; iar în procesul de gestionare a performanței, ele constituie baza evaluărilor anuale prin care angajații sunt evaluați în raport cu un set standarde de competență clar definite. În contextul planificării resurselor umane, cadrele de competențe sunt extrem de importante, permițând instituțiilor să determine dacă personalul existent are competențele necesare pentru a îndeplini obiectivele instituționale viitoare și să identifice deficitele care trebuie remediate prin formare, redistribuire sau recrutare. În ceea ce privește PFM, cadrul de competențe va garanta faptul că deciziile privind personalul nu sunt doar cantitative, ci și calitative, axate pe dezvoltarea și susținerea unui set de capacități care să satisfacă nevoile viitoare.

²⁵ Conform Legii 35/2014 privind ocuparea forței de muncă în funcții publice.

22. O implementare treptată și adaptivă a PFM este esențială pentru a asigura eficacitatea acestuia.

Analiza practicilor internaționale în materie de PFM evidențiază faptul că pentru o planificare eficientă este necesară o bază cantitativă solidă și credibilă (de ex.: cartografierea numărului actual de angajați, a gradelor și a datelor demografice), înainte de a trece la modele mai sofisticate care includ analiza calitativă, evaluarea competențelor și planificarea succesiunii. Această evoluție graduală reflectă consolidarea progresivă a capacității strategice și analitice în cadrul administrației publice. În aproape toate cazurile, autoritatea centrală de coordonare joacă un rol esențial în gestionarea procesului, asigurând coerența și corelând datele privind forța de muncă cu cadrele bugetare. În același timp, departamentele de resurse umane din ministerele de resort joacă un rol cheie în implementare: ele facilitează elaborarea planurilor privind forța de muncă, implică conducerea și personalul în proces și dezvoltă capacități localizate de prognozare și planificare. Analiza subliniază, de asemenea, importanța datelor fiabile privind forța de muncă. Atât în Irlanda, cât și în Austria, PFM se bazează pe serii de date longitudinale care permit identificarea tendințelor și monitorizarea respectării plafoanelor de personal.²⁶ În cazul în care PFM are o bază legislativă, cum este cazul în Austria, respectarea normelor și raportarea datelor sunt mai stricte, astfel încât numărul de angajați să rămână în limitele stabilite.

23. Pentru o planificare bazată pe competențe este nevoie de un nivel ridicat de maturitate în domeniul managementului resurselor umane.

În primul rând, cadrele de competențe sunt adesea vagi și generice, descriind competențele generale pentru anumite funcții sau roluri, dar nu și competențele tehnice sau contextuale specifice necesare pentru anumite poziții. De exemplu, în timp ce „gândirea strategică” poate fi o competență generală pentru înalții funcționari, un angajat cu funcție de conducere din cadrul Ministerului Finanțelor trebuie să aibă competențe specifice în elaborarea și evaluarea politicilor economice. În al doilea rând, majoritatea administrațiilor publice nu dispun de sisteme complexe de înregistrare și administrare a datelor privind competențele individuale ale angajaților. Pentru o evaluare corectă a deficitului de competențe, administrațiile au nevoie de două seturi de date: (i) competențele necesare pentru fiecare post în următorii 3-5 ani și (ii) competențele actuale deținute de fiecare titular de post.

24. Pentru o planificare a forței de muncă care să țină cont de competențe este nevoie de un cadru de competențe clar codificat și de sisteme capabile să colecteze, să stocheze și să raporteze informații despre competențe.

Integrarea competențelor într-un sistem informatic de management a resurselor umane (HRMIS), în instrumente de gestionare a performanței sau în platforme de planificare a resurselor întreprinderii (ERP) permite administrațiilor să colecteze date la nivel de angajat și să monitorizeze deficitele identificate la nivel de sistem, în loc să se bazeze pe observații calitative generale, cum ar fi deficitul general de competențe digitale sau analitice. Deși evaluările competențelor pot fi efectuate manual, pentru o planificare scalabilă și bazată pe dovezi este nevoie de o infrastructură digitală care să sprijine monitorizarea continuă a competențelor și să coreleze aceste informații la procesele de recrutare, mobilitate, învățare și gestionare a performanței. Astfel de sisteme permit instituțiilor publice să treacă de la judecăți subiective luate la nivel înalt, la intervenții precise, bazate pe date concrete din domeniul resurselor umane și la planificare strategică a forței de muncă.

²⁶ Respectiv, Banca de date privind resursele umane din serviciul public, în Irlanda, și Sistemul federal de informații privind gestionarea serviciului public, în Austria (pentru administrația publică federală).

25. **Datele de înaltă calitate, complete și ușor accesibile privind forța de muncă constituie baza unei Planificări a forței de muncă eficiente.** Informațiile fiabile permit factorilor de decizie să înțeleagă dinamica actuală a forței de muncă, să anticipeze nevoile viitoare și să alinieze personalul la prioritățile strategice și bugetare. Un cadru PFM matur se bazează pe sisteme de date integrate care consolidează informațiile despre angajații în funcție, posturile vacante, mișcările de personal, competențele și calificările angajaților, profilurile demografice și grupurile ocupaționale critice, complementar cu structura organizațională și datele privind salarizarea. În timp ce bazele de date RU rămân sursa principală de informații interne despre forța de muncă, pentru o PFM adecvată este nevoie, de asemenea, de informații externe cu privire la piața muncii, cum ar fi tendințele demografice, nevoile de funcții specializate și concurența pentru competențe, pentru a anticipa presiunile asupra ofertei de forță de muncă. Acest mediu de date este de obicei susținut de un HRMIS sau, în unele administrații, de o platformă ERP care integrează module de resurse umane, financiare și bugetare. Atunci când sunt implementate corespunzător, soluțiile ERP permit corelarea datelor financiare cu cele privind resursele umane, facilitând elaborarea de previziuni precise, o monitorizare și un control optim ale cheltuielilor de personal și susținând o abordare bazată pe dovezi a PFM.²⁷
26. **După implementarea practicilor PFM, sunt necesare standarde și indicatori clari pentru a monitoriza progresul implementării și pentru a măsura impactul.** Acești indicatori vor crește în complexitate odată cu maturizarea procesului. La nivel de date de intrare, indicatorii cheie includ calitatea și acuratețea datelor privind resursele umane, gradul de implicare al instituțiilor și părților interesate, formarea oferită pentru elaborarea planurilor privind forța de muncă și existența unor șabloane standardizate, orientări și instrumente tehnologice. Indicatorii la nivel de rezultate se concentrează pe implementarea operațională a procesului, măsurând, de exemplu, numărul de planuri transmise, promptitudinea cu care acestea au fost transmise, dar și calitatea și complexitatea acestora, gradul de corelare al acestora cu planurile strategice și bugetare și măsura în care deficitele au fost identificate și remediate prin strategii practice. La nivel de rezultat, indicatorii măsoară progresele substanțiale obținute: îmbunătățirea controlului bugetar asupra cheltuielilor de personal, identificarea proactivă a deficitului și surplusului de competențe, o mai mare flexibilitate a forței de muncă, procese de recrutare și promovare mai eficiente și o planificare mai solidă a succesiunii. În concluzie, PFM poate fi folosită și pentru a monitoriza realizările la nivel de politici, cum ar fi progresul în direcția echilibrului de gen, reprezentarea minorităților, ratele de promovare internă versus externă, modelele de retenție și mobilitatea între ministere. Împreună, acești indicatori bazați pe date concrete asigură folosirea procesului planificare a forței de muncă ca instrument strategic de management pentru îmbunătățirea eficienței, echității și performanței în întreaga administrație publică, aceasta nemaifiind doar o cerință procedurală.
27. **Un cadru de PFM de succes depinde de o guvernare puternică, de mandate clare și de o capacitate instituțională susținută.** PFM ar trebui privită ca o componentă integrală a managementului strategic și a managementului strategic a resurselor umane, nu ca un exercițiu administrativ izolat. Beneficiile planificării resurselor umane capătă dimensiuni atunci când privim acest proces dintr-o perspectivă mai largă, ținând seama și de nevoile în evoluție ale funcției publice

²⁷ A se vedea Valcik, Nicolas A., Meghna Sabharwal, and Teodoro J. Benavides. 2017. Human Resources Information Systems: A Guide for Public Administrators. New York: Routledge.

în materie de personal, de presiunile externe și de cerințele în materie de competențe. Pentru trasarea unor mecanisme de supervizare eficiente și pentru a asigura conformitatea acestora, va fi nevoie atât de o coordonare centrală, cât și de implicarea activă a ministerelor de resort. Construirea unei culturi de planificare în cadrul administrației va necesita, de asemenea, investiții în competențe, angajamentul conducerii și structuri dedicate pentru gestionarea procesului. După cum se ilustrează și în subcapitolul următor, multe țări care fac parte din OCDE au adoptat o abordare etapizată de planificare, pornind de la structuri de guvernare fundamentale și introducând treptat mecanisme de coordonare și analiză mai sofisticate pe măsură ce capacitatea instituțională s-a consolidat.

28. **Nerespectarea normelor de către ministerele de resort poate duce la destabilizarea procesului de planificare, mai ales dacă acestea percep PFM ca o sarcină administrativă suplimentară, mai degrabă decât ca un instrument strategic de management.** Această provocare poate fi soluționată prin eforturi de conștientizare cu privire la beneficiile PFM, implicarea timpurie a managementului superior și integrarea în procesele obligatorii de guvernare și în ciclurile de raportare. Deficitul de personal și competențe reprezintă, de asemenea, un risc, deoarece multe unități și manageri de resurse umane nu dispun de expertiza analitică și de planificare necesară pentru a elabora planuri de personal de calitate. Programele de formare specifice, îndrumarea tehnică și învățarea reciprocă prin intermediul rețelei PFM vor fi, prin urmare, esențiale pentru consolidarea capacității instituționale și pentru asigurarea unei calități constante în toate ministerele.
29. **Un alt risc major ar fi neintegrarea PFM în procesele bugetare și strategice, ceea ce ar putea crea percepția că planificarea este deconectată de procesul decizional.** Acest lucru poate fi evitat prin integrarea explicită a PFM în procesul de elaborare a planurilor strategice și a propunerilor bugetare, astfel încât proiecțiile privind necesarul de personal să determine în mod direct alocarea resurselor. Un alt risc de implementare se referă la etapizare și la calendar, fie că este vorba un parcurs prea rapid, fără o pregătire suficientă, fie de o întârzieri apărute ca urmare a unor decizii prea precaute. Pentru reducerea acestor riscuri este necesară o implementare graduală, susținută de planuri clare de gestionare a proiectelor și de management al schimbărilor, prin care obiectivele, responsabilitățile și mecanismele de evaluare să fie bine definite.
30. **Calitatea datelor privind forța de muncă și integrarea acestora reprezintă, de asemenea, un risc fundamental.** Chiar dacă sistemele de date exhaustive sunt încă în curs de dezvoltare, procesul poate începe folosind datele existente privind salarizarea și resursele umane din instituții, îmbunătățind progresiv completitudinea și interoperabilitatea datelor. În cele din urmă, există riscul ca solicitările ad hoc de personal să continue în ciuda implementării PFM, subminând credibilitatea acestuia. Acest risc poate fi atenuat prin adoptarea unei politici ferme conform căreia astfel de solicitări vor fi luate în considerare numai în circumstanțe excepționale și trebuie justificate în raport cu planul aprobat privind forța de muncă.

3. Planificarea forței de muncă în administrația publică și funcția publică din România

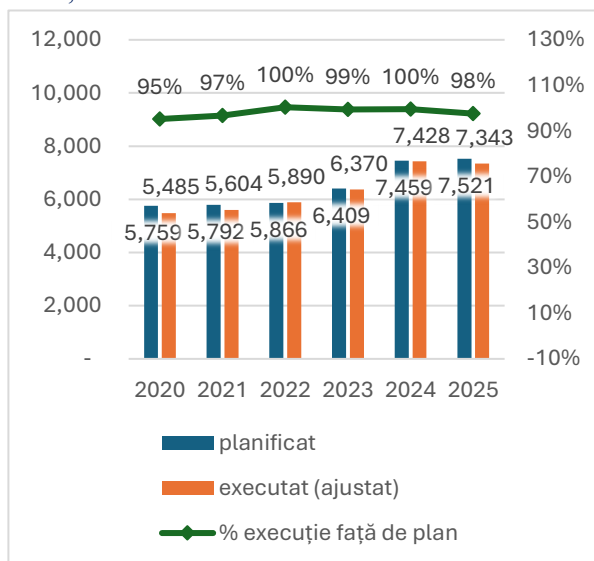
3.1 Rezultate privind eficiența activității de PFM

29. **Guvernul României a lansat un plan de consolidare fiscală pentru a răspunde agravării situației finanțelor publice ale României în care sunt menționate măsuri pentru menținerea sub control a cheltuielilor recurente.** Cheltuielile de personal joacă un rol central în consolidarea fiscală, deoarece sunt, în general, una dintre cele mai mari și mai puțin flexibile componente ale cheltuielilor guvernamentale. Datele arată că creșterile cheltuielilor de personal nu sunt reversibile în mod natural și sunt finanțate, de obicei, printr-o combinație de deficite mai mari și presiuni ascendente asupra veniturilor, în timp ce cheltuielile nesalariale rămân adesea neschimbate.²⁸ Astfel, cheltuielile de personal necontrolate pot fi cauza pentru care investițiile cu prioritate ridicată, cum ar fi cele din domeniul infrastructurii sau al protecției sociale sunt amânate. În același timp, aceste cheltuieli pot slăbi rolul anticiclic al politicii fiscale și pot amplifica volatilitatea macroeconomică. Deficitele persistente determinate de salarii agravează, de asemenea, dinamica datoriei, subminând sustenabilitatea fiscală și credibilitatea cadrelor fiscale. Fără un control robust și o planificare pe termen mediu, cheltuielile de personal pot afecta planurile de consolidare fiscală.
30. **La nivel fundamental, PFM ar trebui să sprijine formularea politicilor și luarea de decizii cu privire la resursele umane, pentru a susține politicile fiscale și bugetare și pentru a întări guvernanta.** Obiectivul PFM ar trebui să fie alinierea numărului, a profilurilor, distribuția personalului și cheltuielile asociate cu politicile guvernamentale mai largi, în special cu prioritățile fiscale, bugetare și strategice. Prin integrarea proiecțiilor privind personalul cu planificarea cheltuielilor pe termen mediu și angajamentele politice, PFM ar putea asigura sustenabilitatea și predictibilitatea cheltuielilor de personal, și prioritizarea categoriilor de personal de care ar fi nevoie pentru atingerea obiectivelor guvernamentale.
31. **Din perspectivă fiscală, cheltuielile de personal din administrația publică din România înregistrează abateri sistematice și semnificative, atât anual, cât și în cadrul proiecțiilor multianuale.** Execuțiile bugetare ale cheltuielilor de personal raportate în cadrul capitolului „51 – autorități executive”, care include (dar nu se limitează la) majoritatea posturilor din funcția publică, în cadrul bugetului de stat și al bugetelor locale, relevă probleme legate de lipsa de predictibilitate a traiectoriei multianuale. Rata de execuție nu pare să reprezinte o problemă în administrația centrală, deoarece se bazează pe execuția din anul precedent și pe creșterile salariale preconizate, dar în administrația locală se înregistrează frecvent o execuție sub așteptări (Figura 1 și Figura 2). În

²⁸ A se vedea Kamil Dybczak and Mercedes Garcia-Escribano, (2019) Fiscal Implications of Government Wage Bill Spending,” Washington, DC: Fondul Monetar Internațional. Disponibil la <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/wp/2019/wp1910.pdf> și Gupta, Sanjeev. et al. 2016. Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reform Challenges. Washington, DC: Fondul Monetar Internațional. Disponibil la <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816a.pdf>

administrația publică centrală, problema majoră este legată de proiecțiile pe termen mediu. În fiecare an, bugetul de stat este aprobat pentru anul următor și pentru cei trei ani următori (de la anul n la anul $n+3$). Proiecțiile multianuale – $n+1$ la $n+3$ – sunt contrazise de execuțiile din fiecare an următor (a se vedea tabelul 1). Acest model sugerează că, deși planificarea cheltuielilor de personal pentru anul curent (anul n) este în mare parte precisă, proiecțiile pentru anii următori nu se bazează pe ipoteze fezabile privind dinamica salariilor și a forței de muncă. Această problemă este o consecință a absenței unui proces sistematic de planificare a forței de muncă care să indice mai precis obiectivele pe termen mediu privind forța de muncă și costurile aferente.

Figura 1. Cheltuielile de personal planificate și executate în administrația publică centrală, 2020-2025, milioane RON



Sursa: Elaborare proprie pe baza datelor de la MF, portalul Transparența bugetară

Note: Datele privind cheltuielile de personal din grafic se referă la instituțiile publice finanțate integral din bugetul de stat. Sunt incluse cheltuielile raportate la capitolul funcțional 51 „autorități executive” - remunerația funcționarilor publici și a angajaților cu contract din majoritatea ministerelor și a subordonaților lor centrali și teritoriali.

Cheltuielile de personal executate pentru 2025 sunt estimate pe baza rapoartelor privind cheltuielile pentru luna noiembrie, care se ridică la 7,1 miliarde RON.

În 2020, 2024 și 2025, execuția totală a fost mai mare, dar plățile aferente de alegerile naționale au fost deduse (respectiv, 0,6 miliarde RON, 1,5 miliarde RON și 0,4 miliarde RON).

Figura 2. Cheltuielile de personal planificate și executate în administrația publică locală, 2020-2024, milioane RON



Sursa: Elaborare proprie pe baza datelor din portalul Transparența bugetară al MF

Note: Datele privind cheltuielile de personal din grafic se referă la instituțiile publice finanțate integral din bugetele locale. Acestea includ cheltuielile raportate la capitolul funcțional 51 „autorități executive”, 54 „alte servicii generale” și 61 „ordine publică”, care conțin remunerațiile funcționarilor publici și ale angajaților cu contract din primării/prefecturi și unități de poliție locală.

32. **Planificarea pe termen mediu a cheltuielilor salariale în funcția publică este îngreunată de lipsa obiectivelor și Țintelor în materie de resurse umane.** Politica guvernamentală privind angajarea și remunerarea funcționarilor publici în ultimii cinci ani s-a bazat pe trei piloni principali. În primul rând, creșterea controlată a salariilor de bază (înghețate în 2020-2022, creșteri de 10 % în 2023 și de 15 % – în tranșe – în 2024). În al doilea rând, înghețarea remunerațiilor variabile, cu câteva excepții: indemnizația pentru hrană, bonurile de vacanță și sporurile pentru condițiile grele de muncă, care au scăzut în 2023 și 2025. În al treilea rând, începând din 2023, recrutarea controlată pentru posturile vacante, care a escaladat până la o înghețare aproape totală a angajărilor începând din 2025. Deoarece astfel de decizii erau luate anual, de obicei prin ordonanțe de urgență ale guvernului adoptate în luna decembrie a anului respectiv, și aplicabile numai pentru anul următor, planificarea pe termen mediu a cheltuielilor de personal nu a mai avut o bază formală. În plus, planificarea a fost realizată de Ministerul Finanțelor prin ordonatorii primari de credite, în conformitate cu obiectivele generale ale cadrului de cheltuieli pe termen mediu și fără a se face referire la vreun plan de personal convenit anterior pentru funcția publică (sau administrația publică/sectorul public în sens larg). Rezultatul este o planificare pe termen mediu a cheltuielilor salariale din administrația publică centrală caracterizată de un grad scăzut de precizie, așa cum putem observa în Tabelul 1.

Tabelul 1. Planificarea pe termen mediu și execuția bugetară a cheltuielilor salariale în administrația publică centrală

Anul bugetar (n)	Buget planificat pentru anul n+1 (mil. RON) și abaterea % față de execuție	Buget planificat pentru anul n+2 (mil. RON) și abaterea % față de execuție	Buget planificat pentru anul n+3 (mil. RON) și abaterea % față de execuție
2025	8,130 (deviație n/a)	8,536 (deviație n/a)	9,112 (deviație n/a)
2024	7,675 (+5% față de exec. 2025)	8,065 (n/a)	8,057 (n/a)
2023	6,733 (-12% față de exec. 2024)	6,934 (-5% față de exec. 2025)	7,140 (n/a)
2022	5,875 (-7,77% față de exec. 2023)	6,029 (-20% față de exec. 2024)	6,176 (-18% față de exec. 2025)
2021	5,792 (-1,5% față de exec. 2022)	5,821 (-10% față de exec. 2023)	5,851 (-27% față de exec. 2024)

Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor Ministerului Finanțelor (portalul Transparența bugetară)

Note:

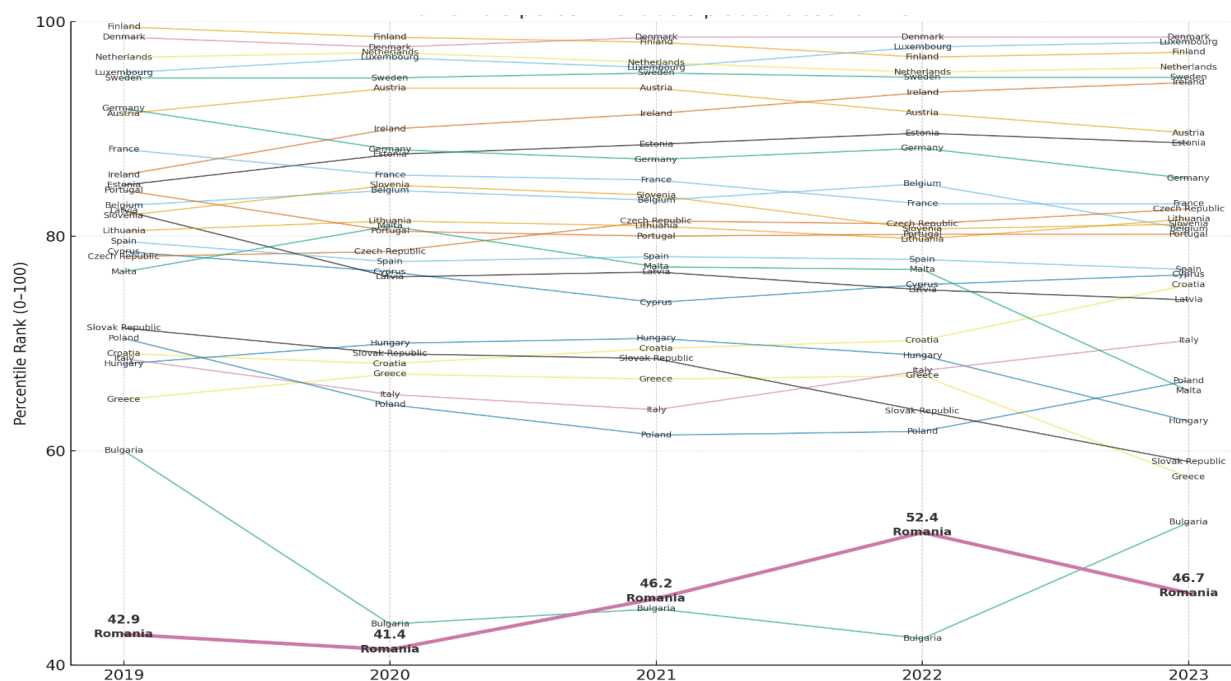
Datele privind cheltuielile de personal din grafic se referă la instituțiile publice finanțate integral din bugetul de stat. Sunt incluse cheltuielile raportate la capitolul funcțional 51 „autorități executive” - remunerația funcționarilor publici și a angajaților cu contract din majoritatea ministerelor și a subordonaților lor centrali și teritoriali.

Cheltuielile executate pentru 2025 sunt estimate pe baza rapoartelor privind cheltuielile salariale pentru luna noiembrie, care se ridică la 7,1 miliarde RON.

În 2020, 2024 și 2025, execuția totală a fost mai mare, dar plățile aferente de alegerile naționale au fost deduse (respectiv, 0,6 miliarde RON, 1,5 miliarde RON și 0,4 miliarde RON).

33. Din perspectiva eficacității guvernantei, în administrația publică din România nu s-a înregistrat o îmbunătățire semnificativă și susținută a performanțelor, în ciuda creșterii cheltuielilor de personal. O dată cu creșterea cheltuielilor de personal, nu s-a înregistrat o ameliorare în ceea ce privește capacitatea administrației publice din România²⁹ de a planifica, proiecta, furniza și menține servicii publice de calitate pentru cetățeni (a se vedea figura 3 de mai jos).³⁰ Acest lucru ar putea sugera faptul că actualul mecanism de planificare a resurselor umane nu este eficient pentru a facilita, stimula și îndruma instituțiile administrației publice în vederea maximizării rentabilității cheltuielilor de personal și a alocării resurselor umane în vederea obținerii de rezultate pentru cetățeni.. Așa cum se poate observa în figura de mai jos, singurul proces de Planificare structurat se aplică funcției publice și este condus de ANFP, ca parte a concursului național de recrutare. Cu toate acestea, chiar și prin implementarea acestui mecanism de planificare, în 2024, s-a reușit acoperirea a doar o parte din necesarul de personal din funcția publică.³¹

Figura 3. Eficacitatea guvernamentală pentru statele membre ale UE, 2019-2023, rangul procentual, măsurat prin indicatorii de guvernanță la nivel mondial ai Băncii Mondiale



Sursa: Banca Mondială. 2024. Worldwide Governance Indicators, 2024 Updated Disponibil la www.govindicators.org

²⁹ Conform măsurătorilor efectuate de Banca Mondială în cadrul „Indicatorilor mondiali de guvernare”, prin măsurarea dimensiunii „Eficacitatea guvernului” a guvernantei, care „reflectă percepțiile privind calitatea serviciilor publice, calitatea funcției publice și gradul de independență al acesteia față de presiunile politice, calitatea formulării și implementării politicilor și credibilitatea angajamentului guvernului față de astfel de politici”. A se vedea Banca Mondială. 2024. Worldwide Governance Indicators, 2024 Updated Disponibil la www.govindicators.org.

³⁰ Deși cheltuielile de personal personalul și cadrul PFM existent în România nu pot fi considerate, ceteris paribus, factori determinanți ai eficacității guvernului în România.

³¹ Detalii sunt incluse în evaluarea ex-post a concursului național extins, elaborată în cadrul livrabilului 6 al prezentului RAS.

3.2 Prezentare generală a rolului PFM și a elementelor și infrastructurii corespunzătoare din administrația publică din România

34. Mecanismele de planificare a resurselor umane în administrația publică din România pot fi observate într-o serie procese administrative distincte și, în general, neconectate. Activitatea de planificare activă a forței de muncă nu este definită și aplicată ca o activitate explicită, structurată și integrată în administrația publică din România, ci poate fi identificată ca o parte inerentă și implicită a procesului administrativ existent, legată de planificarea strategică, planificarea și execuția bugetară, proiectarea și configurarea organizațională și, în cazul funcțiilor publice generale și specifice, de recrutare. Mai precis, subfuncțiile PFM pot fi identificate în:

- Procesele de planificare strategică și de formulare a politicilor publice, care stabilesc responsabilitățile și obiectivele pe care Guvernul trebuie să le îndeplinească și, prin extensie, nevoile respective de personal.
- Procesele de planificare bugetară, care stabilesc cadrul de cheltuieli pe termen mediu (în mod oficial, Strategia fiscal-bugetară, care este aprobată anual de guvern și apoi trimisă Parlamentului) prin care se stabilesc plafoanele de cheltuieli pentru următorul anul bugetar și pentru următorii doi ani (n+2). Strategia stabilește plafoanele cheltuielilor de personal pentru întregul sector public, care sunt apoi defalcate în funcție de finanțarea instituției – din bugetul de stat, bugetul local, integral din bugetul propriu, din fonduri de asigurări sociale – și ordonatorii principali de credite (numai instituțiile finanțate integral din bugetul de stat). Plafoanele creează constrângeri în ceea ce privește politicile de personal și costurile aferente. Cu toate acestea, în absența unui mecanism de planificare a resurselor umane centralizat, aceste constrângeri sunt abordate la nivel instituțional, în conformitate cu cadrul anual de reglementări generale privind de exemplu, înghețarea temporară parțială sau totală a angajărilor.
- Controlul instituțional din timpul procesului de înființare și reorganizare, prin care se dorește ca numărul și componența personalului să fie în concordanță cu mandatele și spațiul fiscal. Acest control este exercitat prin organigrame și planuri de personal adecvate.
- Procesele de recrutare și gestionare a carierei, care determină oferta internă de forță de muncă disponibilă pentru anul curent și anii următori.

35. Cadrul PFM aplicabil administrației publice în ansamblul său, precum și funcției publice, este extrem de descentralizat și face obiectul unei supravegheri centrale limitate. După cum se descrie în anexa 1, cadrul de reglementare aplicabil definește nivelul de analiză și aplicare a procesului PFM la nivelul autorității publice sau al instituției individuale. Acesta definește procesul pe care fiecare instituție ar trebui să îl implementeze pentru a elabora documentația necesară care să cuprindă posturile vacante actuale sau viitoare în planul de recrutare a funcționarilor publici gestionat de ANFP. În afara acestui proces pentru funcțiile publice, instituțiile au o libertate aproape deplină asupra Planificării în

cadrul organizației respective.³² Cu toate acestea, aceste prevederi privind PFM nu se aplică altor categorii de personal din administrația publică în afara funcțiilor publice, cu excepția plafoanelor bugetare pentru cheltuielile salariale stabilite de Ministerul Finanțelor la nivelul fiecărui ordonator principal de credite, care se aplică în mod egal tuturor categoriilor de personal din administrația publică. Această abordare descentralizată oferă flexibilitate instituțiilor din administrația publică pentru a-și adapta forța de muncă la nevoile și specificul organizațional, dar nu ancorează și nu corelează rezultatele gestionării resurselor umane la nivel instituțional cu prioritățile și orientările la nivel central și nici nu permite o coordonare centrală bazată pe supraveghere sau îndrumare.

36. **Aplicabilitatea măsurilor de PFM la nivelul instituțiilor din administrația publică centrală se limitează la respectarea legislației naționale.** Interviuurile derulate cu personal din compartimentele de resurse umane, cu personal de conducere și cu personalul responsabil de elaborarea politicilor din administrația publică centrală nu au relevat o utilizare îmbunătățită sau un nivel de maturitate mai ridicat al PFM la nivelul instituțiilor, în comparație cu procesul național de PFM aplicat pentru funcționarii publici sau pentru administrația publică în general.³³ Instituțiile transpun și aplică, în general, PFM numai în măsura prevăzută de legislația națională, în principal în scopul respectării legislației. Astfel, PFM se limitează, în general, la un proces prin care resursele și nevoile de personal, în termeni de efective, sunt centralizate, la nivelul instituțiilor și al ordonatorului principal de credite al acestora, ca parte a etapei de monitorizare (astfel încât numărul de angajați să rămână în limitele planurilor de personal stabilite prin lege) și ca parte a exercițiului de planificare bugetară. Nevoile și alocările de personal se bazează, la rândul lor, pe nevoi istorice și sunt determinate de considerente politice, mai degrabă decât de cerințele operaționale și prioritățile guvernului.
37. **Actuala PFM nu vizează o abordare coerentă a MRU din administrația publică.** După cum se explică mai jos, o abordare structurată și deliberată de PFM există numai în cazul funcției publice generale și specifice din administrația publică centrală, care reprezintă 55% din personalul clasificat ca aparținând administrației publice.³⁴ Ca atare, impactul la nivel de sistem al PFM este limitat. Domeniul său de aplicare este limitat etapa de recrutare, în măsura în care instituțiile sunt obligate să identifice posturile vacante din funcția publică. În prezent, PFM nu este abordată ca un proces care trebuie să integreze într-un cadru specific procesele de MRU la nivel de departament/unitate, instituție și

³² Cu excepția condiției impuse de CA ca instituțiile să includă în planurile lor de recrutare respective cel puțin 10 % din funcțiile de execuție, de gradul debutant și asistent.

³³ Informațiile relevante au fost colectate prin intermediul a treizeci și nouă de interviuri structurate individuale cu funcționari publici din întreaga administrație publică centrală, realizate între august și octombrie 2024 și descrise în Livrabilul 1 și prin sondajul online completat de 14 funcționari publici de conducere și experți în resurse umane din instituții centrale, precum și prin cele 7 interviuri aprofundate, față în față, realizate cu 4 instituții centrale, așa cum sunt descrise în evaluarea ex post a concursului național extins, elaborată în cadrul Livrabilului 6 al prezentului RAS.

³⁴ Definiți în conformitate cu Anexa nr. VIII la Legea nr. 153/2017 privind salarizarea.

administrație publică, pentru a susține politici și decizii coerente în materie de MRU³⁵. Mai mult, chiar și în cazul funcției publice, procesul PFM este subminat de fragmentarea dintre multiple mandate instituționale, procese și funcții instituționale așa cum este sintetizat în Tabelul 2 de mai jos. Prin urmare, în acest context, PFM aplicabilă administrației publice în ansamblu, respectiv funcției publice, nu permite ca deciziile strategice luate la nivel guvernamental să influențeze rezultatele de MRU la nivel instituțional. La nivel de instituție, PFM actuală nu oferă șefilor de structuri sau de instituție instrumentele necesare pentru a demonstra măsura în care deciziile de MRU (de exemplu, în materie de recrutare, promovare, învățare și dezvoltare) răspund nevoilor instituționale. Ca atare, cadrul PFM nu introduce o funcție de responsabilitate trasabilă în administrația publică.

Tabelul 2. Principalele responsabilități ale actorilor instituționali implicați în principalele etape de PFM pentru funcțiile publice de stat și teritoriale

Procesul/etapa de planificare a forței de muncă	Actorii instituționali și principalele lor responsabilități
Stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice de stat și/sau teritoriale	Autoritățile/instituțiile publice care au funcții publice de stat și/sau teritoriale: - Solicită avizul ANFP, prin depunerea unui set de documente, înainte de stabilirea sau modificarea structurii funcțiilor publice de stat și/sau teritoriale. - Dispun stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice de stat și/sau teritoriale, prin act administrativ, după ce ANFP a emis avizul. ANFP: - Emiterea avizului pentru stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice de stat și/sau teritoriale
Planificarea și execuția bugetului pentru cheltuielile cu personalul	Ordonatorii principali de credite: - Prezintă anual Ministerului Finanțelor propuneri de cheltuieli bugetare (inclusiv cheltuielile salariale).

³⁵ În PFM în sectorul public, eficacitatea depinde de echilibrarea abordărilor centralizate și descentralizate pentru a valorifica proximitatea, influența și controlul la toate nivelurile organizaționale. În loc să fie un model binar, planificarea forței de muncă ar trebui să funcționeze ca un „cadran”, adaptând nivelul de analiză la problema în cauză. De obicei, sunt identificate patru niveluri interdependente: (i) nivelul unității de lucru, unde supervizorii evaluează lacunele în materie de competențe și nevoile de dezvoltare; (ii) nivelul agenției, unde datele sunt agregate și sunt puse în aplicare practicile de planificare a forței de muncă; (iii) nivelul departamental, care supraveghează alinierea strategică și accesul la datele privind personalul; și (iv) nivelul guvernamental, care se concentrează pe analize transversale și orientarea politicilor. Împreună, aceste niveluri asigură coerența și capacitatea de reacție în satisfacerea nevoilor instituționale de forță de muncă. adaptat după Sokol, Marc B. și Beverly A. Tarulli (2024). *Strategic Workforce Planning: Best Practices and Emerging Directions*. New York: Oxford Academic

	- Trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a respecta plafoanele pentru cheltuielile de personal (inclusiv prin reducerea numărului de posturi și bugetele acestora sau prin disponibilizarea, în condițiile legii, a unei părți din personalul încadrat). - Pot aproba inițierea procedurilor de promovare a personalului în funcții superioare sau grade/niveluri profesionale numai cu condiția să nu depășească cheltuielile de personal aprobate în bugetul lor. Ministerul Finanțelor: - Emiterea strategiei fiscal-bugetare și a metodologiei de elaborare a proiectului anual de buget. - Poate respinge propunerile de buget care nu sunt în conformitate cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia de elaborare a proiectului anual de buget și poate solicita ordonatorilor principali de credite să își revizuiască propunerile de buget. - În urma negocierilor, sub medierea prim- ministrului, poate ajusta unilateral propunerile de buget ale ordonatorilor principali de credite care nu asigură conformarea propunerilor lor de buget, în termenul stabilit de Ministerul Finanțelor. - Elaborează, aprobă și publică, printre altele, ținte trimestriale pentru cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat pentru ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale.
Planificarea recrutării funcționarilor publici pentru ocuparea funcțiilor publice de stat sau teritoriale - planul de recrutare	Autoritățile și instituțiile publice care au funcții publice de stat și teritoriale: - Transmit către ANFP informații privind funcțiile publice pe care le au în organigramele lor și care sunt desemnate a fi ocupate prin concurs pe o perioadă de referință de doi ani. ANFP: - Solicită, o dată la doi ani, autorităților publice și instituțiilor care au funcții publice de stat și teritoriale să furnizeze informații cu privire la funcțiile publice care vor fi ocupate prin concurs. - Elaborează planul de recrutare (care include funcțiile publice de stat și teritoriale desemnate a fi ocupate prin concurs, pe o perioadă de referință de doi ani) - Poate revizui planul de recrutare, în anumite cazuri limitate. Guvernul: - Aprobă, prin hotărâre, planul de recrutare.

Planificarea recrutării funcționarilor publici pentru ocuparea funcțiilor publice de stat sau teritoriale - planul de promovare în funcții publice de conducere	Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale, structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale și structurile autorității judecătorești: - Prezintă ANFP informații cu privire la funcțiile publice de conducere pe care le au în organigramele lor și care sunt desemnate a fi ocupate prin concurs de promovare pe o perioadă de referință de doi ani. ANFP: - Solicită, o dată la doi ani, autorităților publice și instituțiilor administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale și structurilor autorității judecătorești să furnizeze informații cu privire la funcțiile publice care vor fi ocupate prin concurs. - Elaborează planul de promovare în funcții publice de conducere (care include funcțiile publice de conducere desemnate a fi ocupate prin concurs de promovare, pe o perioadă de referință de doi ani). - Poate revizui planul de promovare în funcții publice de conducere, în anumite cazuri limitate. Guvernul: - Aprobă, prin hotărâre, planul de promovare în funcții publice de conducere.
Planificarea recrutării funcționarilor publici - desfășurarea procesului de analiză a posturilor	Autoritățile și instituțiile publice: - Fiecare autoritate/instituție publică înființează un grup de lucru, însărcinat cu realizarea procesului de analiză a posturilor și cu identificarea competențelor generale și specifice necesare pentru ocuparea fiecărei funcții publice din organigrama sa. - Grupul de lucru întocmește raportul de analiză a posturilor, care este supus aprobării conducătorului autorității/instituției publice. - Documentele relevante (adresa de solicitare a avizului, raportul de analiză a posturilor, aprobarea conducătorului autorității/instituției publice) sunt transmise ANFP pentru a obține avizarea competențelor specifice identificate de grupul de lucru și aprobate de conducătorul autorității/instituției publice. - După primirea avizului emis de ANFP cu privire la competențele specifice propuse de autoritatea/instituția publică, fișa standardizată a postului pentru fiecare funcție publică este

	completată cu competențele generale, precum și cu competențele specifice avizate de ANFP.
	ANFP:
	- Avizarea competențelor specifice propuse de autoritățile și instituțiile publice pentru fiecare funcție publică.

Sursa: Elaborat de autor pe baza legislației existente.

38. Folosirea și credibilitatea procesului de PFM în administrația publică sunt limitate de condițiile structurale disponibile. În prezent, atunci când este aplicat în practică pentru a fundamenta și orienta politicile de personal, procesul de PFM în administrația publică românească este limitat la gestionarea și controlul cheltuielilor de personal din perspectiva numărului de angajați, la nivelul ordonatorilor principali de credite. Pe baza unui cadru stabilit de maturitate a PFM, această abordare corespunde în mare măsură unei stadiu incipient de maturitate, fiind vorba despre o planificare folosită în principal pentru a răspunde cerințelor bugetare pe termen scurt (a se vedea nivelul 1 descris în Tabelul 3). Eficacitatea și potențialul domeniului de aplicare al PFM ca instrument de MRU din administrația publică sunt limitate de absența condițiilor structurale fundamentale, rezumate mai jos și detaliate în restul acestui capitol:

- (i) Date de personal complete, detaliate, ușor accesibile și centralizate, precum și un cadru unitar de guvernanță a datelor și o infrastructură TIC adecvată pentru colectarea, raportarea, schimbul și utilizarea datelor.
- (ii) Un cadru și un proces sistematic, integrat și aplicabil în ciclul de planificare și execuție bugetară, care obligă instituțiile angajatoare să evalueze și să coreleze în mod explicit nevoile de personal, în termeni de profiluri și efective, și costurile asociate acestora cu obiectivele organizaționale și programele și măsurile corespunzătoare.
- (iii) O structură/arhitectură instituțională globală de management și supraveghere a personalului, care să coordoneze, modereze și să implementeze o PFM coerentă la nivelul tuturor instituțiilor publice.
- (iv) Un cadru de clasificare și profilare a posturilor (de exemplu, un cadru specific de competențe) care permite o segmentare clară a categoriilor și profilurilor posturilor, în scopul cartografierii, evaluării și corelării nevoilor specifice de personal cu diferite funcții guvernamentale, programe și inițiative specifice.
- (v) Un cadru coerent de MRU pentru personalul din administrația publică, care ancorează în mod explicit deciziile privind înființarea, recrutarea, numirea și mobilitatea într-un proces de PFM, atât la nivelul fiecărei instituții angajatoare, cât și în corelație cu sau ca parte a unui plan general privind forța de muncă pentru administrația publică.
- (vi) Instrumente, inclusiv proceduri și sisteme care să permită managerilor și instituțiilor să modeleze și să planifice realist și fiabil nevoile de personal, pe baza cerințelor operaționale. De

exemplu, utilizarea indicatorului de ENI pentru a reflecta timpul și bugetul disponibile, alocate și necesare pentru personal (și pentru a estima productivitatea personalului) din diferite roluri și funcții, în loc de estimările generice ale numărului de angajați.

Tabelul 3. Model al nivelurilor de maturitate în planificarea forței de muncă

Nivel	Descriere
Nivelul 1	Planificare bazată pe buget, în general din perspectiva numărului de angajați.
Nivelul 2	Planificare bazată pe talente, cu accent pe cantitatea și calitatea personalului necesar pentru a satisface nevoile instituțional.
Nivelul 3	Planificarea forței de muncă, utilizând surse de date și analize interne și externe pentru a înțelege și a acționa în funcție de oferta și cererea de resurse și competențe.
Nivelul 4	Planificarea strategică a forței de muncă, integrată pe deplin în ciclurile interne ale instituției, și având aceeași importanță ca rezultatele financiare.

Sursa: adaptat după Sokol, Marc B. și Beverly A. Tarulli (2024). Strategic Workforce Planning: Best Practices and Emerging Directions. New York: Oxford Academic.

39. **Datele privind personalul din administrația publică din România sunt fragmentate între mai multe instituții care operează sisteme TIC separate și rareori corelează sau partajează informații, ceea ce duce la un management deficitar a datelor.** Datele privind personalul din administrația publică sunt centralizate la trei niveluri diferite: date prelucrate la nivel de agenție, date agregate la nivel de ordonator principal de credite, care sunt utilizate pentru planificarea bugetară, și date agregate la nivelul întregului sector public, care sunt utilizate pentru monitorizarea generală. Cele mai relevante baze de date operaționale privind personalul sunt baza de date ANFP pentru funcționarii publici, baza de date a Inspecției Muncii (IM) pentru personalul contractual (atât din sfera privată, cât și din sfera publică), monitorizarea anuală efectuată de Ministerului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale privind nivelurile salariale din sectorul public (prin Formularul 153, dar în a cărei completare s-au observat neconformități), baza de date bugetară a Ministerului Finanțelor cu numărul total de posturi aprobate, ocupate și vacante în fiecare instituție publică, și baza de date a Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) folosită în scopuri fiscale (a se vedea Tabelul 4). Fiecare entitate colectează și gestionează date în scopuri diferite, utilizând clasificări, formate, identificatori, taxonomii și practici de colectare și raportare distincte, ceea ce face ca datele disponibile să fie inconsistente, incomplete și greu de verificat. Absența unui registru de referință unic al angajaților și posturilor din sectorul public complică și mai mult integrarea și verificarea încrucișată, deoarece chiar și informațiile de bază privind personalul administrației publice, cum ar fi nivelurile salariale, denumirea specifică a postului și departamentul angajator, nu pot fi întotdeauna determinate de o terță parte (o instituție de nivel central, cum ar fi ANAF).³⁶ Prin urmare, datele privind personalul sunt încă fragmentate, inconsistente și lipsite de interoperabilitatea necesară pentru a sprijini planificarea și managementul bazată pe dovezi a forței de muncă în sectorul public.

³⁶ Instituțiile folosesc codul fiscal pentru a desemna în mod unic o altă instituție în scopul colectării de date. Acest lucru prezintă avantaje semnificative, reprezentând un numitor comun la nivel național și maschează granularitatea instituțiilor mai mici care nu au un cod legal și sunt atribuite unei instituții „mamă”.

Tabelul 4. Principalele sisteme TIC de colectare a datelor privind personalul din administrația publică din România

Sistem (instituție)	Categorii de personal acoperite	Metoda de colectare a datelor	Frecvență	Obiectiv
eANFP (ANFP)	Personal din funcții publice generale și specifice	Raportare directă în portalul ANFP realizată de reprezentantul desemnat al compartimentului de RU pentru fiecare instituție	În timp real	Inventarierea și managementul datelor funcționarilor publici
SIMRU (ANFP)	Personal din funcții publice generale și specifice și personalul contractual	Raportare directă: reprezentant RU desemnat de fiecare instituție și acces liber pentru angajați	La cerere	Digitalizarea serviciilor de resurse umane
SENEOSP (ANFP)	Toate categoriile de personal	Mecanisme de importare a datelor (lot)	Lunar	Agregarea datelor privind resursele umane pentru sectorul public
Revizuire / REGES (Inspekția Muncii)	Personalul contractual	Introducerea de date în aplicații desktop sau exportare din propriile sisteme de resurse umane; Încărcarea fișierului în portal	Modificări ale contractelor în timp real	Monitorizarea și sprijinirea controalelor pe teren pentru implementarea legislației muncii la nivel instituțional
Formularul L153 (MMFTSS)	Toți angajații din sectorul public (cu excepția celor din domeniul apărării și ordinii publice)	Completare inteligentă a formularelor PDF (sau export din propriul sistem); încărcare în portalul ANAF	Anual	Monitorizarea punerii în aplicare a legii unificate privind salarizarea Formularul L153/2017
Edusal (Ministerul Educației, pentru învățământul preuniversitar)	Sistemul de învățământ primar și secundar (profesori și personal auxiliar)	Raportare directă în portalul central și în aplicația desktop	În timp real	Gestionarea resurselor umane Salarii Declarații (inclusiv către Revisal/REGES)
Control bugetar (ForExeBug)	Număr agregat de posturi pentru categoriile cu	PDF inteligent. Încărcare fișiere în portalul MF	Lunar	Planificarea și monitorizarea bugetului (inclusiv

	impact bugetar (ca parte a informațiilor financiare mai ample)			salariile și datele de personal agregate)
D112 (ANAF)	Toate categoriile de personal	PDF inteligent. Încărcați fișiere în portalul MF	Lunar	Declarație fiscală și contribuții sociale

Sursa: Elaborare proprie, actualizată pe baza datelor furnizate de Banca Mondială. 2019. Livrabilul 2: Livrabilul 2.1 Studiu privind cerințele de date și procedurile de acces. Pregătit în cadrul RAS pentru dezvoltarea unui sistem unitar de gestionare a resurselor umane în administrația publică, ca parte a proiectului SIPOCA 136 „Dezvoltarea unui sistem unitar de gestionare a resurselor umane în administrația publică”. Disponibil la https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2010/01/Livrabilul-5.1_EN_Studiu-privind-necesarul-de-date-standardizate-privind-personalul-din-adm-pub.pdf

40. **Până în acest moment, baza de date și sistemele ANFP nu puteau oferi o imagine de ansamblu unitară asupra personalului din administrația publică, din cauza lipsei de standardizare, a surselor de date fragmentate, a interoperabilității deficitare și a automatizării insuficiente a proceselor.** Înainte de implementarea unei serii de reforme în cadrul PNRR, sistemele TIC de bază folosite de ANFP (Portalul instituțiilor publice, MigBook) aveau ca principal rol administrarea funcției publice și gestionarea parcursului profesional al angajaților, fără însă a acoperi integral sectorul public, fără a cuprinde date referitoare la salarii sau personalul contractual și fără a respecta standarde uniforme de colectare a datelor. În absența unei interoperabilități cu registrul general de evidență a salariaților (Revisal), cu MF sau cu mecanismele de verificare a identității, datele sunt în continuare fragmentate, incomplete și inconsistente, ceea ce a împiedicat dezvoltarea unei viziuni naționale globale asupra dimensiunii, structurii și cheltuielilor de personal. Astfel, datele privind personalul disponibile pentru analiza forței de muncă și în sens mai larg, pentru analiza managementului resurselor umane în cadrul funcției publice pot fi încadrate la nivelul 2 în clasificarea calității datelor privind managementul resurselor umane prezentată în Tabelul 5.

Tabelul 5. Clasificarea calității datelor privind managementul resurselor umane bazată pe date în sectorul public

Nivel	Definiție	Descriere
Nivelul 4	Nivelul 3 + date suplimentare pentru toate unitățile și categoriile de personal	La acest nivel, autoritățile pot integra complet datele privind salarizarea și micro datele din sistemul informatic de gestionare a resurselor umane (HRMIS) cu bazele de date externe, facilitând realizarea unei analize a impactului politicilor atât asupra bugetului, cât și asupra productivității. Astfel, de exemplu, datele privind cheltuielile de personal pot fi corelate cu performanțele elevilor în vederea realizării unor simulări de reforme a salariilor bazate pe performanță. Acest lucru ar permite realizarea unor previziuni financiare ale impactului asupra bugetului și furnizării de servicii. Acest nivel de date susține un management strategic și o planificare fiscală de înaltă calitate.

Nivelul 3	Date minime necesare disponibile pentru toate unitățile și categoriile de personal	La acest nivel dispunem de un nivel minim de date necesare cu privire la majoritatea / întreg personalul din administrația publică, ceea ce permite realizarea unei analize agregate a dinamicii cheltuielilor de personal, a proiecțiilor și a simulărilor fiscale. Acest nivel permite obținerea de informații la nivelul întregii administrații publice, cum ar fi proiecția cheltuielilor salariale în diferite scenarii de angajare sau salarizare. Este clasat deasupra nivelului 2, deoarece sprijină modelarea fiscală, chiar dacă lipsesc unele variabile de productivitate.
Nivelul 2	Nivelul 1 + date suplimentare pentru unele unități și categorii de personal	La acest nivel dispunem de micro date de bază din sistemul informatic de gestiune a resurselor umane HRMIS/salarii, dar informații suplimentare (de exemplu, nivel de educație, performanță, cerințe specifice ale postului) sunt disponibile numai pentru anumite sectoare. Acest lucru permite realizarea unei analize aprofundate la nivel sectorial, (de ex. corelarea datelor privind cheltuielile de personal ale cadrelor didactice cu notele obținute de elevi la teste pentru a estima productivitatea). Totuși, aceste date nu permit încă realizarea unei analize cuprinzătoare la nivelul întregii administrații publice.
Nivelul 1	Datele minime necesare disponibile pentru unele unități și categorii de personal	La acest nivel există doar o acoperire parțială: setul minim de date este disponibil doar pentru anumite ministere sau categorii de personal. Analiza trebuie să se limiteze la aceste unități, iar rezultatele nu pot fi generalizate la nivelul întregii administrații publice. Datele lipsă pot reflecta decalaje de competențe sau o colectare descentralizată a datelor.
Nivelul 0	Doar anumite date disponibile pentru un grup de angajați publici	Datele sunt puțin, inconsistente, incomplete sau fragmentate. Datele sunt sistematic indisponibile (de exemplu, unele unități nu raportează), ceea ce înseamnă că orice statistici ar fi pătinoare sau nevalide. La acest nivel, este imposibilă o analiză semnificativă a resurselor umane sau a situației fiscale, iar guvernele pierd oportunități importante pentru o gestionare strategică a resurselor umane bazată pe dovezi.

Sursa: Adaptat după Rogger, D. și Schuster, C. 2023. The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration (n.tr. - Manualul de analiză guvernamentală: valorificarea datelor pentru consolidarea administrației publice). Washington, DC: Banca Mondială. Disponibil la <https://www.worldbank.org/en/publication/government-analytics>

41. Se preconizează că noile sisteme informatice (SIMRU, eANFP și, în special, SENEOSP) operaționalizate în prezent de ANFP vor schimba fundamental această situație, prin crearea bazei tehnice și organizatorice necesare realizării unei analize riguroase și a unui management strategic al resurselor umane (a se vedea Caseta 2). SIMRU facilitează colectarea și standardizarea completă a datelor privind personalul (identitate, studii, funcție, salariu, dinamica postului), în timp ce eANFP gestionează procesele administrative și documentele oficiale care sprijină dezvoltarea profesională. SENEOSP funcționează ca o bază națională de date, consolidând informații de la ANFP, IM/Revisal, Ministerul Educației și Ministerul Finanțelor. Se preconizează că acest sistem va furniza

analize integrate cu privire la numărul total de angajați, distribuția acestora între instituții și domenii, profilurile lor profesionale, mobilitatea în timp și structurile costurilor cu personalul. Cu un cadru coerent de guvernanta a datelor, aceste sisteme ar permite elaborarea de politici publice bazate pe dovezi, pe date exacte, complete și uniforme de la nivelul întregului sector public.

Caseta 2. Prezentare generală a sistemelor TIC SENEOSP și SIMRU gestionate de ANFP

SENEOSP este primul sistem național centralizat de date dedicat ocupării forței de muncă în sectorul public românesc, capabil să colecteze, să standardizeze și să agregheze date din mai multe sisteme sursă. Arhitectura sa stratificată și fluxurile automate de extragere, transformare și încărcare îl poziționează ca element central al infrastructurii de analiză a resurselor umane din cadrul administrației publice. Prin integrarea datelor de la ANFP, IM/Revisal, Ministerul Educației, Centrul Național pentru Informații Financiare/MF și alte instituții, SENEOSP ar putea oferi o imagine unificată și coerentă a ocupării forței de muncă, a mobilității și a cheltuielilor de personal din sectorul public. Pentru ca SENEOSP să devină pe deplin o platformă națională de referință la nivel de politici în domeniul managementului resurselor umane, sunt necesare o serie de măsuri, conform analizei privind guvernanta:

- Integrarea completă a datelor privind salariile și cheltuielile din instituțiile publice, pe baza formularului L153 și a fluxurilor financiare furnizate de MF.
- Unificarea datelor privind contractele de muncă (inclusiv pentru personalul contractual) prin interoperabilitate cu IM/Revisal.
- Standardizarea datelor privind posturile, funcțiile, profilele și clasificarea, astfel încât datele provenite de la diferite instituții să fie comparabile.
- Elaborarea unui set de indicatori naționali privind ocuparea forței de muncă, mobilitatea, costurile și structura resurselor umane în sectorul public.

Se preconizează că SIMRU va funcționa ca principalul sistem informatic de management pentru resursele umane din administrația publică, odată ce va fi implementat la scară largă în instituțiile publice. Cu toate acestea, utilitatea sa pentru PFM este în prezent limitată, având în vedere următoarele aspecte:

- în forma sa actuală, SIMRU nu are încă o componentă salarială integrată; datele legate de salarii, cum ar fi remunerațiile, bonusurile, indemnizațiile și contribuțiile, sunt gestionate folosind sisteme și fișiere locale separate. Acest lucru ar putea duce la discrepanțe între instituții, neconcordanțe între datele de clasificare din e-ANFP și cifrele salariale reale, precum și la dificultăți în corelarea posturilor cu cheltuielile asociate.
- Această limitare afectează și sistemul SENEOSP, ducând la informații incomplete sau neconsecvente din surse externe și reducând eficacitatea sistemului în realizarea unei analize la nivel național. În ceea ce privește PFM, în absența unei corelări precise a datelor despre personal (de exemplu, numărul de angajați defalcat și detaliile specifice posturilor aferente), a structurilor posturilor (de exemplu, funcții, distribuție și mobilitate) și a costurilor aferente (de exemplu, componentele salariale și cheltuielile de personal), ANFP nu poate evalua cu precizie costurile financiare ale funcției publice și costurile proiectelor legate de mobilitate, promovări sau schimbări organizaționale.

În consecință, în absența unui proces de integrare a datelor privind salarizarea în SIMRU, capacitatea ANFP de planificare a forței de muncă pe baza datelor este semnificativ limitată, în timp ce indicatorii naționali cheie cu privire la resursele umane sunt incompleți și insuficient susținuți.

Sursa: Elaborat de autori, pe baza analizei cadrului de guvernare a datelor pentru personalul din funcția publică, elaborat în cadrul livrabilului 3 al prezentului RAS.

42. **Datele privind personalul sunt rareori folosite de instituțiile angajatoare în mod deliberat și strategic în vederea îmbunătățirii performanței organizaționale și a capacității de livrare.** Instituțiile păstrează, potrivit rapoartelor, date complete despre angajați, deși acestea nu sunt utilizate în mod semnificativ în cadrul planificării interne sau de la nivel central. În general, instituțiile nu raportează individual date cu privire la numărul de angajați (cu excepția rapoartelor privind execuția bugetară) și rareori dispun de planuri și strategii de resurse umane și/sau acționează în conformitate cu acestea. De asemenea, nu corelează în mod sistematic datele cu privire la personal cu implementarea de strategii și programe (așa cum reiese din planurile strategice instituționale). În plus, datele privind personalul păstrate de instituțiile angajatoare sunt transmise doar parțial, sau doar către instituții cu atribuții în materie de resurse umane din administrația publică (de exemplu, MMFTSS, ANFP și MF). Acest lucru se datorează atât fragmentării mandatelor și dispozițiilor legale, cât și nerespectării cerințelor legale.³⁷ În mod similar, reprezentanții principalilor ordonatori de credite au raportat că stocarea datelor cu privire la personalul din structurile subordonate nu are loc, fie nu au acces la ele, ceea ce reflectă, de asemenea, fragmentarea și lipsa de coordonare dintre procesele de PFM din cadrul aceluiași minister și sector.
43. **Procesele și cadrul legislativ privind managementul strategic și PFM nu sunt integrate și aliniate consecvent în cadrul instituțiilor administrației publice centrale.** Ordonatorii principali de credite trebuie să prezinte obiectivele strategice, precum și programele și măsurile aferente în Planuri Strategice Instituționale (PSI) pentru o perioadă 4 ani³⁸, însă analize recente ale Băncii au evidențiat faptul că instituțiile nu identifică, nu definesc și nu atribuie indicatori de performanță personalului angajat, în vederea realizării PSI (în ciuda faptului că aceasta este o cerință a planurilor, a se vedea Casetă 3 de mai jos). În prezent, PFM funcționează în paralel cu funcțiile de management strategic aplicabile în administrația publică centrală, fără ca în cadrul de reglementare să existe o corelare explicită între cele două. În practică, acest lucru se traduce prin decizii și politici de resurse umane care nu contribuie și nu sunt incluse în bugetul programelor și măsurilor instituționale în curs sau planificate, care nu sunt formulate într-un mod intenționat, și realist, la nivelul întregului sistem. Această abordare se reflectă în modul în care instituțiile utilizează platforma IT PSI existentă, aceasta fiind folosită în principal în scopuri de raportare, și nu pentru a o integra în procesul de planificare a forței de muncă și viceversa. În același timp, procesul PFM nu funcționează ca un instrument la nivelul întregii administrații publice care să permită direcționarea coerentă a personalului în sprijinirea priorităților guvernamentale, de exemplu prin identificarea deficitului dintr-un anumit sector și redistribuirea

³⁷ În 2024, ponderea posturilor din funcția publică cu date salariale raportate prin formularul L153 era de 33 % din totalul posturilor ocupate din funcția publică.

³⁸ În conformitate cu Hotărârea de Guvern nr. 427 din 25 martie 2022 privind aprobarea Metodologiei pentru pregătirea, monitorizarea, raportarea și revizuirea planurilor strategice instituționale.

angajaților în funcții cheie, în funcție de necesități. În schimb, PFM este realizată individual, la nivelul fiecărei instituții în parte.

Caseta 3. Prezentare generală a PSI în administrația publică din România

În administrația publică din România, principalii ordonatori de credite sunt obligați din punct de vedere legal să elaboreze un plan strategic instituțional, după o metodologie stabilită prin lege. Componentele PSI-ului sunt aliniate la obiectivele strategice, iar programele respective pun în aplicare liniile de acțiune (programe strategice) pentru perioada definită în cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM). Urmând structura procesului de planificare bugetară, PSI-urile sunt elaborate anual pentru următorul an (fiscal) și includ estimări pentru următorii trei ani. Progresul de implementare al PSI-urilor este monitorizat anual, când se elaborează o versiune actualizată pentru anul următor (plus trei ani). După un ciclu de patru ani, se elaborează noi PSI-uri.

În fiecare instituție există un consiliu de administrație compus din șefii structurilor interne și descentralizate ale instituției și coordonat, în general, de secretarul general al organizației, care este însărcinat cu elaborarea PSI-urilor. Departamentele responsabile cu elaborarea politicilor publice din cadrul fiecărei instituții sprijină elaborarea Planului și monitorizează punerea în aplicare a acestuia, acționând ca secretariat tehnic. Toate instituțiile au obligația de a raporta implementarea PSI-ului respectiv într-o platformă IT internă, în timp ce SGG dispune de un tablou de bord central pentru monitorizarea atingerii obiectivelor de PSI la nivel înalt.

Sursa: Elaborat de autori, pe baza Hotărârii de Guvern nr. 427 din 25 martie 2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale

44. **Fiabilitatea și eficacitatea PFM actual sunt limitate atât de cadrul legal existent, cât și de metodologia actuală de măsurare a capacității forței de muncă.** Prin cadrul de planificare existent, instituțiile din administrația publică sunt obligate să elaboreze planuri de recrutare pe baza deficitului de personal. Cu toate acestea, pentru o planificare eficientă a forței de muncă este nevoie, de asemenea, să se țină cont de capacitatea de RU exprimată în ENI.³⁹ În cazul utilizării ENI, orele contractate și cele disponibile (de exemplu, după concediul legal, concediul medical și formarea profesională) sunt convertite într-o unitate de capacitate standardizată care permite comparații similare între unitățile organizaționale și o aliniere robustă a numărului și profilurilor personalului cu nevoile de prestare a serviciilor. Cadrul ENI cuprinde contractele de muncă cu fracțiuni de normă, contractele de colaborare comune și alocările de timp ale personalului între programe. Acest lucru permite distincția și controlul orelor de lucru alocate personalului din funcții publice generale față de cele ale personalului specializat. Mai mult, permite instituțiilor să țină seama de caracterul sezonier al activităților și de vârfurile de cerere pentru timpul personalului. Modelarea ENI permite monitorizarea costurilor, dar și creșterea eficienței, datorată realocărilor de personal, sau a inițiativelor de transformare organizațională, în

³⁹ Trecerea la un sistem de PFM bazat pe ENI, în contextul administrației publice din România, ar presupune modificări substanțiale și sistemice în întreg cadrul legislativ privind planificarea, monitorizarea și raportarea și execuția cheltuielilor de personal. Acest cadru include Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, Ordonanța de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și Legea nr. 53/2003 - Codul muncii. Identificarea schimbărilor necesare trecerii la ENI presupune o analiză distinctă a implicațiilor juridice și operaționale.

special în domeniul digitalizării (e.g., ore economisite și roluri care trebuie reproiectate). În schimb, o PFM bazată exclusiv pe numărul de angajați standardizează implicit toate posturile ca fiind cu normă întreagă și duce la distorsiuni în capacitatea reală de prestare a serviciilor și în estimarea și planificarea cheltuielilor de personal. Astfel oferta de forță de muncă este supraestimată în mod sistematic și, prin extensie, duce la alocarea inefficientă a resurselor pentru recrutarea și păstrarea personalului care nu este aliniat la nevoile organizației.

45. Actualul sistem de clasificare a posturilor pentru administrația publică este depășit, iar structura și codificarea sa nu permit o paralelă și o diferențiere clară între posturi. O reformă parțială a sistemului de salarizare din sectorul public din România în 2010 a grupat funcțiile publice în șapte familii ocupaționale, în funcție de domeniul de activitate, la care se adaugă două categorii suplimentare: funcții în instituții publice finanțate integral din fonduri proprii și funcții de demnitate publică. Cele șapte familii ocupaționale corespund următoarelor sectoare, iar aceeași clasificare a fost păstrată în Legea 153/2017 privind salarizarea: (i) educație; (ii) sănătate și asistență socială; (iii) cultură; (iv) diplomatie; (v) justiție; (vi) apărare, ordine publică și securitate națională și (vii) administrație publică (care acoperă atât funcționarii publici, cât și personalul contractual din administrația publică centrală și locală). Funcțiile pot fi grupate în aproximativ 700 de titluri unice,⁴⁰, fără a ține seama de variațiile în funcție de gradele profesionale și nivelurile de educație. În cadrul acestui sistem, „familiile ocupaționale” corespund posturilor sectoriale care sunt grupate suplimentar în funcție de structura carierei (de exemplu, în sectorul sănătății, există structuri de carieră diferite pentru medici și asistenți medicali).

46. Rapoartele anterioare ale Băncii Mondiale au sintetizat principalele provocări identificate în sistemul de clasificare a posturilor, pe baza unei evaluări analitice a posturilor realizate pe un eșantion reprezentativ de posturi din sectorul public.⁴¹ Raportul a concluzionat că sistemul actual de clasificare a posturilor este doar parțial sistematizat, depășit în cazul anumitor sectoare (inclusiv în administrația publică), și, reprezintă uneori, o sursă de inechitate. Concret, în cazul posturilor din administrația publică:

- Denumirea postului nu este relevantă pentru conținutul postului, ceea ce duce la interpretări eronate și la o percepție distorsionată a nivelului adecvat de remunerare. De exemplu, nu se face diferență între *expert* și *consilier*, limitând și mai mult așteptările în ceea ce privește nivelul de competențe.
- Aceeași denumire a postului este utilizată în diferite sectoare, deși conținutul variază. Acesta este, de exemplu, cazul unor denumiri de posturi încadrate ca „funcții comune”, care se regăsesc transversal în mai multe familii ocupaționale, dar care între sectoare diferă ca nivel de complexitate.

⁴⁰ Pe baza datelor privind cheltuielile de personal din 2022 și a datelor privind ocuparea forței de muncă din 2023 raportate de instituții.

⁴¹ A se vedea Banca Mondială. 2024. Livrabilul 4: Raport cu opțiuni de ajustare a salariilor din sectorul public. Pregătit în cadrul RAS pentru sprijinirea reformei sistemului de salarizare din sectorul public (P178811), în cadrul componentei C14 – Buna guvernare, Reforma 4 – Dezvoltarea unui sistem de salarizare echitabil și unificat în sectorul public, Jalonul 420 – Intrarea în vigoare a noului cadru juridic privind remunerarea funcționarilor publici, în cadrul Planului național de redresare și reziliență (PNRR). În curs de publicare.

Un astfel de exemplu este funcția de „expert”, clasificată și ca funcție contractuală în „alte unități bugetare subordonate structurilor centrale și locale”.

- Clasificarea nu ține seama în mod adecvat și nu diferențiază gama de roluri, specializări și traiectorii profesionale de care este în prezent nevoie în administrația publică. De exemplu, rolurile din domeniul TIC nu sunt integrate într-o structură profesională sau de carieră coerentă (de tip familie ocupațională). Acestea sunt ierarhizate doar formal, prin valoarea coeficienților de salarizare. Pentru a compensa aceste limitări, instituțiile publice tind să atribuie responsabilitățile din domeniul TIC angajaților din funcția publică generală sau personalului contractuali (cum ar fi „consilier” sau „funcționar”), fără a putea diferenția corespunzător regimurile de salarizare și de gestionare a carierei aplicabile.
- Clasificarea nu dispune de un sistem de codificare coerent, ceea ce creează ambiguitate între posturi și caracteristicile și limitează posibilitatea de a folosi aceste date în analize coerente

3.3 PFM ca instrument pentru MRU

47. **Planificarea forței de muncă nu este utilizată de instituțiile administrației publice în vederea optimizării performanțelor organizaționale.** Procesul PFM nu permite și nu impune în mod explicit instituțiilor să își organizeze forța de muncă în vederea asigurării continuității operaționale și a perfecționării, sau în vederea îndeplinirii obiectivelor. În schimb, acesta practică este utilizată de instituții numai pentru a iniția procesul de recrutare, în cadrul concursului național de recrutare, pentru funcții publice de la nivel central și teritorial care sunt vacante sau se preconizează că vor deveni vacante, în conformitate cu o organigramă și cu un plan de personal fixe. Nu sunt introduse cerințe sau orientări explicite pentru instituții în vederea elaborării de planuri strategice sau operaționale privind forța de muncă (de exemplu, strategii și planuri de acțiune în domeniul resurselor umane) care să stabilească în mod pro activ angajamente multianuale privind modul în care forța de muncă ar trebui gestionată pentru a atinge și a se adapta la prioritățile instituționale, inclusiv inițiativele de transformare (de exemplu, reorganizarea și digitalizarea proceselor). Astfel, procesul și practicile PFM existente nu sunt concepute pentru o analiză critică a numărului de angajați și a distribuției acestora la nivel de instituție, sau la nivelul administrației publice.
48. **Singurul proces structurat de PFM aplicabil în administrația publică este condus de ANFP, fiind aplicat funcționarilor publici, în primul rând, pentru elaborarea planului de recrutare în baza căruia se organizează concursul național (i.e. etapa de recrutare a concursului pentru ocuparea funcțiilor publice de stat și teritoriale).** PFM este definită în mod explicit de cadrul juridic al funcției publice ca fiind principalul proces pregătitor pentru concursul național de recrutare. Procesul este coordonat de ANFP, care emite o solicitare anuală către autoritățile și instituțiile publice centrale și teritoriale până la data de 31 ianuarie a primului an al perioadei de planificare. Fiecare instituție trebuie să își stabilească nevoile de recrutare pe baza unui set de instrumente analitice: raportul de analiză a posturilor, analiza datelor și analiza deficitului de personal. Aceste instrumente sunt menite să evalueze numărul de posturi necesare, să identifice domeniile de competențe specifice pentru care este necesară recrutarea și să evalueze dacă nivelul actual de personal și setul de competențe sunt suficiente pentru îndeplinirea obiectivelor instituționale. Instituțiile trebuie să transmită electronic propunerile de posturi

către ANFP în termen de zece zile de la notificare. Nerespectarea acestei obligații duce la excluderea din planul național de recrutare, ceea ce înseamnă că instituțiile respective nu vor putea organiza în mod legal concursuri pentru ocuparea posturilor vacante pe parcursul perioadei de doi ani. PFM se realizează mai degrabă implicit, în principal prin prisma cheltuielilor totale de personal, în cadrul procesului anual de elaborare și negociere a bugetului, așa cum se descrie mai jos, și în timpul procesului de înființare și/sau reorganizare a instituțiilor, în vederea elaborării organigramelor și a planurilor de personal.

49. **În urma procesului de PFM în funcția publică rezultă un plan național consolidat de recrutare în care sunt enumerate toate posturile aferente funcțiilor publice aprobate să fie ocupate prin concurs.** Planul acoperă funcțiile de execuție, funcțiile de conducere și funcțiile din categoria înalților funcționari și este folosit pentru a stabili categoriile de posturi care vor fi ocupate prin concursul național de recrutare. Alte instrumente de planificare menționate în Codul administrativ (CA), cum ar fi planul de promovare în funcții publice de conducere, planurile de perfecționare profesională a funcționarilor publici și instrumentele generice de planificare internă a resurselor umane, nu sunt pe deplin dezvoltate, standardizate sau operaționale. În același timp, CA prevede un plan de mobilitate pentru înalții funcționari publici, dar acesta nu a fost încă operaționalizat, iar mobilitatea funcționează în prezent numai de la caz la caz.⁴²
50. **Procesul de PFM nu este pe deplin eficient în ceea ce privește corelarea și gestionarea ofertei și cererii de recrutare în funcții publice.** Planul național de recrutare se bazează exclusiv pe informațiile furnizate de instituții. Planul declanșează automat organizarea a diferite runde de concursuri naționale de recrutare (cel puțin două pe an), dar ANFP nu urmărește și nu verifică în ce măsură candidații eligibili din rundele anterioare au fost selectați de instituțiile angajatoare pentru posturile vacante anunțate. Mai mult, în prezent, planul ia în calcul numai posturile vacante deschise oficial pentru recrutare, fără a le corela cu nevoile sectoriale de forță de muncă, domeniile funcționale sau profilurile de competențe necesare. Deși concursul național este conceput în mod corect pentru a evalua numai cunoștințele și competențele generale, planul ar trebui să ofere o bază strategică pentru PFM în concordanță cu funcțiile specifice ale sectorului și cerințele de competențe.⁴³ În absența unei perspective funcționale, deficitul critic de personal nu este vizibil în etapa de planificare. Dacă, de exemplu, este nevoie de experți în domeniul fiscal, procesul de recrutare ar trebui să vizeze acest profil. Cu toate acestea, nevoia specifică de personal nu este semnalată de plan. Prin urmare, candidații nu beneficiază de transparență în ceea ce privește profilurile prioritare, iar instituțiile au șanse reduse să identifice candidații specializați în cea de-a doua etapă de selecție, etapă bazată pe posturi specifice. Această necorelare conduce la un număr prea mare de candidați eligibili preselecți, la o nepotrivire între ofertă și nevoile reale și la repetarea concursurilor de recrutare, cu o eficiență scăzută a încadrărilor.⁴⁴ În esență, procesul de planificare a forței de muncă nu include mecanisme de feedback care să asigure faptul că rezultatele concursurilor naționale de recrutare sprijină și influențează deciziile de selecție în instituțiile publice.

⁴² Așa cum este descris în livrabilul 4 al acestui RAS.

⁴³ Concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ are două etape, anume etapa de recrutare prin concurs național și etapa de selecție prin concurs pe post.

⁴⁴ Evaluarea ex post a concursului național de recrutare, elaborată în cadrul livrabilului 6 al prezentului Acord de Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile (RAS), detaliază și cuantifică aceste aspecte.

51. **Procesul de PFM nu garantează că posturile aferente funcțiilor publice (i.e., care nu sunt incluse în planul național de recrutare) nu vor fi ocupate prin alte mijloace și tipuri de numiri.** PFM și concursul național de recrutare acoperă doar posturile vacante din administrația publică centrală, care urmează să fie ocupate prin numiri pe durată nedeterminată. Astfel, instituțiile publice au în continuare libertatea de a ocupa funcții de conducere și funcțiile aferente ÎFP prin numiri temporare, care sunt, *de facto*, numiri prin intervenție politică.⁴⁵ Această practică este în prezent modalitatea predominantă de numire în funcțiile de conducere din administrația publică (de ex. funcția de secretar general (adjunct)), și a subminat atât profesionalizarea funcției publice de nivel înalt,⁴⁶ cât și demersurile de consolidare ale acestei funcții prin concursul național de recrutare. În plus, autoritățile administrației publice locale nu sunt obligate să respecte politicile și standardele de recrutare de la nivel central, pentru funcții publice sau de altă natură, și nici cadrul PFM; cu toate acestea, dispozițiile privind mobilitatea internă se aplică fără diferențiere între posturile similare la toate nivelurile administrației publice. Astfel, administrațiile locale pot recruta, selecta și numi funcționari publici în cadrul organismelor lor administrative prin propriile politici și procese de recrutare. La rândul lor, acești angajați pot ocupa ulterior funcții publice la nivel central, prin mobilitate, fără a participa la concursul național de recrutare.
52. **Procesul de înființare și organizare a posturilor în administrația publică centrală nu este integrat în cadrul PFM actual.** După cum se descrie în Anexa 1, atunci când definesc organigramele și planurile de personal, principalii ordonatori de credite din administrația centrală sunt obligați să respecte plafonul de cheltuieli de personal, stabilit în legea bugetului de stat (a se vedea Subcapitolul 3.4 pentru detalii), precum și constrângerile legale și standardul privind numărul maxim de angajați în funcții de conducere, dar și dimensiunea minimă a fiecărui tip de departament. Cu respectarea acestor parametri, instituțiile au flexibilitate deplină în ceea ce privește componența planului lor de personal. Mai mult, întrucât cheltuielile de personal sunt măsurate periodic în execuția bugetară, în multe cazuri planurile de personal nu reflectă cu exactitate potențialul real al forței de muncă sau necesarul efectiv al organizației (în termeni de număr de posturi). În schimb, persoanele intervievate au subliniat că o practică generală în administrația publică este ca planurile de personal să fie mărite artificial, pentru a (i) crea rezerve care pot fi disponibilizate în timpul inițiativelor de reorganizare și (ii) pentru a îndeplini cerințele de posturi pentru înființarea de funcții de conducere în organizație. Această abordare a controlului personalului arată că procesul de PFM existent nu poate – și nu este conceput – ca un mecanism de protecție care să mențină stabilitatea între alocările și constrângerile bugetare, componența și distribuția forței de muncă, pe de-o parte, și structura și cerințele instituției, pe de altă parte. Caseta 4 de mai jos oferă un exemplu despre modul în care un astfel de mecanism este integrat în administrația publică federală a Austriei prin intermediul PFM.

⁴⁵ Așa cum este descris în livrabilul 4 al prezentului RAS.

⁴⁶ Ibidem.

Caseta 4. PFM ca mecanism de control al cheltuielilor de personal în administrația publică federală austriacă

În Austria, limite privind numărul de posturi (posturi planificate) pentru fiecare grad profesional, pentru fiecare minister și pentru „organele superioare” precum Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Administrația Prezidențială și Parlamentul sunt stabilite printr-un plan federal de personal. Ori de câte ori o persoană este angajată pe un post de un anumit grad, un post planificat din acel grad trebuie „alocat” permanent acelei persoane în sistemul de management a organizației. În cazul contractelor cu fracțiune de normă, se alocă doar o fracție din post, iar restul poate fi atribuit unei alte persoane (de exemplu, un post poate fi împărțit între doi angajați, fiecare lucrând 50 % din norma standard de 40 de ore). Toate excepțiile de la acest sistem sunt reglementate prin legea bugetară (de exemplu, în cazul stagiarelor cu contract pe perioadă determinată nu este necesar un post planificat, iar o persoană angajată temporar ca înlocuitor poate fi legat de același post planificat ca și o angajată aflată în concediu de maternitate, până la întoarcerea acesteia etc.).

Deoarece această structură s-a dovedit a fi prea rigidă de-a lungul anilor, au fost introduse două instrumente suplimentare. Primul instrument a fost „pool-urile de posturi”, pentru care gradele similare sunt reunite într-o limită comună de posturi. Al doilea instrument constă în punctele de control al personalului (PCP). PCP sunt unități utilizate de instituții pentru a combina posturi de diferite grade în organigrama lor. Pentru fiecare grad profesional, a fost stabilită o valoare în PCP, pe baza evaluării costului mediu al unui post din acel grad, așa cum se exemplifică în Planul de personal (*Personalplan*) 2019/2020 de mai jos.

Personalul administrativ general		
Grad (funcționari publici numiți)	Clasificare echivalentă (personal contractual)	PCP
A 1/9	v1/7	1 034
A 1/8	v1/6	967
A 1/7	v1/5	910
A 1/6	v1/4	563
A 1/5	v1/4	563
A 1/4	v1/3	455
A 1/3	v1/3	455
A 1/2	v1/2	413
A 1/1	v1/1	370
A 1/GL	v1/1	370
A 2/8	v2/6	425
A 2/7	v2/5	350
A 2/6	v2/4	336
A 2/5	v2/4	336
A 2/4	v2/3	317
A 2/3	v2/3	317
A 2/2	v2/2	279
A 2/1	v2/1	275
A 2/GL	v2/1	275

A 3/8	v3/5	266
A 3/7	v3/5	266
A 3/6	v3/4, h1/4	247
A 3/5	v3/4	247
A 3/4	v3/3, h1/3	231
A 3/3	v3/3	231
A 3/2	v3/2, h1/2	221
A 3/1	v3/1, h1/1	218
A 3/GL	v3/1	218
A 4/2	v4/3, h2/3	208
A 4/1	v4/2, h2/2	201
A 4/GL	v4/2, h2/1	201
A 5/2	v4/1, h3/1	196
A 5/1	v4/1	196
A 5/GL	v4/1	196
A 6	h4/1	186
A 7	v5/1, h5/1	175

Prin urmare, ministerele pot face schimb de un anumit număr de posturi de diferite grade, dacă suma PCP și, prin urmare, cheltuielile de personal medii ale acestor pachete de posturi sunt egale. Astfel, dacă un minister are nevoie de posturi cu un nivel mai ridicat, trebuie să dispună de suficient PCP liber pentru a le „finanța”. Poate face acest lucru prin menținerea unor posturi disponibile neocupate.

Legea bugetului stipulează în mod explicit că numărul de PCP disponibile nu trebuie depășit în niciuna dintre zilele unui an fiscal. O creștere a limitelor planului și a PCP se poate face parte numai ca urmare a negocierilor bugetare anuale pentru întregul minister. Acest lucru creează presiune asupra ministerelor să găsească echilibru intern și o poziție comună în ceea ce privește cererile, înainte de a se adresa Ministerului Finanțelor și ministerului responsabil de funcția publică pentru negocierile bugetare ale anului următor.

Sursa: Elaborat de autori pe baza Legii federale privind gestionarea bugetului federal (Legea bugetului federal 2013 – BHG 2013) și a contribuțiilor experților.

- 53. Sistemele existente de clasificare, taxonomie și codificare a posturilor nu susțin o abordare fiabilă și unitară a segmentării forței de muncă în scopul PFM.** După cum s-a descris anterior, toate posturile din administrația publică sunt agregate într-un singur grup de clasificare⁴⁷ fiind diferențiate în funcție de tipul de angajare (funcții publice sau personal contractual), categoria funcției (de conducere sau de execuție) și denumirea postului. Complexitatea postului (inclusiv impactul) poate fi parțial dedusă pe baza coeficienților de salarizare corespunzători, dar, din cauza intervențiilor *ad hoc* și discreționare, aceștia nu constituie un indicator fiabil al complexității postului. În plus, în prezent nu există un sistem unitar de codificare a posturilor din administrația publică care să permită înregistrarea

⁴⁷ Denumită oficial „familie ocupațională”. Pentru administrația publică, familia ocupațională este formată din posturile enumerate în anexa 8 la Legea 153/2017 privind salarizarea.

și analiza consecvență a datelor privind forța de muncă la nivelul ministerelor și agențiilor, precum și la nivelul diferitelor departamente de resurse umane. Ca urmare, instituțiile, care se bazează pe această infrastructură existentă nu își pot segmenta forța de muncă într-un mod care să le permită să planifice, să se pregătească și să colaboreze cu alte instituții pentru a răspunde unor nevoi specifice de resurse umane prin exerciții de PFM.⁴⁸ Acest lucru le împiedică să depășească abordările uniforme, centrate exclusiv pe numărul de posturi. Dacă s-ar face o diferențiere clară între segmentele de personal din sfera politicilor publice, operațional și tehnic, sau între funcțiile critice și cele de sprijin, instituțiile ar putea anticipa mai bine deficitul de competențe, ar putea concepe programe de formare și dezvoltare țintite și ar putea alocă resurse pozițiilor chei pentru furnizarea de servicii și implementarea reformelor.

54. **Cadrul PFM existent se aplică în mod generic și nu încurajează prioritizarea posturilor critice pentru misiune.** Procesul de PFM se află într-un stadiu incipient, iar cererea, capacitatea și competențele instituțiilor în ceea ce privește aplicarea acestuia sunt limitate. Cu toate acestea, cadrul PFM existent nu ține seama pe deplin de acest context, pentru a asigura utilizarea eficientă a resurselor instituționale limitate, ci impune instituțiilor să aplice în mod uniform măsurile pentru toate posturile din funcția publică. Cadrul nu introduce condiții favorizante, stimulente sau obligații care să determine instituțiile să acorde prioritate planificării resurselor umane pentru posturile sau competențele esențiale pentru funcționarea și performanța instituției, sau pentru posturile despre care se știe din experiență că sunt greu de recrutat și de menținut, cum ar fi, de exemplu, posturile din domeniul TIC sau din sfera tehnică. Din punct de vedere legal, instituțiile au posibilitatea și, respectiv, obligația de a identifica astfel de posturi numai în termeni de „poziții unice”⁴⁹, utilizate *de facto* pentru a proteja anumiți angajați împotriva restructurării organizaționale, și „funcții vulnerabile” (*funcții sensibile*), utilizate pentru a atenua conflictele de interese și riscurile de integritate – niciuna dintre acestea nefiind integrată, ca atare, în PFM.
55. **Cadrul PFM nu creează, la nivelul instituțiilor un proces de planificare a succesiunii pentru posturile critice.** Printr-un proces de planificarea succesiunii, personalul cu potențial ar putea beneficia de pregătire, prin intervenții adecvate de dezvoltare, ca mai apoi să fie repartizat în roluri critice. Acest lucru ar fi extrem de benefic, în special în cazul funcțiilor de conducere, unde este nevoie atât de expertiză în materie, cât și de cunoștințe instituționale și de un grad mare de familiaritate cu rolul specific.⁵⁰ În sistemul actual, nu există o abordare unitară pentru ocuparea acestor funcții, deși pentru funcțiile de conducere, cum ar fi DG sau secretarul general (adjunct), promovările temporare bazate pe intervenții politice discreționare s-au dovedit a fi instrumentul preferat în întreaga administrație publică.⁵¹ Cu toate acestea, dacă ocuparea acestor poziții s-ar face pe bază de meritocrație, ca parte a

⁴⁸ Instituțiile sunt obligate să dezvolte competențe specifice pentru fiecare dintre posturile din funcția publică, dar aceste eforturi sunt încă în curs de desfășurare. În mod similar, ANFP a propus introducerea „domeniilor funcționale” pentru a clasifica posturile din funcția publică mai riguros și metodic pe baza conținutului postului, dar această inițiativă nu a fost încă aprobată în mod oficial.

⁴⁹ O funcție care are atribuții, prin conținutul și natura ei, sau responsabilități atribuite care nu se regăsesc în altă structură organizațională și/sau o funcție care este plasată într-o structură organizațională care cuprinde numai funcții vacante. A se vedea anexa 1.

⁵⁰ A se vedea Livrabilul 4 pentru detalii privind profilul postului de director general în administrația publică din România.

⁵¹ Ibidem.

unui proces corect de recrutare și numire, o abordare structurată de identificare și gestionare a posturilor critice ar putea atenua regulile rigide de personal și ciclurile lungi de recrutare. În acest fel, instituțiile ar putea să-și protejeze pozițiile cheie, să păstreze cunoștințele instituționale și să mențină ritmul reformelor chiar și în timpul tranzițiilor de conducere sau al restructurării instituționale.

3.4 PFM ca instrument de planificare și management bugetar

56. **Elaborarea bugetului de stat și a bugetelor ordonatorilor principali de credite din administrația publică centrală nu se bazează în mod explicit pe planurile de personal aprobate anterior sau pe discuții interinstituționale.** Proiectele de legi privind bugetul anual și proiectele finale de buget ale principalilor ordonatori de credite din administrația centrală sunt pregătite de Ministerul Finanțelor și aprobate de Guvern înainte de a fi prezentate Parlamentului pentru dezbatere și aprobare. Conform Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, procesul de planificare bugetară are loc în a doua jumătate a fiecărui an. Proiectele de buget se bazează pe:

- Previziuni privind indicatorii macroeconomici și sociali pentru exercițiul bugetar pentru care se întocmește proiectul de buget, precum și pentru următorii trei ani.
- Politicile fiscale și bugetare aprobate de guvern (adică strategia fiscală și bugetară).
- Indicatorii bugetari și plafoanele de cheltuieli specificate în cadrul bugetar pentru exercițiul bugetar respectiv și pe termen mediu.
- Politicile și strategiile sectoriale, prioritățile incluse în propunerile de buget ale ordonatorilor principali de credite, precum și măsurile recomandate în analizele cheltuielilor publice realizate de MF.

Documentele care stau la baza proiectului de buget nu includ dispoziții explicite privind dinamica forței de muncă și a salariilor.

57. **MF se preocupă exclusiv ca plafoanele cheltuielilor de personal să fie respectate de către ordonatorii principali de credite și nu are niciun rol în planificarea resurselor umane sau în alte mecanisme din domeniul resurselor umane.** Proiectele de buget ale instituțiilor administrației publice centrale se bazează pe indicatorii și normele stabilite prin scrisoarea-cadru (orientările bugetare) trimisă de MF ordonatorilor principali de credite.⁵² În scrisoarea-cadru este descris contextul macroeconomic care stă la baza elaborării proiectelor de buget, se prezintă normele de elaborare a acestora și se stabilesc plafoanele de cheltuieli la nivelul administrației publice și pentru fiecare ordonator principal de credite, inclusiv în ceea ce privește cheltuielile de personal. Acesta din urmă este determinat pe baza execuției estimate pentru anul curent și a impactului previzionat al modificărilor politicii salariale, dacă există. Plafonul nu ține seama de nicio modificare a ocupării forței de muncă în cadrul ordonatorului principal de credite și al instituțiilor din subordinea sa. Printre normele care pot influența PFM aplicabile bugetului pentru 2025 se numără recomandarea ca propunerile privind cheltuielile de personal și cele pentru bunuri și serviciile să prevadă o scădere de 5% față de execuția pentru 2024. Scrisoarea-cadru nu menționează în mod explicit planurile privind forța de muncă care ar putea sta la baza propunerilor bugetare (ex. planurile de recrutare și promovare a funcționarilor publici). În schimb, dispoziția

⁵² Conform Legii privind finanțele publice, scrisoarea trebuie trimisă până la data de 1 august a fiecărui an.

obișnuită este că, în limitele bugetare, ordonatorii principali de credite pot stabili numărul de posturi ocupate și remunerația, în conformitate cu legislația relevantă în vigoare. Aceasta din urmă este prevăzută în diverse acte legislative care introduc norme temporare sau permanente.

58. **În 2026, constrângerile bugetare vor rămâne principalii factori determinanți în stabilirea plafonului pentru cheltuielile de personal.** De exemplu, Legea nr. 141/2025 privind anumite măsuri fiscale și bugetare a reiterat restricțiile anterioare privind limitarea cheltuielilor de personal. Se preconizează că aceste trei dispoziții vor constitui pilonul principal al scrisorii-cadru pentru 2026 referitoare la cheltuielile de personal, după cum urmează:

- În 2026, salariile brute ale personalului din instituții finanțate din fonduri publice nu pot depăși nivelul agreed pentru decembrie 2025, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își îndeplinește atribuțiile în aceleași condiții.
- În 2026, numărul maxim de posturi finanțate din fonduri publice, pentru instituțiile și autoritățile publice, indiferent de sursa de finanțare sau subordonare, va fi stabilit de către ordonatorii principali de credite, astfel încât plata drepturilor salariale să fie asigurată integral, în limitele fondurilor aprobate prin buget. Dacă este necesar, în locul majorării cheltuielilor de personal, ordonatorii de credite pot să adopte măsuri pentru a rămâne în limitele bugetului aprobat, inclusiv prin reducerea numărului de angajați, reducerea plăților variabile sau amânarea promovărilor în grad.
- În perioada 1 ianuarie-31 decembrie 2026, ocuparea posturilor vacante din autoritățile și instituțiile publice prin concurs sau examen este suspendată, cu anumite excepții (posturi unice, posturi create în cadrul proiectelor finanțate din granturi UE și unul din șase posturi vacante după 1 ianuarie 2026).

59. **Propunerile bugetare includ estimări pe termen mediu, însă acestea se bazează pe prioritățile bugetare stabilite prin strategia fiscal-bugetară, nu pe dinamica previzionată a forței de muncă.** Propunerea bugetară include indicatori bugetari pentru exercițiul bugetar anterior încheiat (execuție reală), exercițiul bugetar curent (execuție preliminară), exercițiul bugetar pentru care se pregătește propunerea (anul n, propuneri) și următorii trei ani (anii n+1 până la n+3, estimări). Estimările sunt în mare parte creșteri ale propunerilor pentru anul n, fără a se ține seama de tendințele și nevoile forței de muncă sau de perspectivele politicii salariale. Tabelul 6 arată că majorările din anii 2027 (n+2) și 2028 (n+3) sunt egale pentru toți ordonatorii principali de credite. Acestea trebuie să se încadreze în plafoanele prevăzute în scrisoarea-cadru, care se bazează pe obiectivele strategiei fiscale și bugetare. În timp ce strategia fiscal-bugetară are o perspectivă de trei ani (n până la n+2), propunerile bugetare sunt extinse la patru ani (până la n+3). Această neconcordanță provine din dispozițiile diferite ale Legii nr. 69/2010 privind responsabilitatea fiscală și, respectiv, ale Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice.

Tabelul 6. Cheltuielile de personal aprobate pentru 2025 și estimările până în 2028 pentru anumiți ordonatori principali de credite, în milioane RON

Ordonator principal de credite	Programat 2025	Estimat 2026	Estimat 2027	Estimat 2028	2026 față de 2025	2027 vs. 2026	2028 vs. 2027
Ministerul Educației și Cercetării	36.400	38.508	40.434	43.264	1,06	1,05	1,07
Ministerul Afacerilor Interne	20.200	20,927	21,973	23,511	1,04	1,05	1,07
Ministerul Apărării Naționale	11,058	12,222	12,833	13,731	1,11	1,05	1,07
Ministerul Finanțelor	4,266	4,715	4,950	5,297	1,11	1,05	1,07
Înalta Curte de Casație și Justiție	3,400	3,570	3,749	4.011	1,05	1,05	1,07
Ministerul Sănătății	2,813	2,888	3,032	3,244	1,03	1,05	1,07
Serviciul Român de Informații	2,406	2.573	2.701	2,890	1,07	1,05	1,07
Ministerul Public (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)	1,570	1,607	1,687	1,805	1,02	1,05	1,07
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	903	998	1,047	1,121	1,11	1,05	1,07
Serviciul de Telecomunicații Speciale	690	734	771	825	1,06	1,05	1,07
Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale	630	641	673	720	1,02	1,05	1,07
Ministerul Afacerilor Externe	570	630	662	708	1,11	1,05	1,07
Secretariatul General al Guvernului	519	551	579	619	1,06	1,05	1,07
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	508	510	536	573	1,0	1,05	1,07
Serviciul de Informații Externe	479	515	540	578	1,08	1,05	1,07
Curtea de Conturi	403	348	365	390	0,86	1,05	1,07
Ministerul Justiției	400	431	452	484	1,08	1,05	1,07
Camera Deputaților	375	425	447	455	1,13	1,05	1,02
Serviciul de Protecție și Pază	347	375	394	421	1,08	1,05	1,07
Academia Română	328	352	369	395	1,07	1,05	1,07
Consiliul Superior al Magistraturii	200	222	233	249	1,11	1,05	1,07
Senatul României	195	205	215	230	1,05	1,05	1,07

Ministerul Economiei, Digitalizării, Antreprenorialului și Turismului	181	200	209	224	1,11	1,05	1,07
Administrația Națională a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale	140	135	142	152	0,96	1,05	1,07
Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	119	131	138	147	1,11	1,05	1,07

Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor furnizate de Ministerul Finanțelor (<https://mfinante.gov.ro/ro/buget-2025>)

60. Ordonatorii principali de credite ai bugetului pot modifica plafoanele prevăzute în scrisoarea-cadru în timpul negocierilor care au loc cu MF ca parte a procesului de planificare bugetară.⁵³

Ordonatorii principali de credite sunt obligați să prezinte propunerile de proiect de buget și anexele aferente MF până la data de 1 septembrie a fiecărui an. După primirea proiectelor de buget de la ordonatorii principali de credite, MF organizează consultări în cadrul cărora reprezentanți ai acestora pot argumenta și justifica creșterea plafoanelor bugetare. Argumentele sunt acceptate ori de câte ori sunt susținute de legislația în vigoare sau viitoare (ex. necesitatea de a plăti voluntarii din cadrul armatei de către Ministerul Apărării începând cu 2025). Dacă MF și ordonatorii principali de credite nu pot ajunge la un compromis cu privire la plafoane, Prim-ministrul intervine și soluționează diferențele. Legea privind finanțele publice permite MF să modifice unilateral propunerile bugetare după medierea Prim-ministrului. Proiectele de buget revizuite și anexele trebuie să fie retransmise MF până la data de 15 septembrie a fiecărui an. Ministerul Finanțelor definitivează apoi proiectele de buget ale ordonatorilor principali de credite și proiectele de legi bugetare anuale și le transmite Guvernului până la data de 1 noiembrie a fiecărui an. După aprobarea de către Guvern, proiectele de buget sunt transmise Parlamentului spre adoptare până la data de 15 noiembrie a fiecărui an.

61. Alocarea pe trimestre a creditelor aprobate evidențiază inadecvarea plafoanelor salariale propuse de MF. După aprobarea bugetului, ordonatorii principali de credite alocă credite de angajament și credite bugetare ordonatorilor de credite subordonați, în conformitate cu mecanismele descrise în secțiunea „Ordonatori de credite”. Cheltuielile aprobate în bugetele ordonatorilor principali de credite sunt distribuite pe trimestre, pe linii bugetare principale, în funcție de capacitatea de finanțare a MF și de ciclurile de cheltuieli. În cursul exercițiului bugetar, creditele trimestriale pot fi ajustate prin transferuri către și din alte trimestre ale aceluiași ordonator principal. În 2025, bugetul inițial aprobat pentru unii ordonatori principali de credite din administrația centrală a fost sub, sau foarte similar cu de valorile executate în 2024 (Tabelul 7). În unele cazuri, dinamica a fost explicată prin măsuri

⁵³ Calendarul procesului de planificare bugetară prezentat în acest document este cel prevăzut de lege, în conformitate cu Legea privind finanțele publice. În practică, există abateri semnificative..

administrative.⁵⁴ Totuși, în majoritatea exemplelor, creditele din trimestrul 4 sunt mai mici decât cele din trimestrul 1 sau trimestrul 3, ceea ce indică în mod clar o subfinanțare.

Tabelul 7. Cheltuielile de personal aprobate pentru anumiți ordonatori principali de credite în 2025, defalcate pe trimestre. Comparatie cu execuțiile în 2024 (mil. RON)

Ordonator principal de credite	Execuție 2024	Programare 2025	Trimestrul 1	Trimestrul 2	Trimestrul 3	Trimestrul 4	Prog. 2025 vs. Exec. 2024	2025: T4 vs. T1
Ministerul Educației și Cercetării	35,217	38,145	9.760	10.049	8.889	9,446	8	-3
Ministerul Afacerilor Interne	20,323	20,471	5,133	5,389	4,989	4,961	1	-3
Ministerul Apărării Naționale	10,378	14,016	3.537	3.421	3.369	3,690	35	4
Ministerul Finanțelor	4,189	4,167	1,100	1,100	1,080	887	-1	-19
Înalta Curte de Casație și Justiție	4.415	3.351	841	850	829	831	-24	-1
Ministerul Sănătății	2.620	2.802	715	729	665	693	7	-3
Serviciul Român de Informații	2.220	2.483	623	606	605	650	12	4
Ministerul Public (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)	2.375	1.555	394	395	391	375	-35	-5
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	898	903	245	230	219	208	1	-15
Serviciul de Telecomunicații Speciale	663	719	178	187	185	168	8	-5

⁵⁴ De exemplu, bugetul Ministerului Afacerilor Interne a inclus în 2024 plăți salariale pentru membrii birourilor electorale pentru trei runde de alegeri naționale; pentru 2025 a fost bugetată o singură alegere națională; cu toate acestea, cheltuielile salariale au rămas neschimbate, pentru a compensa impactul creșterilor salariale acordate începând cu aprilie 2024.

Ministerul Afacerilor Externe	750	716	163	290	140	123	-4	-24
Secretariatul General al Guvernului	646	526	132	149	143	102	-19	-23
Serviciul de Protecție și Pază	331	356	91	91	83	91	8	0
Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	121	132	36	35	33	29	10	-18

Sursa: Elaborat de autori pe baza datelor Ministerului Finanțelor (<https://mfinante.gov.ro/ro/buget-2025>)

62. **Ordonatorii principali de credite care au un fond de salarii sub-bugetat se bazează pe rectificări bugetare pentru a crește alocările.** Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul celui de-al doilea semestru al exercițiului bugetar prin legi de rectificare, până cel târziu la 30 noiembrie. Parlamentul poate autoriza Guvernul să emită ordonanțe de modificare a legilor bugetare în timpul vacanței parlamentare. Legile de rectificare sunt supuse aceluiași proceduri ca și legile bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor stabilite în calendarul bugetar. De obicei, în timpul rectificărilor bugetare, ordonatorii principali de credite reușesc să obțină credite suplimentare pentru fondul de salarii, fie din bugetul propriu, prin realocarea unor sume din alte categorii de cheltuieli, fie din bugetele altor ordonatori pentru care execuția este estimată sub nivelul planificat. Nici în acest scenariu, deciziile luate în timpul rectificării nu se bazează pe niciun instrument formal de planificare a forței de muncă.
63. **Procesul actual de planificare bugetară răspunde obiectivelor MF, dar nu și celor ale ordonatorilor principali de credite, inclusiv ale celor care gestionează personal din funcția publică.** În forma sa actuală, procesul de planificare bugetară condus de MF nu le oferă ordonatorilor principali de credite posibilitatea, nici instrumentele necesare pentru a integra practicile de planificare a forței de muncă în propunerile de buget. Situația este cauzată de lipsa unui dialog interinstituțional premergător procesului de elaborarea a bugetului privind politicile salariale, procedurile de planificare a forței de muncă și impactul pe care acestea le-ar avea asupra bugetului. Drept urmare, MF ajustează plafoanele fondului de salarii pentru a se încadra în obiectivele bugetare pe termen mediu, chiar dacă acestea nu acoperă integral nevoile ordonatorilor principali de credite. Plafoanele iau în considerare execuția estimată pentru anul curent și impactul noilor reglementări deja aprobate asupra salariilor sau forței de muncă. Cu toate acestea, ele nu țin cont de alți factori care pot influența fondul de salarii, cum ar fi nevoile de recrutare sau de formare, cu excepția cazului în care acestea sunt prevăzute în legislația în vigoare (a se vedea Caseta 5 pentru practicile de bugetare a resurselor umane în Austria). În plus, în practică, calendarul bugetar nu este aproape niciodată respectat; procesul de planificare bugetară are loc aproape integral în trimestrul 4 al anului curent, sau se extinde până în prima lună a anului bugetar (anul n).
64. **Procesul de PFM în administrația publică nu este conectat la dinamica pieței muncii.** În administrația publică nu există o practică sistematică de identificare a grupului de posturi de referință

din sectorul privat, care să fie folosit ca punct de comparație în ceea ce privește politicile de resurse umane (de exemplu, pentru clasificarea posturilor sau pentru compararea salariilor din sectorul privat cu cele din sectorul public). Structura și sistemul de clasificare a posturilor (în conformitate cu Legea 153/2017 privind salarizarea) nu sunt corelate cu taxonomiile naționale și/sau internaționale ale posturilor, cum ar fi Clasificarea ocupațiilor din România (COR) sau, respectiv, Clasificarea europeană a competențelor, calificărilor și ocupațiilor (ESCO) și nu permite realizarea unei comparații între posturile din sectorul public și cel privat, pentru a identifica dinamica pieței muncii pentru specializări sau ocupații specifice. La nivel macro, PFM este corelată doar indirect cu condițiile pieței muncii printr-un mecanism formal, în măsura în care Guvernul poate impune înghețarea cheltuielilor de personal pentru a limita creșterile nesustenabile ale datoriei publice.⁵⁵ Astfel, administrația publică este, în mare măsură, insensibilă la tensiunile de pe piața muncii și la condițiile de angajare, în special în ceea ce privește nivelul și structura salariilor. Această situație poate afecta negativ stimulentele pentru creșterea eficienței forței de muncă din administrația publică (de exemplu, din cauza oportunităților crescute de extracție de resurse – rent-seeking - prin angajarea în sectorul public) și împiedică potențialele sinergii între forța de muncă din sectorul privat și cea din sectorul public.

Caseta 5. Calcularea obligatorie și standardizată a costurilor pentru legislație din Austria

În Austria, proiectele de legi noi sau de modificare a legilor existente sunt de obicei propuse Parlamentului de către Guvernul Federal (proiect de lege al Guvernului). Pentru o astfel de propunere, consiliul de miniștri trebuie să voteze în unanimitate. Structura proiectelor de lege ale Guvernului – inclusiv materialele suplimentare obligatorii – este stabilită printr-un act normativ și prin ordonanțe adoptate în temeiul acestuia, astfel încât toți angajații publici și miniștrii trebuie să respecte aceste specificații predefinite. Un proiect de lege guvernamental cuprinde, de obicei, proiectul propriu-zis, explicații scrise (considerente) pentru proiect și așa-numita evaluare a impactului orientată spre rezultate („wirkungsorientierte Folgenabschätzung”, prescurtat „WFA”). Este obligatoriu să se acopere aspecte specificate în cadrul WFA, unul dintre acestea fiind impactul fiscal al măsurilor propuse. Estimările impactului fiscal trebuie să includă o previziune anuală cu privire la cheltuielile și obligațiile asumate pentru următorii cinci ani fiscali.

Cu toate acestea, în cazul cheltuielilor de personal există reglementări suplimentare care ajută la standardizarea modului de calcul: Ministerul Finanțelor stabilește, printr-o ordonanță și prin avize anuale, numărul de ore de lucru anuale per post utilizat pentru a calcula cererea de posturi suplimentare, costul mediu pe post în funcție de gradul de încadrare, care trebuie utilizat în estimări de costuri, precum și factorul de creștere anual care trebuie aplicat pentru calcularea costurilor pentru anii următori. De asemenea, sunt stabilite valori nominale pentru costurile de închiriere a imobilelor (birouri) pe metru pătrat în diferite zone ale țării. Astfel, dacă un minister dorește să propună un proiect de lege pentru, de exemplu, crearea unei noi agenții, trebuie să stabilească mai întâi o organigramă. Apoi, trebuie stabilite fișele preliminare ale posturilor pentru toate posturile din cadrul agenției respective și trebuie efectuate calculele privind numărul de posturi necesare. Fiecărui post i se atribuie un grad profesional preliminar,

⁵⁵ OUG nr. 156/2024 privind unele măsuri fiscale și bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general consolidat pentru 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prelungirea unor termene și Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscale și bugetare.

iar apoi cheltuielile totale de personal trebuie calculate în conformitate cu standardele stabilite de Ministerul Finanțelor.

Ulterior, aceste încadrări preliminare, efectele asupra planului de personal și estimările de costuri vor fi verificate de structura responsabilă cu funcția publică (în prezent în cadrul Cancelariei) și de Ministerul Finanțelor, pentru a se stabili plauzibilitatea acestora și fezabilitatea din punct de vedere financiar..

Sursa: Elaborat de autori pe baza Legii federale privind gestionarea bugetului federal (Legea bugetului federal 2013 – BHG 2013) și a contribuțiilor experților.

4. Facilitarea unei PFM eficiente în administrația publică și funcția publică din România

4.1 Măsuri propuse pentru introducerea condițiilor structurale necesare pentru PFM

65. **PFM în administrația publică românească trebuie definită în mod explicit și instituționalizată ca o funcție esențială a MRU, capabilă să valorifice toate instrumentele disponibile pentru gestionarea personalului în termeni de competențe și costuri.** Un exercițiu de PFM eficient ar trebui să depășească etapa premergătoare recrutării funcționarilor publici, deoarece aceste măsuri implică identificarea și abordarea sistematică a deficitului actual și viitor de competențe, ceea ce ar ajuta instituțiile să dispună de un număr adecvat de angajați, cu competențele potrivite, în funcțiile potrivite, care să poată ajuta la îndeplinirea misiunilor instituționale și a obiectivelor politice. Un astfel de exercițiu ar face distincția între deficitul de personal, în cazul în care nu există suficienți angajați pentru a acoperii pozițiile esențiale, și deficitul de competențe, în cazul în care personalul existent nu dispune de competențele necesare. Integrarea PFM într-o strategie organizațională mai amplă ar corela și ancora deciziile de management al resurselor umane de mandatele instituționale și de obiectivele strategice. Astfel, cadrul de reglementare ar trebui să definească PFM ca un proces structurat și continuu, prin care liderii și managerii de la toate nivelurile organizaționale să poată colabora cu instituția centrală de management la resurselor umane, pentru a determina dimensiunea și structura optimă a forței de muncă necesare pentru atingerea obiectivelor instituționale. Rezultatele exercițiilor de PFM ar trebui să stea la baza elaborării notelor de justificare bugetare, a previziunilor și autorizațiilor de personal, precum și a elaborării, implementării și monitorizării strategiei de resurse umane a fiecărei organizații.

Caseta 6. Definiție propusă pentru funcția de PFM în administrația publică din România

Planificarea forței de muncă ar trebui definită ca un exercițiu instituțional structurat, continuu și instituționalizat prin care autoritățile și instituțiile publice, în coordonare cu instituția centrală desemnată responsabilă cu MRU și Ministerul Finanțelor, determină dimensiunea, structura și profilurile optime ale forței de muncă necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor legale, a misiunilor și a obiectivelor strategice, maximizând în același timp rentabilitatea în limitele resurselor bugetare existente.

Exercițiul de PFM cuprinde identificarea, analiza și previziunea sistematică a nevoilor de personal actuale și viitor și, acolo unde este posibil, a nevoilor de competențe, făcând distincție între deficitul de personal – adică situațiile în care funcțiile esențiale nu pot fi îndeplinite din cauza personalului insuficient – și deficitul de competențe – adică situațiile în care personalul nu dispune de cunoștințele, abilitățile sau aptitudinile necesare.

66. **PFM ar trebui integrată în mod firesc în planificarea strategică a instituțiilor din administrația publică, pentru a ne asigura că forța de muncă este distribuită corect, dezvoltată și bugetată în conformitate cu obiectivele strategice și nevoile de implementare a programelor.** PFM ar trebui să devină un proces instituțional, nu unul limitat exclusiv la resursele umane. Acest lucru presupune

stabilirea unei legături formale atât din punct de vedere procedural, cât și în cadrul de reglementare, între managementul strategic și procesele de PFM, astfel încât previziunile privind componența forței de muncă și cheltuielile de personal aferente să decurgă din prioritățile instituționale și să contribuie la realizarea loc. În practică, acest lucru se traduce prin faptul că fiecare obiectiv strategic și măsură de program din cadrul PSI ar trebui să fie susținut de indicatori și acțiuni specifice privind forța de muncă, numărul și profilurile posturilor, riscurile (de exemplu, retenția sau dificultățile de angajare) și intervențiile de formare, toate acestea fiind evaluate din punct de vedere al costurilor și reflectate în bugetele de personal. Platforma IT folosită pentru planurile strategice instituționale ar trebui să devină un instrument central pentru exercițiul de PFM, prin intermediul căruia instituțiile să poată defini, urmări și monitoriza eficiența personalului în raport cu îndeplinirea obiectivelor strategice. Alinierea celor două procese ar permite instituțiilor să angajeze și să formeze personalul potrivit, cu competențele potrivite, în rolurile potrivite, la momentul potrivit, optimizând astfel utilizarea fondurilor publice în realizarea priorităților organizaționale.

67. **Un proces de PFM în administrația publică din România nu poate funcționa, în acest stadiu, în absența unei structuri de coordonare la nivel central cu un mandat clar de a ghida, consolida și superviza PFM în toate instituțiile.** O astfel de structură, ideal ancorată la nivelul ANFP, cu o capacitate consolidată, o poziționare instituțională și un mandat bine definit, ar trebui să acționeze atât ca un coordonator strategic al planificării forței de muncă, asigurând coerența între planurile instituționale privind forța de muncă și politicile mai ample ale guvernului în materie de resurse umane și obiective bugetare și fiscale. Rolul său ar trebui să includă stabilirea de metodologii și standarde comune pentru analiza forței de muncă – pe baza celor propuse în acest capitol, precum și în Anexa 2 și 3 –, definirea cerințelor de date și asigurarea interoperabilității sistemelor pentru MRU și de salarizare pentru generarea de analize la nivelul întregii administrații. Organismul central ar trebui, de asemenea, să stocheze și să analizeze datele privind forța de muncă pentru a identifica tendințele la nivel guvernamental, deficitele critice de capacitate și să utilizeze aceste date în fundamentarea priorităților de recrutare, a mecanismelor de mobilitate și a intervențiilor de formare țintite. Cel mai important, mandatul său ar trebui corelat formal cu cel al MF în ceea ce privește procesul de planificare și execuție bugetară, din perspectiva cheltuielilor de personal pentru administrația publică. Acest mandat explicit vizează corelarea rezultatelor PFM cu planificarea bugetară și viceversa, garantând faptul că deciziile privind personalul sunt atât justificate din punct de vedere strategic, cât și sustenabile din punct de vedere fiscal. Prin această funcție centrală de coordonare, Guvernul ar putea să orienteze dimensiunea globală, structura și, într-o etapă ulterioară, competențele forței de muncă din administrația publică în conformitate cu prioritățile sale operaționale și strategice, menținând în același timp flexibilitatea instituțională și sustenabilitatea bugetară.
68. **Cadrul de PFM ar trebui să funcționeze ca un mecanism central de coordonare care orientează și condiționează toate celelalte funcții de resurse umane și bugetare pentru personalul administrației publice.** Rezultatele sale analitice, cum ar fi analiza compoziției forței de muncă și proiecțiile privind necesarul de personal, ar trebui să ghideze în mod direct controlul schemelor de personal, determinând numărul și tipul optim de posturi, în concordanță cu obiectivele instituționale și cu plafoanele bugetare. Planificarea bugetară pentru personal ar trebui să fie legată în mod explicit de previziunile privind numărul de angajați și cheltuielile de personal, astfel încât cheltuielile să reflecte necesarul real de personal, nu să se bazeze pe alocări anterioare, sau pe considerente politice. De

asemenea, recrutarea, mobilitatea, formarea și dezvoltarea sau planificarea succesiunii ar trebui utilizate în mod complementar pentru a răspunde deficitelor identificate și priorităților strategice, pe baza PFM. În același timp, procesul de planificare ar trebui să determine periodic instituțiile, prin evaluări obiective, să își optimizeze structura de personal, inclusiv prin eliminarea posturilor învechite sau redundante din organigramă și din planurile de personal sau prin externalizarea funcțiilor, pentru a răspunde cerințelor organizaționale în continuă evoluție. În acest fel, PFM devine un proces integrativ și bazat pe dovezi, care aliniază deciziile privind personalul, dezvoltarea capacităților și bugetarea cheltuielilor de personal într-un sistem coerent pentru gestionarea strategică și durabilă a funcției publice.

69. **Sistemul de clasificare și taxonomia posturilor din administrația publică⁵⁶ ar trebui restructurate în mod cuprinzător, astfel încât să permită o segmentare relevantă a forței de muncă, interoperabilitatea datelor și un management al resurselor umane bazat pe competențe în vederea unui proces de PFM eficient.** Agregarea actuală a tuturor posturilor administrative într-o singură familie ocupațională și absența unui sistem de codificare unificat limitează sever capacitatea instituțiilor de a-și segmenta forța de muncă, de a anticipa nevoile viitoare și de a elabora planuri specifice de intervenție în domeniul resurselor umane. Introducerea „domeniilor funcționale”, astfel cum este propusă de ANFP, ar permite instituțiilor să cartografieze mai precis componența forței de muncă și să identifice rolurile esențiale pentru misiune la nivelul tuturor ocupațiilor și pozițiilor din administrația publică. Această inițiativă ar trebui susținută cu un exercițiu centralizat de analiză a posturilor, care să definească profilurile specifice ale fiecărui post (inclusiv în ceea ce privește competențele specifice) din administrația publică și să le reclasifice în domenii funcționale. În plus, analiza posturilor ar servi la identificarea rolurilor care nu sunt încă acoperite prin clasificarea existentă a posturilor, sau care pot fi acoperite mai bine prin posturi distincte. Această reformă ar trebui să fie însoțită de un sistem de codificare coerent și unitar, pentru a asigura interoperabilitatea datelor privind forța de muncă între ministere și agenții, sprijinind o analiză consecventă și un proces decizional bazat pe dovezi.
70. **Guvernul României ar trebui să stabilească o taxonomie unitară pentru toate datele cheie și conceptele de referință privind resursele umane utilizate la nivelul ministerelor și instituțiilor publice.** Aceasta ar trebui să cuprindă, printre altele, descrieri standardizate pentru posturile și funcțiile din întreg sector public (aliniat, acolo unde este posibil, la clasificările Organizației Internaționale a Muncii (OIM) și codurile COR), din care să derive fișe de post comparabile între aceleași funcții și posturi, categorii unitare de salarii și sporuri, precum și un registru cuprinzător al instituțiilor publice (care să includă, acolo unde este posibil, entitățile subordonate, corelate cu codul fiscal al instituției-mamă). Aceste registre ar trebui gestionate de o singură autoritate desemnată – în prezent, MMFTSS este cea mai potrivită pentru un astfel de mandat, având în vedere responsabilitatea sa *de facto* pentru clasificarea posturilor din sectorul public, prin prerogativele sale asupra sistemului salarial din sectorul public. Registrele ar trebui să se bazeze pe identificatori unici, să fie accesibile tuturor părților interesate relevante și să utilizeze standarde de date deschise pentru a permite interogarea prin API-uri. Deși

⁵⁶ Din punct de vedere al MRU, clasificarea posturilor se referă la procesul de diferențiere a tipurilor de posturi în funcție de anumite dimensiuni legate de complexitatea rolului, pentru a asigura echitatea internă; taxonomia posturilor se referă la o structură de organizare a posturilor în grupuri ierarhice, bazată pe natura muncii, domeniul funcțional specific și/sau seturile de competențe necesare.

sistemele individuale pot menține replici offline sau cache-uri pentru eficiența operațională, sincronizarea regulată cu setul central de date și mecanismele robuste de control al versiunilor sunt esențiale. Dincolo de definirea câmpurilor de date individuale, registrele ar trebui să stocheze, de asemenea, ierarhia completă a atributelor dependente, astfel încât să se evite înregistrările duplicate și introducerea de date eronate. De exemplu, pe baza identificatorului instituțional, toate informațiile conexe (cum ar fi numele, adresa, codul SIRUTA și familia ocupațională) ar trebui să poată fi preluate automat. În mod similar, pe baza identificatorului funcției, informații precum nivelul de studii necesar, statutul special și gradele și treptele profesionale eligibile ar trebui să fie disponibile automat.

71. **Exercițiul de PFM ar trebui utilizat pentru a fundamenta procesul anual de planificare bugetară, prin furnizarea de proiecții privind cheltuielile de personal.** Procesul de planificare bugetară începe, în teorie, la jumătatea fiecărui an calendaristic. Una dintre sarcinile MF este de a stabili plafoane de cheltuieli la nivelul administrației publice generale și la nivelul principalilor ordonatori de credite, inclusiv în ceea ce privește cheltuielile de personal. În acest sens, prin PFM ar trebui să se furnizeze estimările de cheltuieli pentru anul următor (anul n) și pentru anii următori (până la anul $n+3$) în avans, adică în al doilea trimestru al fiecărui an. Pentru funcția publică, ANFP ar putea estima cheltuielile de personal pe baza (i) datelor din anul precedent (date colectate, de exemplu, prin formularul L153), ajustate în funcție de dinamica salarială din anul curent, (ii) proiecțiilor recent elaborate privind numărul de angajați și (iii) previziunilor privind modificările politicii salariale care urmează să fie implementate în anul n și ulterior. Acest proces ar trebui să se desfășoare în strânsă coordonare cu Ministerul Finanțelor pentru a asigura acuratețea metodologică și conștientizarea înainte de elaborarea scrisorii-cadru și a plafoanelor de cheltuieli.

4.2 Modificări propuse pentru procesul de PFM în vederea îmbunătățirii eficienței acestui mecanism

72. **Procesul actual de PFM în administrația publică din România ar trebui să se concentreze pe elaborarea de previziuni precise privind dinamica și cheltuielile de personal, care să fundamenteze în mod direct procesul de elaborarea a bugetului anual.** Pentru a începe să genereze valoare la nivelul administrației publice, procesul de PFM trebuie mai întâi să își atingă în mod eficient obiectivul fundamental, și anume să ofere o imagine clară a forței de muncă existente și a structurii acesteia, să cuantifice implicațiile financiare ale menținerii acestei structuri și să identifice pozițiile care trebuie ocupate în anul următor. Acolo unde este posibil, acest lucru ar trebui să permită instituțiilor să prioritizeze respectivele nevoi de recrutare, care ar trebui apoi traduse în estimări clare privind cheltuielile de personal, salarii, indemnizații, dar și pensionările sau reducerile de personal viitoare, pentru a se asigura că deciziile de recrutare și mobilitate se încadrează în plafoanele stabilite prin ciclul bugetar. Prin fundamentarea planificării forței de muncă pe proiecții precise ale cheltuielilor și corelarea acestora cu procesul bugetar, instituțiile pot controla cheltuielile de personal, asigurându-se în același timp că nevoile esențiale de personal sunt finanțate și aliniate la obiectivele strategice.
73. **Modelarea și proiecțiile privind forța de muncă trebuie să se bazeze pe o metodologie și pe o serie de indicatori standardizați pentru colectarea și prelucrarea datelor privind personalul.** O condiție prealabilă esențială pentru stabilirea unei planificări credibile și operaționale în administrația publică din România este definirea și aplicarea unui set de indicatori relevanți și *fezabili*. Pentru funcția publică,

ANFP ar trebui să aplice acești indicatori pentru a estima și anticipa evoluția forței de muncă; un proces de Planificare la nivel de administrație ar necesita extinderea acestui mandat. Așa cum se descrie în studiile de caz de țară, o PFM fundamentată pe date concrete începe cu un set mic, standardizat și de înaltă calitate de indicatori, care pot fi măsurați încă din faza incipientă, și abia ulterior se extinde la analize predictive avansate. În stadiul actual, incipient, al capacității sistemului și administrației, precum și experienței limitată în utilizarea datelor în managementul resurselor umane, ANFP ar trebui să acorde prioritate măsurării următoarelor tipuri de indicatori, așa cum se descrie în detaliu în Tabelul 8:

- Estimări cu privire la sustenabilitatea fiscală, prin corelarea proiecțiilor privind personalul cu cheltuielile de personal.
- Analizarea dinamicii forței de muncă și anticiparea riscurilor asociate, cum ar fi pensionările, fluctuația personalului, plecările și mobilitatea .
- Identificarea deficitului de personal în diferitele categorii din funcția publică și în profilurile posturilor.

Tabelul 8. Potențiali indicatori pentru modelarea și proiecțiile forței de muncă în funcția publică din România

Categoria indicatorului	Indicatori specifici	Importanță pentru PFM
Dimensiunea și structura forței de muncă	Număr de angajați per instituție, categorie, clasă, funcție, grad, vârstă, sex	Permite stabilirea bugetului de referință, expune distorsiunile structurale (supraîncadrare/subîncadrare) și identifică riscurile legate de îmbătrânire și pensionare.
Eligibilitate pentru pensionare	Personalul eligibil pentru pensionare în 1, 3 și 5 ani	Permite instituțiilor să asigure continuitatea în funcțiile de conducere și în rolurile de specialitate.
Distribuție geografică	Personalul pe regiuni și municipalități	Permite instituțiilor să identifice riscurile legate de furnizarea serviciilor teritoriale și constrângerile legate de recrutare în afara locațiilor de referință (de exemplu, București)
Cheltuieli de personal	Suma totală a salariilor, costul mediu pe categorie, clasă, funcție, grad	Permite instituțiilor să coreleze direct practicile de PFM cu sustenabilitatea fiscală, plafoanele bugetare și controlul cheltuielilor salariale
Fluctuația personalului	Pensionări, plecări voluntare, concedieri, decese	Permite instituțiilor să elaboreze predicții cu privire la evoluția dinamicii forței de muncă

Recrutare și angajare	Noii angajați pe grade, gen, nivel de educație	Permite instituțiilor să evidențieze dinamica recrutării și retenției în funcția publică
Mobilitate internă	Promovări, transferuri, misiuni temporare	Măsoară funcționalitatea pieței interne a muncii și a parcursurilor profesionale
Nivel de calificare la angajare	Caracteristici educaționale la angajare, pe niveluri și domenii	Acționează ca un indicator pentru specializarea în materie.
Formare și perfecționare	Formare profesională, programe de dezvoltare finalizate	Arată investiția în formarea profesională viitoare, nu doar în menținerea acesteia
Experiență în domeniile funcționale	Ani de experiență în domenii operaționale/politici de bază	Permite cartografierea capacității în funcție de post, nu doar în funcție de numărul de angajați

Sursa: Elaborat de autori.

74. **Procesul de PFM trebuie să vizeze integral personalul administrației publice, nu doar funcționarii de la nivel central și teritorial.** Pentru o planificare eficientă este nevoie de o viziune de ansamblu asupra tuturor categoriilor de posturi din administrația publică, întrucât aceste roluri determină în mod colectiv capacitatea unei instituții de a furniza servicii, de a implementa reforme și de a gestiona volumul de muncă operațional – rolul funcționarilor publici în funcționarea administrației publice nu poate fi delimitat și tratat separat de celelalte categorii de personal. Limitarea PFM la funcționarii publici scapă din vedere cealaltă jumătate a cheltuielilor de personal și nu ajută la rezolvarea problemei privind deficitul de personal interdependent și deficitul de competențe. O abordare unitară asigură că oferta de forță de muncă, cererea și proiecțiile de costuri aferente reflectă realitatea operațională completă a administrației publice, permițând o mai bună alocare a resurselor bugetare, o prioritizare mai clară a rolurilor critice și o aliniere mai coerentă între deciziile de resurse umane și nevoile strategice.
75. **Pentru realizarea unui calcul cu privire la cheltuielile de personal este nevoie de date cuprinzătoare la nivel micro, adică la nivel de post.** ANFP nu deține în prezent astfel de date, însă MMFTSS le are și ar putea fi importate în bazele de date ANFP. Pentru realizarea unor estimări a cheltuielilor de personal din administrația publică este nevoie informații privind salariul brut pentru cel puțin un eșantion reprezentativ de angajați, atât funcționari publici, cât și angajați cu contract individual de muncă. Având în vedere complexitatea structurii instituționale și variațiile în ceea ce privește funcțiile și organigramele, reprezentativitatea este aproape imposibil de obținut. Prin urmare, cel mai bun mod de a determina cheltuielile este să se calculeze impactul pe care intervențiile la nivel de salariu sau la nivel de resurse umane, l-ar avea la nivel micro, adică la nivel de post. În acest scop, organismul central desemnat pentru implementarea PFM, în contextul actual ANFP, ar trebui să utilizeze o bază de

date cu variabile calitative și cantitative care contribuie la calculul salariului brut⁵⁷, precum și variabilele care stau la baza indicatorilor din Tabelul 8 de mai sus. În prezent, bazele de date ANFP – SENEOSP – nu conțin aceste date și nici nu ar trebui să fie concepute pentru a le colecta de la zero. Un exemplu în acest sens este formularul L153 al MMFTSS, care colectează date privind remunerația angajaților din sectorul public civil. Deși ar fi necesară o restructurare a variabilelor și a sistemului de codificare, principala problemă a formularului 153 este conformitatea. În 2024, doar 40 % din posturile din sectorul public au fost raportate de instituțiile publice. Simplificarea formularului și sancționarea angajatorilor care nu respectă normele sunt condiții prealabile pentru transformarea bazei de date într-un instrument fiabil de măsurare a cheltuielilor de personal din administrația publică.

76. **Mecanismul de PFM ar trebui să se bazeze pe un set de principii fundamentale care să asigure alinierea strategică a deciziilor cu privire la resursele umane, fundamentarea acestora prin date concrete și flexibilitatea în funcție de nevoile organizaționale în schimbare.** Cadrul de PFM ar trebui să se bazeze pe o serie de principii fundamentale, menite să asigure guvernanta, rigoarea și mecanismele de feedback necesare pentru anticiparea riscurilor legate de personală, menite să asigure adaptabilitatea la schimbări în mandatele organizaționale sau pe piețele forței de muncă. Într-o etapă ulterioară, acest set de principii vor ajuta vizarea necesarului de competențe în administrația publică. Fără respectarea acestor principii, PFM va continua să fie fragmentată, reactivă și deconectată de la prioritățile instituționale, subminând atât calitatea serviciilor, cât și sustenabilitatea fiscală. Aceste principii sunt:⁵⁸

- **Angajamentul conducerii:** pentru o PFM eficientă este nevoie de un angajament clar și susținut din partea conducerii, deoarece numai liderii pot stabili priorități, pot alocă resurse și semnală dacă deciziile privind forța de muncă sunt strategice sau administrative.
- **Ancorare strategică:** Planificarea trebuie direct corelată de mandatul organizației și cu rolul, obiectivele și prioritățile operaționale corespunzătoare, astfel încât numărul și structura personalului, precum și investițiile în forța de muncă să sprijine ceea ce se așteaptă ca instituția să realizeze și să îndeplinească.
- **Utilizarea unui set de date fiabile și complete:** deciziile trebuie să se bazeze pe informații corecte despre structura demografică a forței de muncă, competențele, fluctuația personalului și volumul de muncă; fără date de calitate, instituțiile nu pot evalua riscurile, nu pot anticipa nevoile viitoare și nu pot lua decizii corecte în ceea ce privește personalul.
- **Implicarea principalelor părților interesate:** managerii, departamentele de resurse umane, angajații și partenerii sociali trebuie să fie implicați în proces, astfel încât planurile privind forța de

⁵⁷ Caracteristicile angajatorului, locul de muncă, vechimea în muncă, gradul, nivelul de studii, fracțiunea de normă, salariul de bază, factorii care pot determina salariul de bază, cum ar fi participarea la implementarea proiectelor UE, toate componentele variabile ale remunerației.

⁵⁸ În conformitate cu Oficiul General de Contabilitate al SUA. 2003. Principii cheie pentru planificarea strategică eficientă a forței de muncă. Raport către Congres; și Sokol, Marc B. și Beverly A. Tarulli. 2024. Planificarea strategică a forței de muncă: cele mai bune practici și direcții emergente. New York. Oxford Academic.

muncă să reflecte realitățile operaționale, să beneficieze de sprijinul celor vizați și să reducă rezistența la schimbare.

- **Integrarea deplină cu mecanismele de planificare a bugetului și a resurselor:** Planificarea trebuie corelată cu procesul de planificare al bugetului, astfel încât prioritățile de personal să fie finanțate în mod realist, iar cheltuielile de personal să rămână în limitele bugetului.
- **Integrarea procedurilor de monitorizare și evaluare în procesul de planificare al forței de muncă:** evaluarea periodică a progreselor, ipotezelor și rezultatelor ar permite instituțiilor să ajusteze planurile privind forța de muncă în funcție de condițiile în schimbare și să argumenteze rezultatele obținute în următoarele cicluri de PFM și bugetare.

77. **Un mecanism eficient de PFM ar trebui să aibă la bază un ciclu explicit și bine integrat.** Cadrul PFM ar trebui să ofere un proces structurat de aliniere a capitalului uman la obiectivele organizaționale, clarificând mai întâi prioritățile strategice. Acesta ar trebui să stabilească o imagine detaliată a forței de muncă actuale, să anticipeze cererea viitoare și dinamica forței de muncă pe viitor, dar și să identifice deficitele. Pe baza acestor informații, instituțiile ar urma să elaboreze și să implementeze planuri specifice de recrutare, retenție, dezvoltare sau restructurare a forței de muncă și, ulterior, ar putea monitoriza și revizui aceste măsuri pentru a se asigura că rămân eficiente și adaptate la condițiile în schimbare, în special cele fiscale și bugetare. Acest proces ar urma să fie coordonat și ghidat, de la nivel central, de ANFP, ca parte a ciclului de planificare bugetară condus de MF, și ar cuprinde în mai multe etape succesive, eșalonate în timp:

- (i) **Definirea direcției strategice a instituției.** Planificarea nu este un scop în sine, ci ar trebui să fie un demers care să sprijine instituțiile publice în îndeplinirea mandatului și în atingerea obiectivelor care le-au fost atribuite. Ca atare, trebuie să existe o bună înțelegere a mandatului și a rezultatelor scontate la nivel de instituție. În acest scop, în vederea implementării unui proces de planificare a forței de muncă instituțiile trebuie să delimiteze și să dezagregheze funcțiile organizaționale de bază și să cartografieze modul în care acestea sunt repartizate între structurile interne, pentru a identifica responsabilitățile departamentale corespunzătoare, precum și capacitățile și competențele personalului necesare. Acest lucru ar permite evaluarea forței de muncă în raport cu nevoile funcționale la nivel instituțional, și nu fragmentat, la nivelul fiecărui departament. Fără această aliniere, PFM rămâne un exercițiu administrativ, limitat la măsurători izolate ale numărului de angajați, mai degrabă decât un proces esențial pentru îmbunătățirea performanței instituționale.
- (ii) **Modelarea forței de muncă actuale.** Pentru o PFM eficientă este nevoie de (i) o imagine de ansamblu completă asupra forței de muncă actuale (dimensiunea, compoziția, repartizarea geografică, distribuția și gradul de dependență de personalului temporar și/sau a furnizorilor externi) și (ii) modul în care această forță de muncă este repartizată pentru îndeplinirea funcțiilor, obiectivelor și/sau programelor specifice. Această bază de referință permite instituțiilor să înțeleagă capacitățile actuale, să identifice vulnerabilitățile (de exemplu, numărul mare de pensionari viitoare în departamentele specializate și cele cheie) și să determine ce resurse au de fapt la dispoziție pentru a-și îndeplini rolul de bază și, astfel, pentru a-și atinge obiectivele strategice. Subcapitolul 5.3.1 de mai jos oferă un exemplu al modului în care datele privind personalul disponibile în prezent în

funcția publică și, respectiv, în administrația publică pot fi utilizate de ANFP pentru analiza și prognoza forței de muncă.

(iii) Evaluarea necesarului viitor de personal și prognozarea forței de muncă disponibile.

Instituțiile ar trebui să realizeze estimări cu privire la forța de muncă de care vor avea nevoie în viitor (cererea) pe care să le compare cu forța de muncă pe care preconizează că o vor avea (oferta). Previziunile privind cererea iau în considerare prioritățile strategice, volumul de muncă viitor, modelele de prestare a serviciilor și schimbările instituționale preconizate (de exemplu, digitalizarea proceselor), dar și profilurile posturilor vizate. În previziuni se va ține seama de pensionări, de fluctuația de personal, de provocările legate de recrutare și retenție, precum și de constrângerile bugetare. Această etapă traduce strategia în cerințe concrete de personal și capacitate.

(iv) Identificarea nevoilor de personal și elaborarea planurilor privind forța de muncă la nivel strategic și operațional.

Compararea cererii și ofertei relevă deficitul de personal, surplusul și deficitul de competențe. Această etapă articulează ceea ce trebuie schimbat, dacă în cadrul instituției este nevoie să se recruteze mai mult sau mai puțin personal și pentru ce posturi, dacă este nevoie de o redistribuire a personalului sau de modificarea anumitor procese pentru furnizarea de servicii. Se elaborează apoi strategii țintite, pentru recrutare, retenție, formare, strategii de reproiectare a posturilor, de externalizare și mobilitate, sau măsuri care să faciliteze transferul de cunoștințe. Această etapă vizează definirea unor măsuri realiste de a acoperi deficitul de personal.

(v) Implementarea planurilor privind forța de muncă.

În această etapă se trece la implementarea planurilor operaționale privind forța de muncă, care traduc în acțiuni concrete planul strategic privind forța de muncă. Instituțiile trebuie să stabilească responsabilități clare în acest sens. În vederea implementării corecte, este nevoie ca personalul de conducere să explice obiectivele, să adapteze deciziile legate de resurse umane și să (re)alocare bugetele.

(vi) Evaluarea eficacității strategiilor și revizuirea acestora, după caz.

PFM este un proces iterativ, iar instituțiile trebuie să monitorizeze implementarea planurilor, dacă acestea acoperă deficitul și dacă ipotezele de la care s-a plecat rămân valabile. Schimbările din domeniul fiscal și bugetar, ale politicilor de resurse umane sau ale priorităților strategice necesită adesea ajustări. Această etapă asigură îmbunătățirea continuă și menține planul privind forța de muncă adaptabil și relevant.

Un rezumat al calendarului pentru procesul de PFM propus este prezentat în Tabelul 9 de mai jos, iar o descriere completă a procesului este inclusă în Anexa 2. Acest proces e definit ca un exercițiu bienal, implementat prin planuri de acțiuni cu măsuri anuale.

Tabelul 9. Calendar de implementare pentru procesul de PFM propus

Etapă	Calendar	Scopul principal	Rezultate cheie
Etapă 1. Emiterea de orientări pentru o planificare strategică a forței de muncă	Mai- iunie (bienal)	Lansarea ciclului național de PFM și alinierea forței de muncă la prioritățile guvernamentale și la cadrul bugetar	- Parametrii ANFP–SGG-MF privind PFM - Priorități naționale de recrutare - Limite obligatorii în materie bugetară și de personal

			(plafoane pentru posturile vacante, plafoane pentru abaterile de cheltuieli, limite de realocare)
Etapa 2. Diseminare și formare profesională	Iunie, anual, după etapa 1	Consolidarea capacității instituționale de aplicare a metodologiei PFM într-un mod consecvent	- Îndrumări operaționale și metodologice pentru ordonatorii principali de credite
Etapa 3. Analiza forței de muncă la nivelul instituțiilor	Iunie–iulie (înainte de elaborarea scrisorii-cadru)	Realizarea de diagnoze la nivel instituțional privind personalul, cheltuielile și dinamica forței de muncă	- Evaluarea forței de muncă și a cheltuielilor din administrația publică - Evaluarea forței de muncă din instituții și evaluarea cheltuielilor (ordonatorilor principali de credit) - Proiecții pe 2 ani privind pensionările, plecările, promovările, recrutările - Identificarea rolurilor critice pentru misiune (acolo unde este posibil) - Priorități cheie în domeniul resurselor umane derivate din PSI
Etapa 4. Elaborarea planurilor strategice și operaționale privind forța de muncă	August–noiembrie	Transformarea diagnozelor în măsuri concrete privind forța de muncă	- Indicatori standardizați (modificări ale numărului de angajați, impactul asupra cheltuielilor, posturi care vor fi deschise/închise) - Dezvoltarea proiectului de Plan strategic privind forța de muncă și a planurilor de acțiune privind forța de muncă - Propuneri concrete aliniate la plafoanele stabilite de Ministerul Finanțelor - Fundamentarea planului național de recrutare
Etapa 5. Aprobarea de către Guvern a Planului strategic privind forța de muncă	În termen de 30 de zile de la adoptarea legii bugetului anual	Oferă cadru legal pentru aprobarea măsurilor de management a resurselor umane, recrutare și	- Plafonarea numărului de angajați per instituție și categorie - Autorizarea numărului de posturi vacante autorizate

		plafoane de cheltuieli de personal	disponibile pentru recrutare externă - Aprobarea modificărilor de personal și organigramelor - Date integrate în tabloul de bord digital PSI
Etapa 6. Implementare, monitorizare și evaluare	Ciclu de implementare de 2 ani	Implementarea măsurilor privind forța de muncă și realizarea de analize pentru următorul ciclu de planificare	- Executarea cheltuielilor de personal în conformitate cu obiectivele fiscale și bugetare - Realizarea unui raport de evaluare privind implementarea Planului strategic privind forța de muncă - Rapoarte privind deviații de costuri, rezultatele obținute din implementarea măsurilor privind personalul și lecții învățate

Sursa: Elaborat de autori.

78. **Planificarea forței de muncă ar trebui evaluată pe baza unor rezultate concrete de performanță, deoarece scopul său final este de a spori eficacitatea instituțională, nu doar ocuparea posturilor vacante.** Succesul trebuie demonstrat prin progrese concrete, cum ar fi reducerea deficitului de competență în domeniile critice, îmbunătățirea timpului de angajare pentru funcțiile specializate și de conducere și controlul financiar multianual al cheltuielilor de personal. Tabelul 10 de mai jos prezintă o listă cu potențiali indicatori de performanță pentru PFM. În timp, planificarea eficientă a forței de muncă ar trebui să permită instituțiilor publice să se adapteze rapid la schimbările de direcție, la avansul tehnologic, la constrângerile bugetare și ale pieței forței de muncă.

Tabelul 10. Potențiali indicatori pentru evaluarea eficacității PFM

Dimensiune	Rezultate (proces/livrabile)	Rezultate (performanță/rezultate)
Date și analize privind forța de muncă	Rata de acoperire a datelor privind forța de muncă (% din forța de muncă inclusă în baza de date a PFM)	Îmbunătățirea preciziei previziunilor privind personalul și a estimărilor bugetare
	Definirea competențelor specifice pentru posturile din funcția publică (procentaj de posturi cu profiluri actualizate)	Decizii privind resursele umane bazate pe dovezi și susținute de analize fiabile Reducerea discrepanțelor de date între instituții

	Previziuni precise (diferența dintre necesarul de forță de muncă anticipat și cel real)	
Remediarea deficitului de competențe	Finalizarea analizei privind deficitul de competențe (procentajul de instituții care finalizează evaluări de personal) Rata de aliniere a programelor de formare și dezvoltare (procentajul de programe corelate cu nevoile identificate) Acoperirea planificării succesiunii (procentul posturilor critice pentru care au fost identificați succesori)	Reducerea deficitului de competență (scăderea procentuală a deficitelor de competențe) Creșterea eficienței etapelor de formare (procentajul de angajați care raportează o îmbunătățire a performanței) O rată mai mare de promovare internă și de pregătire pentru funcții de conducere
Recrutare și mobilitate	Îmbunătățirea timpului de angajare (procentajul de posturi din planul de recrutare ocupate în intervalul de timp prevăzut) Îmbunătățirea managementului resurselor interne (procentajul de posturi din planul de recrutare ocupate prin mobilitate) Raportarea ratei posturilor vacante (procentajul de posturi neocupate peste pragul țintă)	Reducerea timpului mediu de angajare Îmbunătățirea mobilității interne Reducerea dependenței de personalul angajat pe perioadă determinată sau ad hoc
Control financiar asupra cheltuielilor de personal	Menținerea cheltuielilor de personal în rândul ordonatorii principali de credite într-o marjă de +/- 3 % față de previziunile de costuri elaborate prin măsurile PFM Procentul de ordonatori principali de credite care asociază costurile, profilurile și numărul de angajați cu obiectivele și măsurile PSI.	Îmbunătățirea previzibilității cheltuielilor de personal în limitele fiscale Reducerea cheltuielilor neplanificate de personal Creșterea eficienței în alocarea resurselor umane (ponderea cheltuielilor de personal în bugetul instituției)

Sursa: Elaborare proprie.

4.2.1 Proiecții bazate pe date privind forța de muncă pentru funcția publică din România

79. **Analiza sistematică a cheltuielilor de personal, a numărului de angajați, a distribuției și a compoziției forței de muncă oferă baza empirică esențială pentru un plan credibil privind forța de muncă din administrația publică din România.** Această secțiune include o analiză a datelor disponibile în prezent despre personalul din funcția publică și administrația publică. Aceasta prezintă informații privind dimensiunea și structura forței de muncă, eligibilitatea pentru pensionare, distribuția geografică și costurile salariale pentru funcția publică. Împreună, acești indicatori permit interpretarea simultană a evoluției forței de muncă din perspectiva personalului și a bugetului, creând baza de date necesară pentru realizarea unor viitoare previziuni cu privire la forța de muncă și pentru formularea de politici privind procesul de recrutare, mobilitate, formare și reînnoire a conducerii. În acest fel, capitolul oferă fundamentul empiric pentru un viitor plan realist din punct de vedere financiar, echilibrat din punct de vedere structural și orientat către nevoile viitoare de prestare a serviciilor.
80. **Prezentul capitol are rol analitic și se concentrează pe modelarea și pe formularea de proiecții cu privire la forța de muncă din instituțiile publice, mai degrabă decât pe recomandări prescriptive pentru abordarea provocărilor legate de acest subiect.** Scopul său este de a stabili o înțelegere solidă, bazată pe dovezi, a dinamicii actuale și viitoare a forței de muncă din funcția publică din România, prin analiza tendințelor în ceea ce privește numărul, structura, distribuția, cheltuielile de personal și dinamica personalului. Prin urmare, capitolul își propune să cuantifice riscurile, presiunile și dezechilibrele de la nivelul resurselor umane și să fundamenteze realizarea unui exercițiu de planificare bazat pe date, fără să formuleze propuneri de natură politică sau măsuri de reformă.⁵⁹

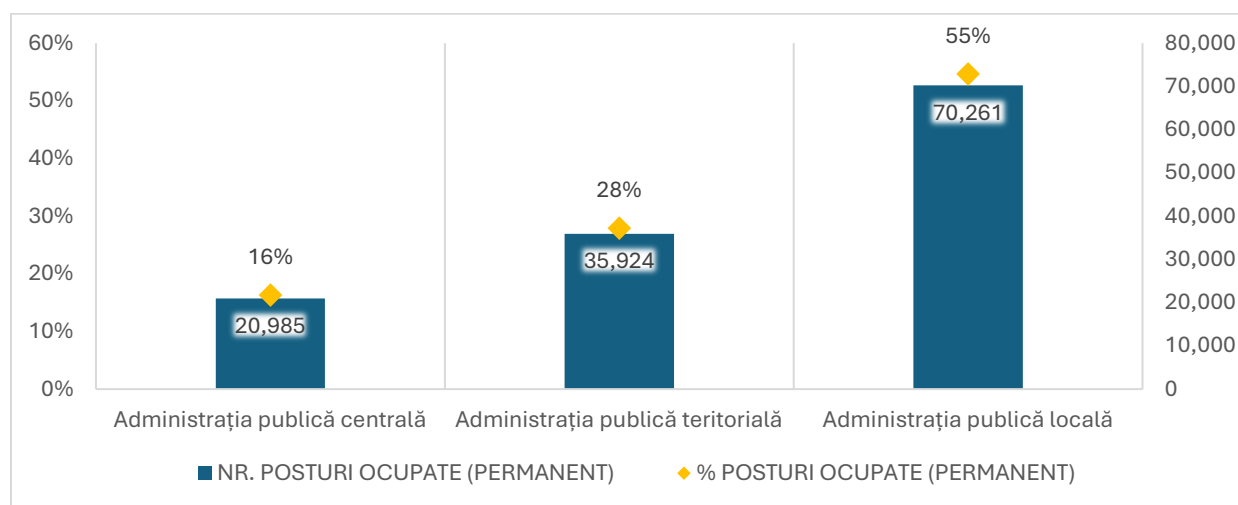
Caracteristicile personalului din funcția publică

81. **Distribuția posturilor ocupate în funcția publică la diferite niveluri administrative evidențiază o structură a forței de muncă puternic descentralizată, cu implicații majore pentru capacitatea, coerența și PFM în administrația publică din România.** Funcția publică din România numără peste 175 000 de posturi, dintre care 73 % (128 000) sunt ocupate permanent, 3 % sunt ocupate temporar, 20 % sunt vacante și 4 % sunt vacante temporar (a se vedea figura 4). Peste jumătate din toate posturile ocupate în funcția publică (55%, aproximativ 70.000 de angajați) sunt concentrate la nivel local, urmate de 28% în administrația teritorială (aproximativ 36.000), în timp ce doar 16% funcționează la nivel central (aproximativ 21.000). Din perspectiva planificării și modelării forței de muncă, acest lucru înseamnă că cea mai mare parte a capacității operaționale – și, prin urmare cel mai mare risc asociat furnizării de servicii – se concentrează la nivel local și teritorial, unde instituțiile se confruntă de obicei cu o capacitate mai redusă a resurselor umane, cu presiuni mai mari legate de îmbătrânirea populației, dar și cu mai multe constrângeri în materie de recrutare. În ceea ce privește posturile *ocupate*, în administrația locală se regăsește deja majoritatea personalului (55 %), urmată de administrația teritorială (28 %) și cea centrală (16 %), în timp ce sectorul justiției este marginal; cu toate acestea, acest dezechilibru devine și mai acut în cazul posturilor *vacante*, unde 66 % din totalul posturilor

⁵⁹ Intervențiile strategice și politice pentru abordarea problemelor identificate vor fi propuse în cadrul livrabilului 3 al actualului RAS, ca parte a contribuției pentru fundamentarea viitoarei strategii privind funcția publică.

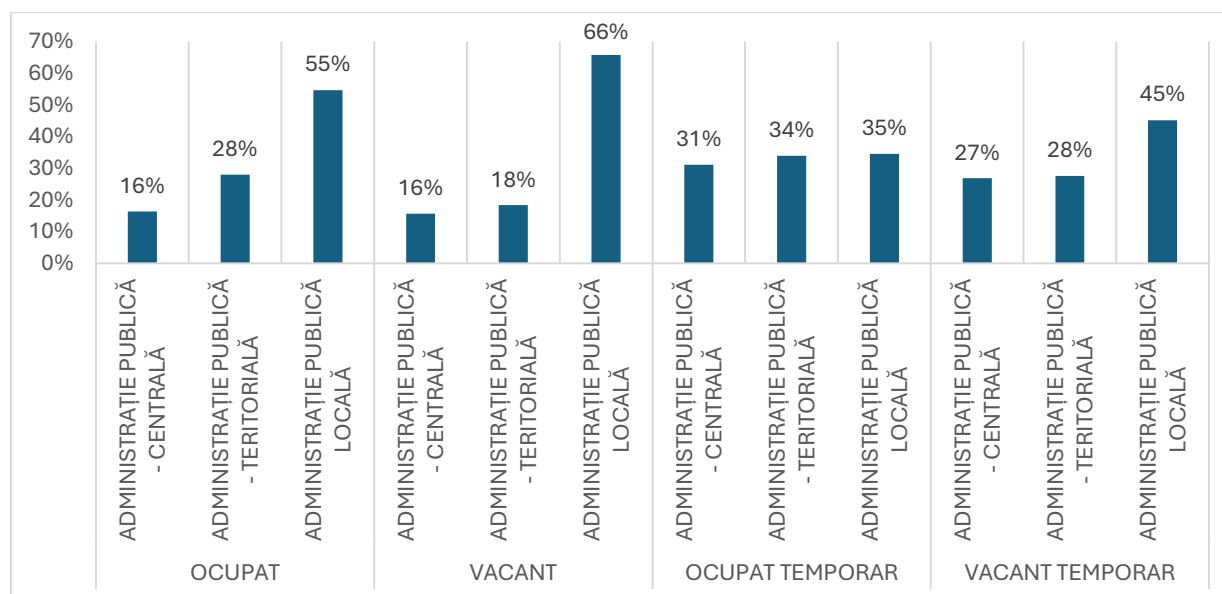
vacante sunt concentrate la nivelul administrației locale, comparativ cu doar 18 % din acestea în administrația teritorială și 16 % în administrația centrală (Figura 5). Astfel, nivelul care suportă cea mai mare povară în ceea ce privește furnizarea de servicii este și cel cu cea mai slabă acoperire efectivă a personalului. Acest model se reflectă și la nivel de *numiri temporare*, unde administrațiile locale și teritoriale domină din nou, indicând preferința pentru de soluții pe termen scurt, în locul unor procese stabile de recrutare. În cele din urmă, *posturile vacante temporar* sunt, de asemenea, concentrate la nivel local (45 %), ceea ce confirmă existența unor blocaje persistente la nivel de recrutare, și nu doar simple fluctuații ciclice (Figura 6).

Figura 4. Distribuția posturilor ocupate pe niveluri administrative (% din totalul posturilor ocupate)



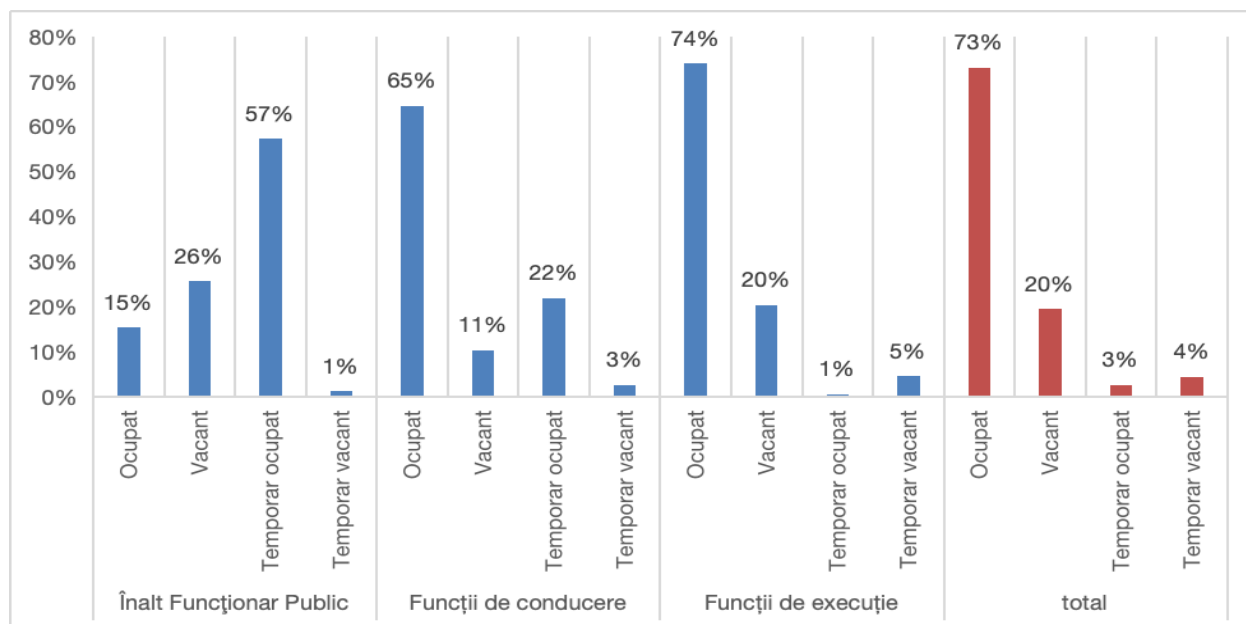
Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

Figura 5. Distribuția posturilor aprobate în funcție de statut și nivel administrativ (% din posturile în funcție de statut)



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

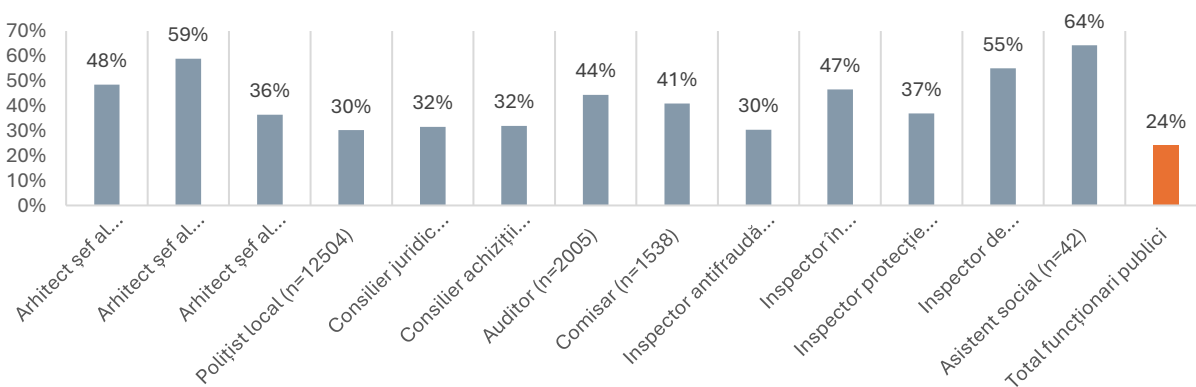
Figura 6. Distribuția posturilor aprobate pe categorii și statut (% din posturi pe categorii)



Sursa: Elaborare proprie, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

82. **În cadrul funcției publice, se observă o rată ridicată a posturilor vacante în anumite domenii, în timp ce altele se bazează în mod disproporționat pe angajări temporare.** Ambele caracteristici evidențiază potențiale vulnerabilități și ridică necesitatea unei intervenții prin implementarea unei planificări corecte a forței de muncă. Distribuția posturilor vacante pe profesii evidențiază o serie de situații în care ponderea posturilor vacante din totalul posturilor aprobate depășește semnificativ media națională. Acestea sunt posturi care pot fi etichetate ca fiind în deficit și ar trebui să facă obiectul principal al PFM (Figura 7). Pe de altă parte, o serie de posturi prezintă o pondere mare de ocupare temporară, ceea ce sugerează lipsa de previzibilitate și o vulnerabilitate mai mare la intervențiile discreționare de natură politică (Figura 8).

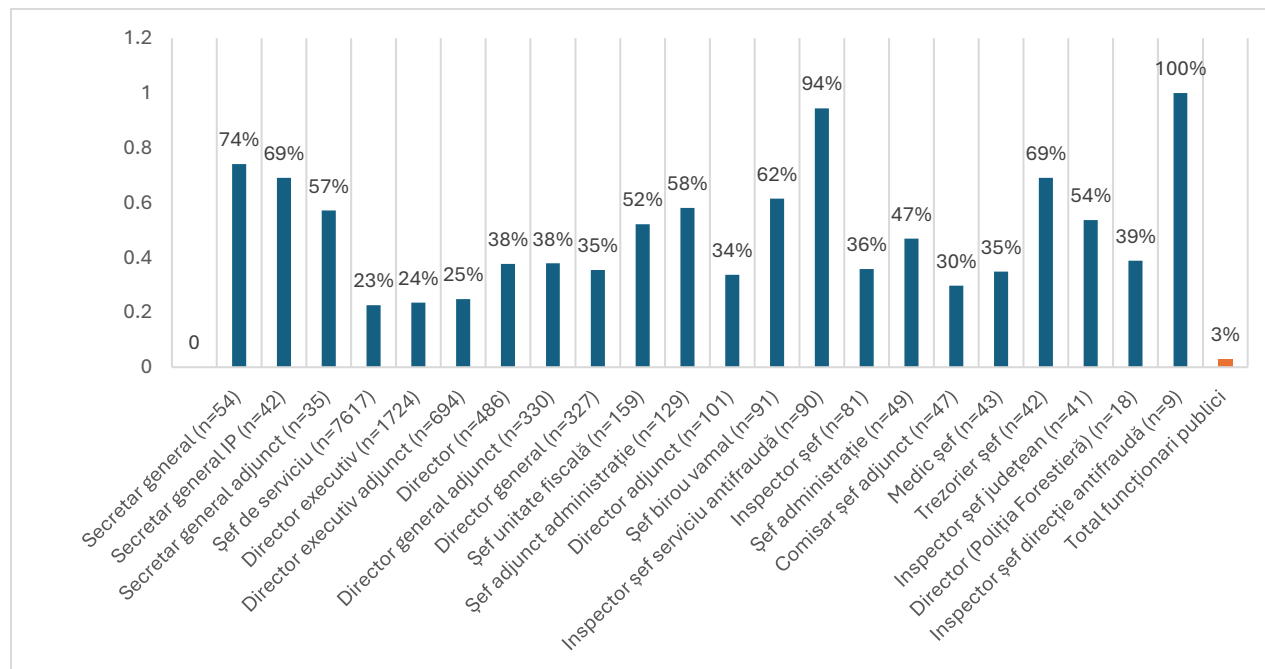
Figura 7. Ponderea posturilor vacante per funcții publice (ponderea din totalul de posturi aprobate)



Sursa: Elaborat de autori pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

Note: Numitorul este format din posturile vacante și posturile vacante temporare.

Figura 8. Ponderea posturilor cu numiri temporare, per funcții publice selectate (ponderea din totalul posturilor aprobate)



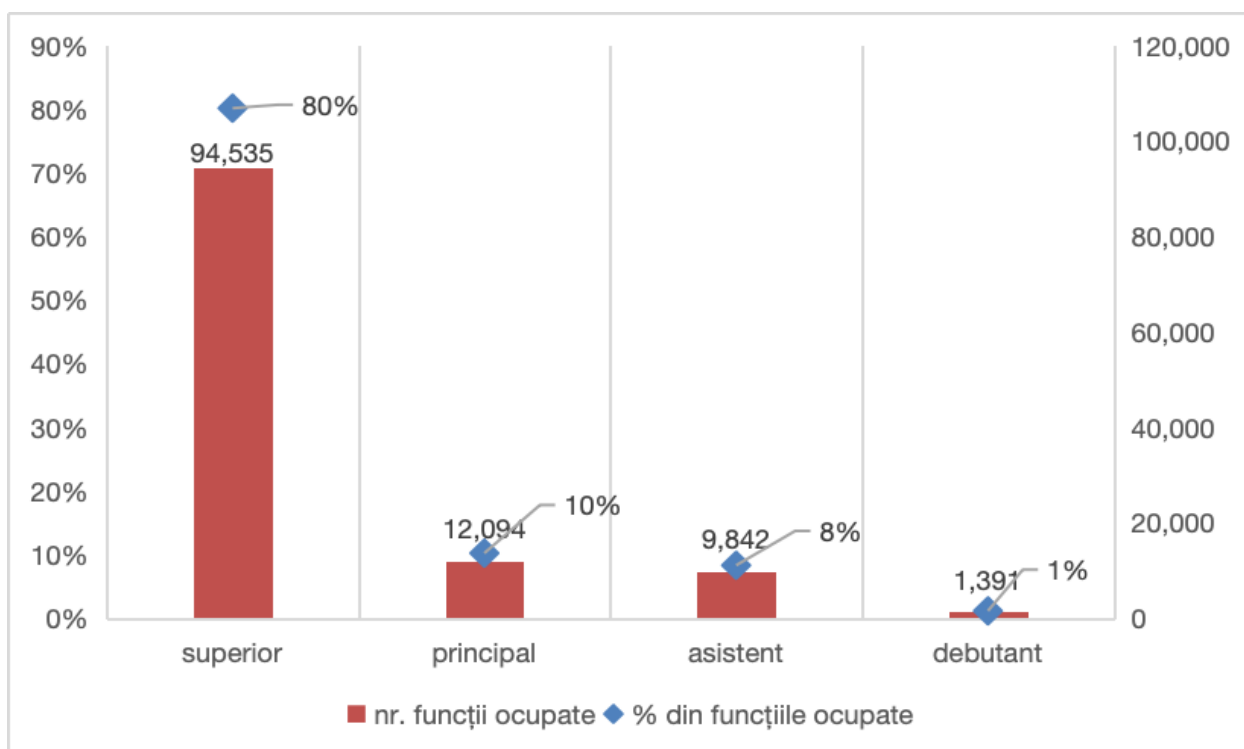
Sursa: Elaborare proprie, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

83. Marea majoritate a funcționarilor publici îndeplinesc funcții de execuție la toate nivelurile administrației. Funcțiile de conducere sunt însă mai numeroase la nivelul administrației locale. Datele evidențiază structura ierarhică și aria de control managerial din administrația publică România, cu consecințe directe asupra eficacității manageriale, succesiunii și coordonării politicilor. Dintre posturile ocupate permanent, 92 % se referă la funcții de execuție (117 000), doar 8 % la funcții de conducere (11 000) și un număr neglijabil din punct de vedere statistic la funcții ocupate de înalți funcționari publici (24 sau 0,02 % din personal). Acest lucru înseamnă că, în medie, un funcționar public de conducere are în subordine aproximativ 11 funcționari publici de execuție, ceea ce este în conformitate cu legislația în vigoare (Legea nr. 296/2023). Majoritatea posturilor ÎFP sunt ocupate prin numiri temporare. Ponderea funcțiilor de conducere este mai mare în administrația locală (10% din totalul posturilor ocupate permanent) decât în administrația centrală și teritorială (6%), ceea ce se explică prin numărul mai mare de instituții și nevoia de a prelua multe dintre funcțiile de conducere – din cele 4.000 de instituții publice înregistrate în baza de date ANFP, 85% se află în administrația locală, 12% în administrația teritorială și 3% în administrația centrală.

84. Distribuția posturilor aprobate în funcția publică în funcție de nivelul profesional evidențiază discrepante semnificative, cu consecințe directe asupra structurii instituționale, raționalității salariale și planificării forței de muncă. Aproximativ 80% dintre funcționarii publici care ocupă funcții de execuție în baza unui contract pe perioadă nedeterminată, 72% dintre cei care ocupă posturi în baza unui contract pe perioadă determinată și chiar 54% dintre posturile vacante sunt calificate la cel mai înalt grad profesional („superior”) (Figura 9 și Figura 10). Astfel, structura pe grade nu mai funcționează ca un instrument de diferențiere a posturilor în funcție de complexitatea sarcinilor,

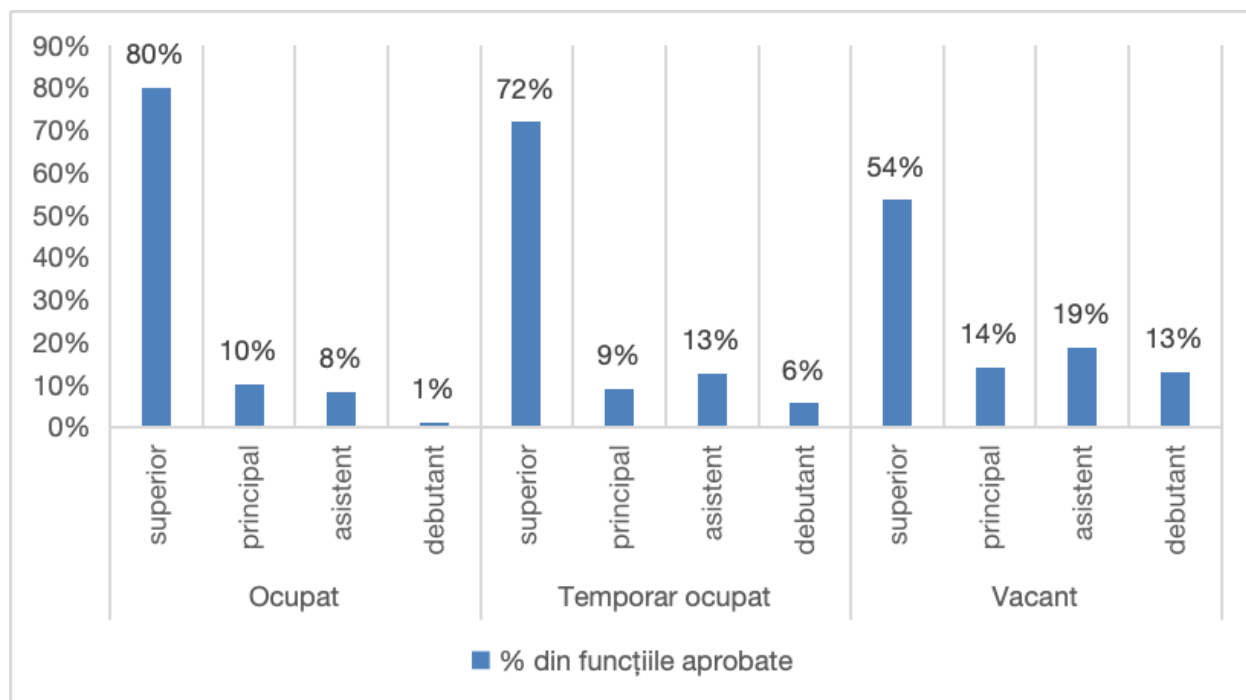
responsabilitate sau expertiza necesară. În schimb, sistemul pare să fi transformat progresiv gradele profesionale într-un mecanism de progresie salarială, care nu mai reflectă doar conținutului postului. Ponderea relativ redusă a gradelor intermediare („principal”, „asistent”) și, în special, a gradelor de bază („debutant”), în ciuda rolului lor esențial în traseul profesional, indică faptul că instituțiile sunt structurate în mod excesiv, nu numai în practică. Din perspectiva PFM și a eficienței instituționale, acest lucru înseamnă că România nu dispune de o distribuție rațională a responsabilităților între rolurile de nivel debutant, principal și superior: activitățile de rutină, administrative și de sprijin sunt încorporate formal în pozițiile de cel mai înalt grad, ceea ce duce la creșterea nejustificată a cheltuielilor de personal, slăbește mecanismele interne de transfer de cunoștințe și subminează arhitectura posturilor bazată pe competențe.

Figura 9. Distribuția funcțiilor de execuție ocupate per grade profesionale



Sursa: Elaborare proprie, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

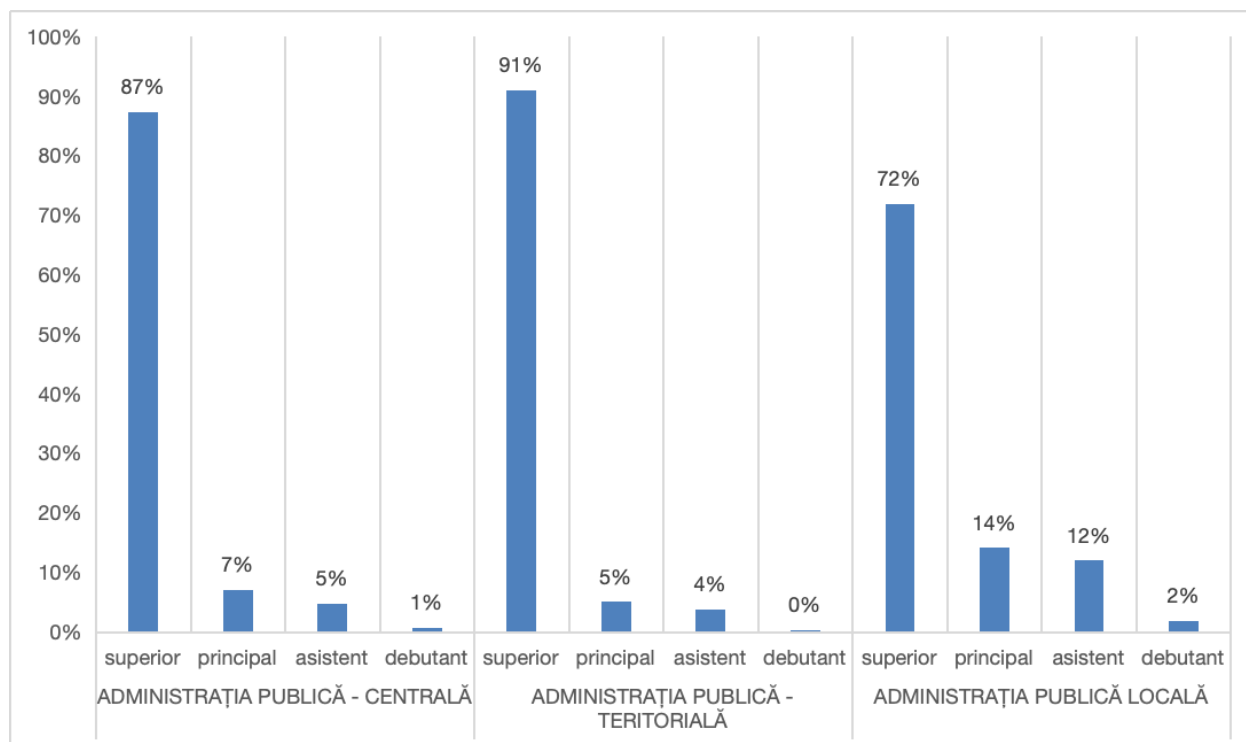
Figura10. Distribuția funcțiilor de execuție per grad profesional și statut ocupare



Sursa: Elaborare proprie, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

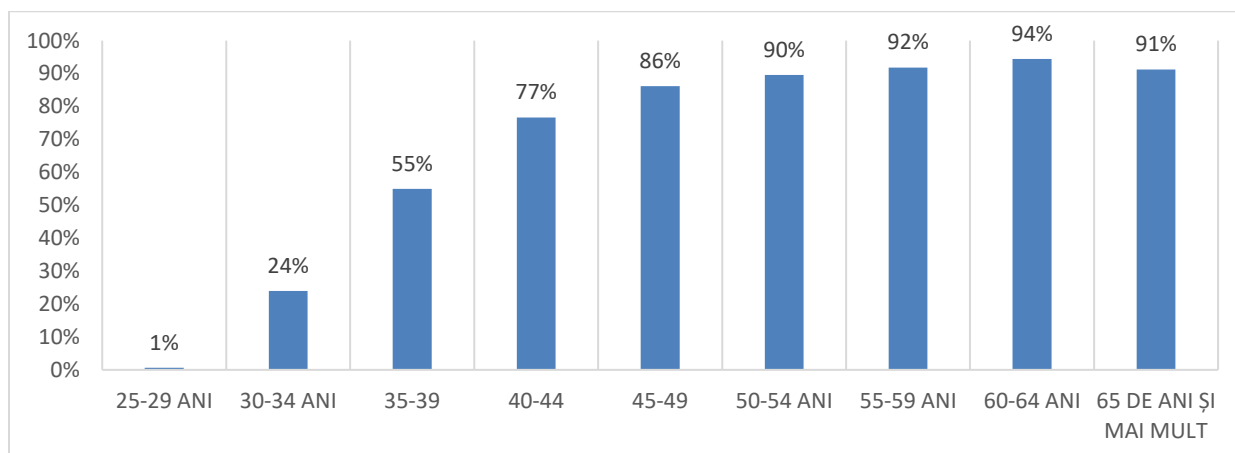
85. **Distribuția posturilor ocupate în funcție de gradul profesional întărește și mai mult imaginea unei funcții publice dezechilibrate din punct de vedere structural și constrânse din punct de vedere demografic, ceea ce pe termen lung prezintă riscuri în ceea ce privește sustenabilitatea forței de muncă din administrația publică din România.** Pe toate segmentele analizate, anume administrația publică centrală, teritorială, locală și sectorul justiției, gradul „superior” (cel mai înalt nivel profesional) domină în mod copleșitor, variind de la aproximativ 72% la 96% din posturile ocupate, în timp ce posturile de nivel de debutant sunt practic inexistente (0-2%), iar gradele inferioare și medii rămân marginale. Această concentrare a posturilor la vârf indică faptul că sistemul nu se reînnoiește printr-un flux sănătos de personal la nivel de debutanți, ci funcționează ca o structură închisă, îmbătrânită, cu o înlocuire generațională limitată. Din perspectiva modelării forței de muncă, acest lucru înseamnă că pensionările din anii viitori nu numai că vor reduce numărul de angajați, dar vor eroda direct și capacitatea profesională avansată, existând prea puțini angajați de nivel debutant instruiți care să preia sarcinile. Acest lucru semnalează, de asemenea, o dublă deficiență structurală: o recrutare la nivel de debutanți insuficientă, și un progres profesional intern care nu poate compensa plecările demografice.

Figura 11. Distribuția posturilor ocupate pe nivel administrativ și grad profesional (ponderea posturilor ocupate totale pe nivel administrativ)



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică din, 2025

Figura 12. Ponderea funcționarilor publici la grad „superior” pe grupe de vârstă

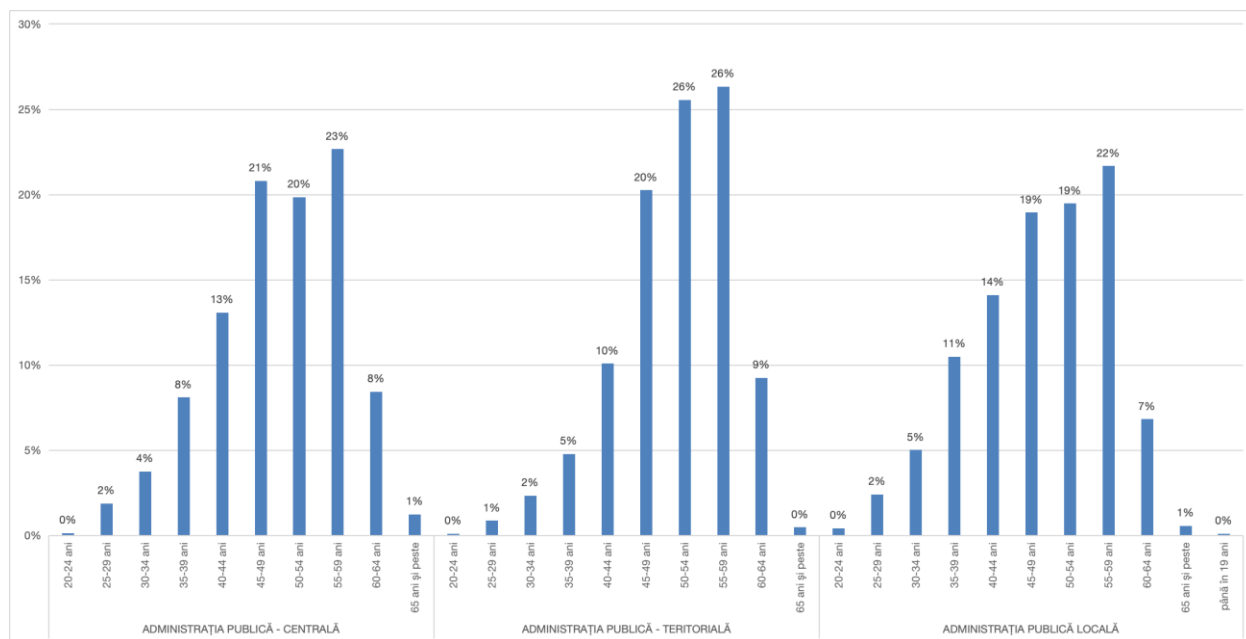


Sursa: Elaborare proprie, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

86. **Structura pe vârste a funcției publice din România evidențiază o forță de muncă în proces de îmbătrânire structurală și prefigurează un șoc pe termen mediu în ceea ce privește capacitatea administrației, ceea ce impune o planificare imediată, multianuală a forței de muncă la toate nivelurile administrației publice. În administrația centrală, teritorială și locală, aproximativ două**

treimi din personal se încadrează în grupele de vârstă 45-59 de ani, ceea ce indică faptul că o mare parte din cunoștințele instituționale, capacitatea de conducere și expertiza operațională vor dispărea în următorii 5-15 ani, în timp ce aflusul de personal tânăr sub 35 de ani rămâne extrem de redus și matematic insuficient pentru a ocupa posturile care vor rămâne vacante în urma pensionării angajaților.. Acest dezechilibru demografic se traduce printr-o reducere accelerată, neliniară, cu impact deosebit de sever în administrațiile teritoriale și locale, care sunt cele mai expuse riscurilor legate de furnizarea de servicii. Deoarece România nu se bazează în mod semnificativ pe prelungirea activității profesionale după vârsta de 65 de ani, aceste plecări se vor traduce aproape direct în pierderi de forță de muncă.

Figura 13. Distribuția posturilor ocupate per nivel administrativ și categorie de vârstă (ponderea posturilor ocupate totale per nivel administrativ)



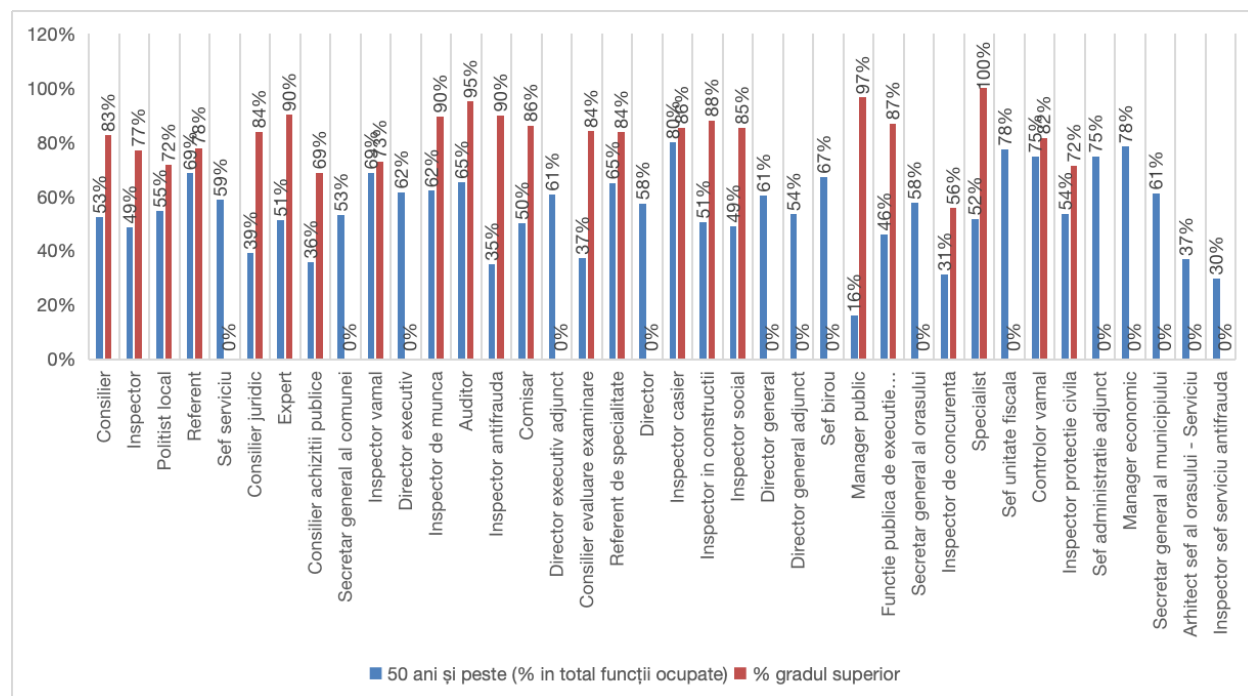
Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

87. Funcția publică din România se confruntă simultan cu o stagnare a progresului profesional și cu o presiune din ce în ce mai mare exercitată de numărul mare de pensionări preconizate în rândul multor categorii de funcționari publici, inclusiv în rândul celor cu funcții foarte specializate. În majoritatea categoriilor de funcții publice ocupate, ponderea celor încadrați la cel mai înalt grad profesional este extrem de ridicată, adesea între 80 % și 100 %, ceea ce arată că majoritatea titularilor au atins deja vârful carierei și al scărilor salariale formale, având puține sau niciun fel de perspective de avansare. În același timp, ponderea angajaților cu vârsta peste 50 de ani este, de asemenea, foarte mare pentru multe dintre aceleași profiluri, depășind frecvent 60-70%, ceea ce indică faptul că o mare parte din personalul care este deja într-un impas profesional este, de asemenea, la mai puțin de zece ani de pensionare. Această conjunctură a fost observată în special în rândul *inspectorilor, auditorilor, consilierilor superiori, referenților, directorilor și șefilor de serviciu*, unde densitatea la cel mai înalt grad și îmbătrânirea se suprapun aproape perfect. Din perspectiva PFM, acest lucru se traduce prin faptul că funcția publică din România este expusă unui cumul de riscuri: (i) pierderea iminentă a expertizei prin pensionare și (ii) retenția slabă în rândul tinerilor, deoarece mulți angajați cu vârsta sub

50 de ani se află deja la gradul superior, confruntându-se cu stagnări salariale și perspective limitate de creștere profesională pentru următorii 15-20 de ani.

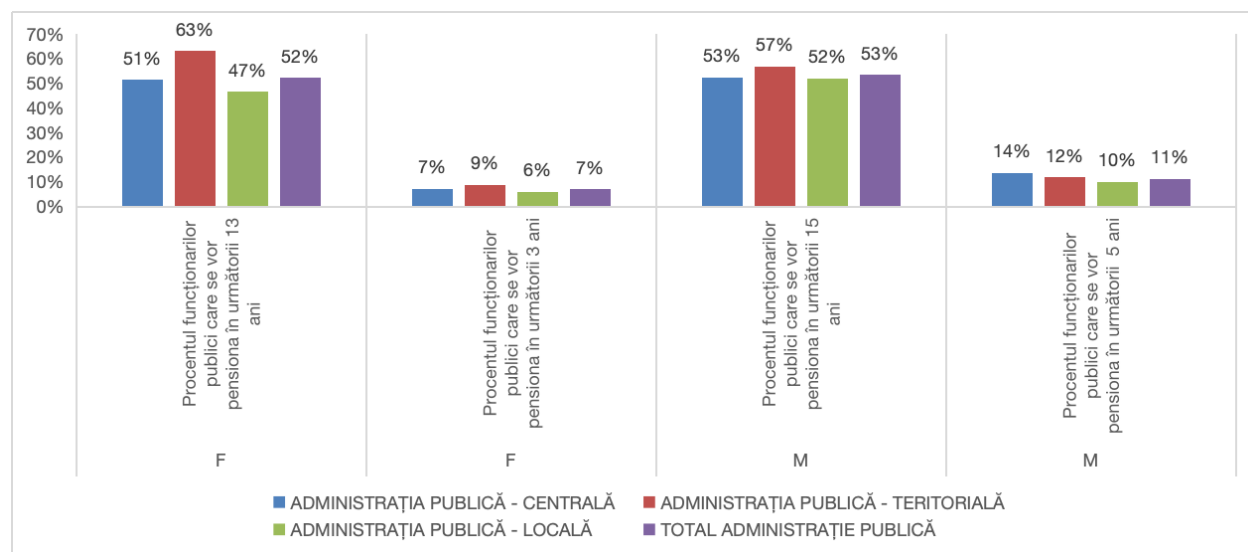
88. Datele indică două valuri majore și succesive de pensionări care vor afecta în mod direct mai întâi nucleul de expertiză și apoi funcțiile de conducere din funcția publică din România. Un prim val, preconizat pentru perioada 2027-2032, va viza în principal posturile de *inspector (fiscal, de muncă, de concurență, de construcții), posturi de auditor, specialist, referent, comisar, șef birou și șef unitate fiscală*, unde aproximativ 60-75 % dintre titulari au deja peste 50 de ani, iar 80-100 % se află la gradul superior, ceea ce înseamnă că cea mai mare parte a expertizei în funcțiile de control, verificare și reglementare va ieși din sistem într-o perioadă scurtă de timp. Al doilea val, cu un impact și mai mare asupra sistemului, este prevăzut pentru perioada 2032-2038 și va afecta posturile de *director, director general adjunct, inspector-șef, șef serviciu, șef administrație și manager public*, unde, din nou, mai mult de jumătate dintre titulari au peste 50 de ani și peste 85-95% sunt la gradul superior, prefigurând o pierdere masivă și foarte concentrată a capacității de conducere. În același timp, datele arată că o parte semnificativă a funcționarilor publici cu vârsta sub 50 de ani se află deja la „gradul superior”, ceea ce îi plasează într-o „situație de stagnare profesională și salarială” pe termen lung, pentru următorii 15-20 de ani, cu efecte negative grave asupra retenției, în special în cazul posturilor unde profilul tehnic poate corespunde unor niveluri de salarizare mai competitive în sectorul privat.

Figura 14. Ponderea posturilor ocupate în funcție de vârstă și grad profesional în anumite posturi din funcția publică (ponderea posturilor ocupate în funcție de post)



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

Figura 15. Ponderea funcționarilor publici care urmează să se pensioneze în următorii 15 ani (bărbați) și 13 ani (femei) (% din totalul posturilor ocupate)



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică, 2025

Note:

Intervalele utilizate în proiecția privind pensionarea sunt diferite pentru bărbați și femei, deoarece baza de date privind funcția publică nu furnizează vârsta funcționarului public. Aceasta indică intervalul de vârstă în care se încadrează funcționarul public. Deoarece vârsta de pensionare este diferită pentru bărbați (65 de ani) și femei (62-63 de ani), proiecțiile rezultate au trebuit să fie grupate în intervale de timp diferite.

Proiecțiile se bazează pe prezumția că funcționarii în cauză se vor pensiona la atingerea vârstei de pensionare.

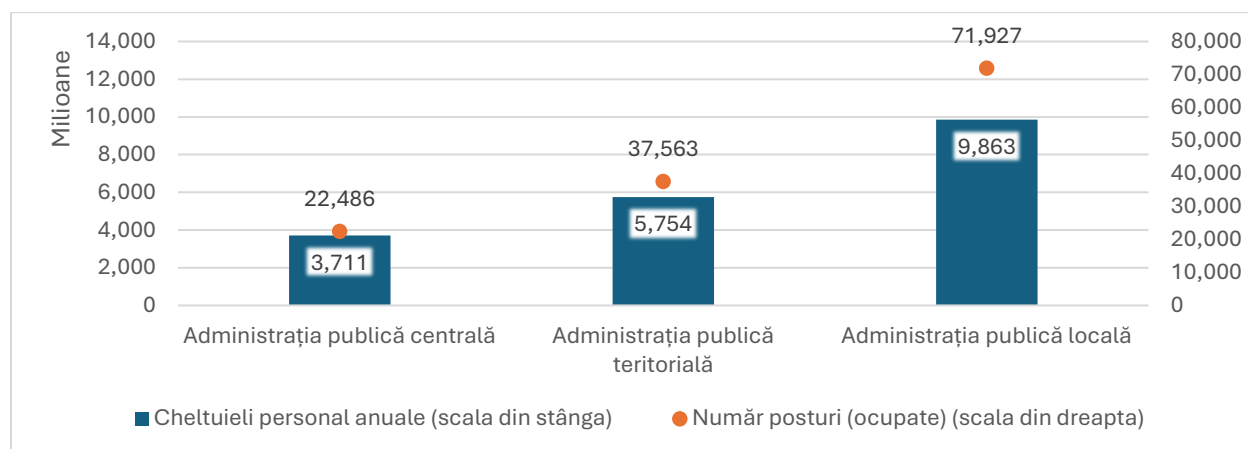
Date privind cheltuielile de personal în funcția publică

89. **Totalul cheltuielilor de personal din funcția publică a ajuns la 19,5 miliarde RON în 2025, iar jumătate din această sumă se concentrează la nivelul administrației locale, 29% la nivelul administrației teritoriale și 19 % la nivelul administrației centrale (Figura 16).**⁶⁰ Cheltuielile de personal anuale aferente cele 133 000 de posturi ocupate (permanente și temporare, la nivel central, teritorial, local și judiciar) sunt estimate la 19,5 miliarde RON în 2025, adică 11 % din totalul cheltuielilor salariale la nivelul administrației publice, întrucât funcționarii publici reprezintă 10,5 % din totalul angajaților din sectorul public. Din total, 85% se referă la funcții de execuție, 15% la funcții de conducere și o pondere neglijabilă la înalții funcționari publici (Figura 17). În ceea ce privește

⁶⁰ Datele privind veniturile salariale din formularul L153 pentru luna octombrie 2024 au fost folosite pentru a estima salariile nete și brute în funcție de subnivel administrativ, categorie, clasă și grad profesional. În total, există 46 de combinații unice din datele ANFP și, respectiv, L153. Subnivelurile administrative includ ministerele, instituțiile și autoritățile publice centrale, prefecturile și serviciile descentralizate, instanțele și parchetele, administrația locală. Acestea au fost corelate cu subnivelurile echivalente ale angajatorilor care au raportat date salariale prin formularul L153. Salariul brut mediu pentru fiecare combinație a fost importat în fiecare poziție din baza de date ANFP. Acest exercițiu de mapare a permis estimarea costului salarial anual pentru funcția publică, precum și defalcări suplimentare pe diverse criterii. Următoarele iterații ar putea fi mai detaliate prin adăugarea denumirii postului la identificatorii de mapare.

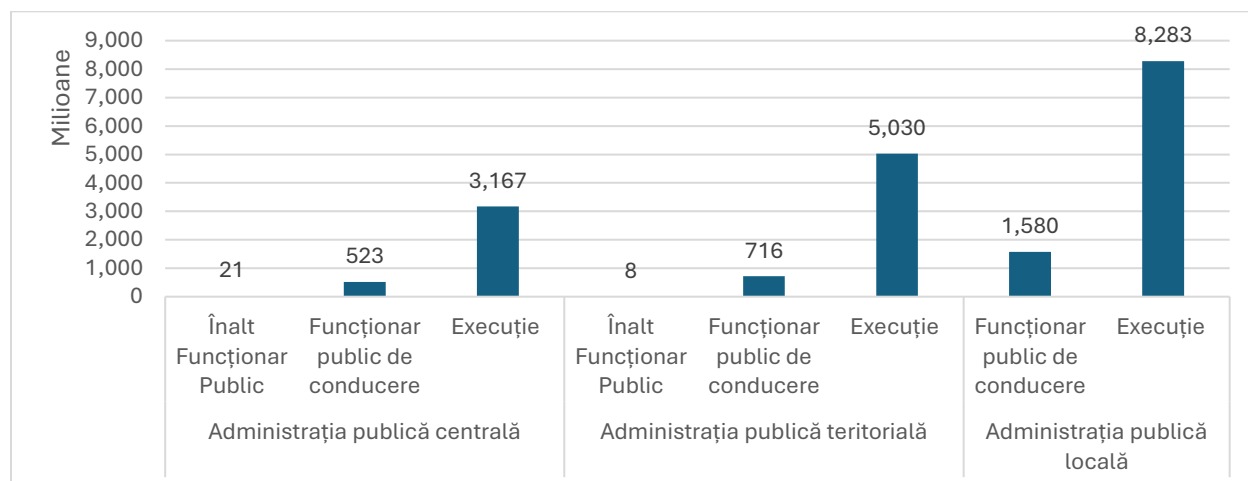
distribuția la nivel administrativ, funcția publică de la nivel local reprezintă jumătate din cheltuielile de personal, în timp ce 29% din ponderea cheltuielilor s-a înregistrat în administrația teritorială (28 % din posturile ocupate) și 19% în administrația centrală (16 % din posturile ocupate).

Figura 16. Estimarea cheltuielilor salariale pentru funcția publică pe nivel administrativ, milioane RON, 2025



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor ANFP privind funcția publică și a bazei de date a MMFTSS privind formularul L153, 2025

Figura 17. Cheltuielile anuale salariale pentru funcția publică (numai pentru posturile ocupate), pe nivel administrativ și categorie, 2025, milioane RON

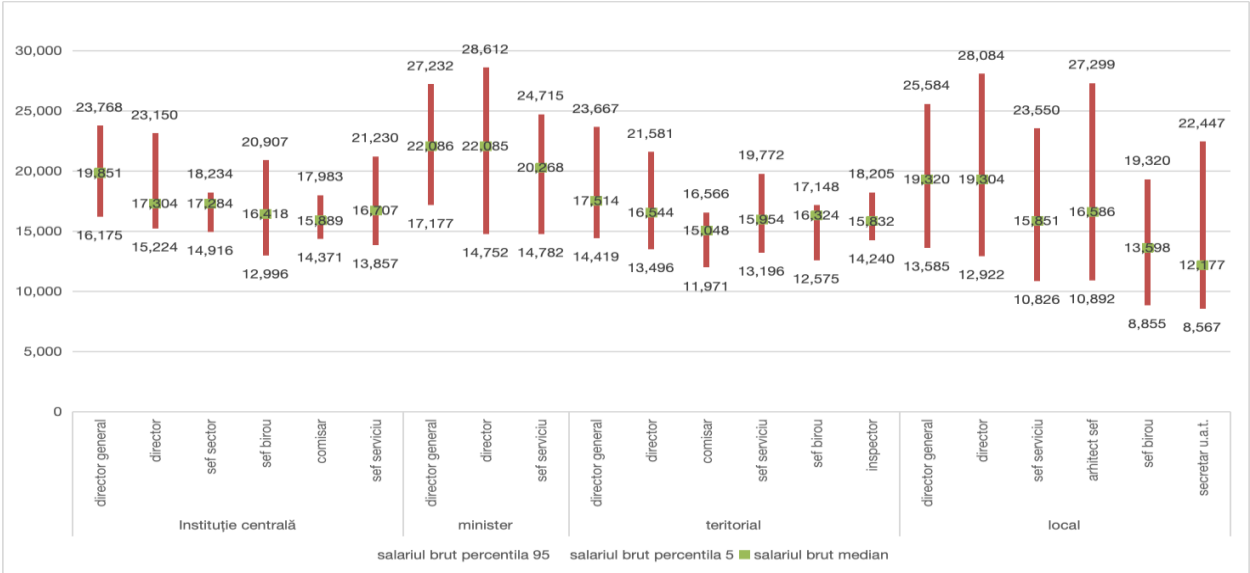


Sursa: Elaborat de autori pe baza datelor ANFP privind funcția publică și a bazei de date a MMFTSS, privind formularul L153, 2025

90. Distribuția salariilor evidențiază inegalități interne semnificative pentru posturi similare din funcția publică, ceea ce afectează piața internă a muncii și dinamica retenției. În cadrul anumitor subcategoriilor de funcționari publici, în special înalți funcționari publici, funcționari de conducere și de execuție, datele arată diferențe foarte mari între percentilele 5 și 95, care ceea ce înseamnă diferențe de 10 000 RON pentru aceeași categorie formală. Acest lucru apare în special la nivel ministerial și al instituțiilor publice centrale. Datele evidențiază, de asemenea, că inegalitatea salarială în funcția publică

este amplificată de remunerații variabile și sporuri, care sunt concentrate în mod disproporționat la vârful ierarhiei și în anumite instituții, în loc să fie distribuite uniform între posturile similare. Acest lucru indică faptul că funcționari publici care ocupă posturi similare pot avea salarii brute diferite, în funcție exclusiv de repartizarea instituțională (Figura 18 și Figura 19).

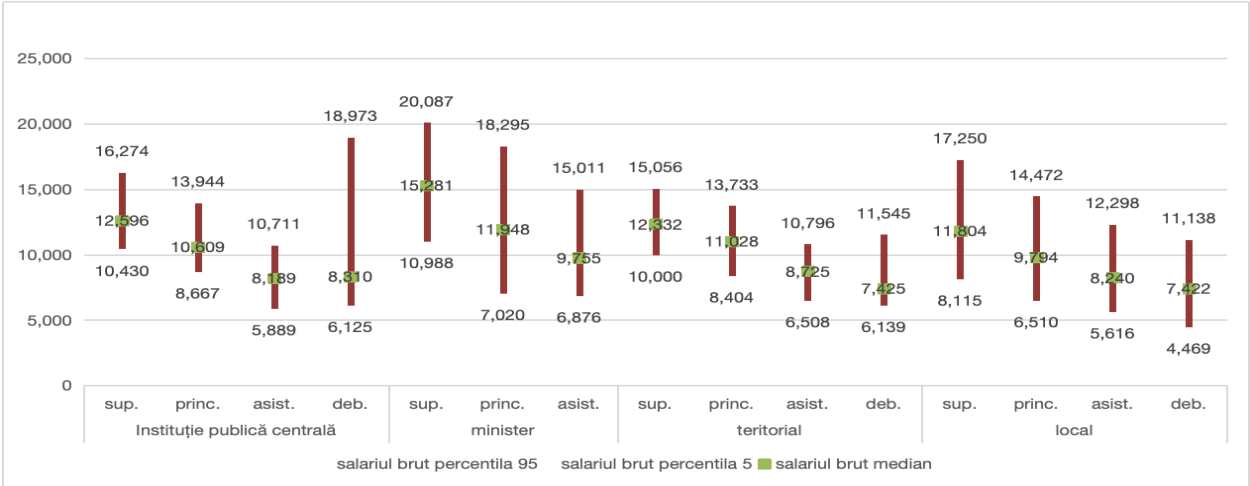
Figura 18. Distribuția salariilor brute în funcția publică pe niveluri administrative, pe categorii și nivel de studii, RON, 2025



Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor furnizate de MMFTSS prin formularul L153, 2025

Note: Intervalele indică valori între percentilele 5 și 95 precum și valoarea medie, astfel cum sunt raportate în formularul L153 de către instituțiile publice.

Figura 19. Distribuția salariilor brute ale funcționarilor publici cu studii superioare pe niveluri administrative, în funcție de gradul profesional, RON, 2025

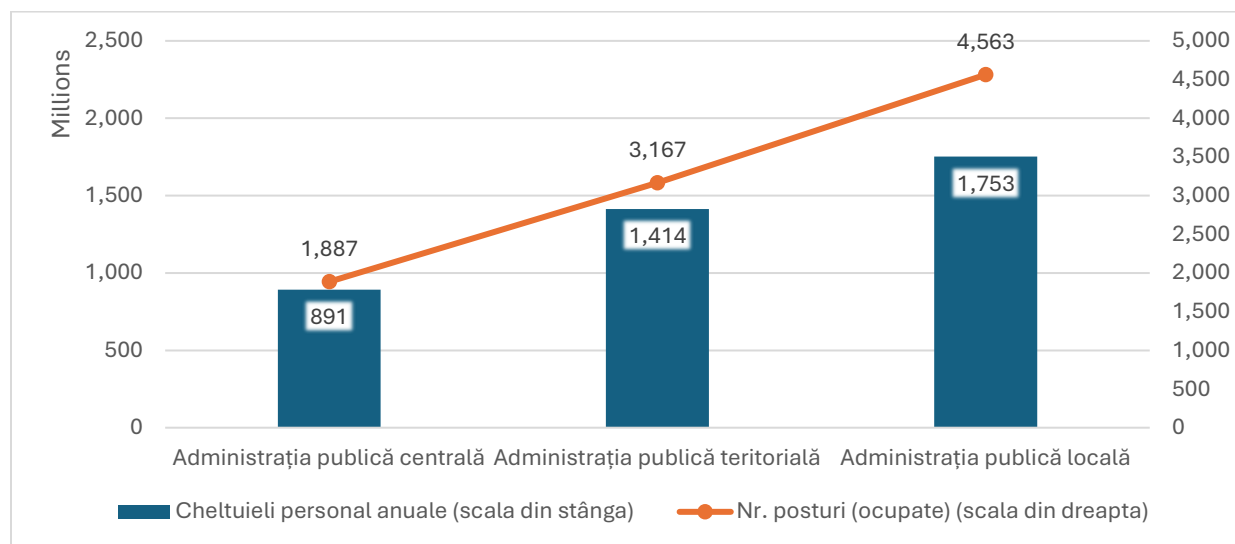


Sursa: Elaborat de autori, pe baza datelor furnizate de MMFTSS prin formularul L153, 2025

Note: Intervalele indică valori între percentilele 5 și 95 precum și valoarea medie, astfel cum sunt raportate în formularul L153 de către instituțiile publice.

91. Datele disponibile pot fi folosite pentru a estima impactul bugetar al reducerii naturale a personalului din funcția publică în următorii cinci ani. În total, se preconizează că 11 000 de funcționari publici se vor pensiona gradual în următorii cinci ani, dintre care 1 400 de înalți funcționari publici și funcționari de conducere vor fi înlocuiți. Cu toate acestea, dacă niciunul dintre funcționarii publici cu funcții de conducere nu ar fi înlocuit în această perioadă și salariile ar fi înghețate⁶¹, cheltuielile de personal s-ar reduce cu aproximativ 4 miliarde RON în cinci ani (Figura 20).⁶²

Figura 20. Numărul și cheltuielile salariale cumulate ale funcționarilor publici de execuție preconizați că se vor pensiona în următorii cinci ani, pe nivel administrativ



Sursa: Calculul BM, pe baza datelor privind funcția publică din ANFP și a bazei de date MMFTSS privind formularul L153, 2025

Note:

Estimarea cheltuielilor salariale se bazează pe ipoteza că salariile brute vor rămâne înghețate pe toată perioada de referință. În această estimare sunt incluse numai funcțiile publice de execuție, deoarece s-a presupus că funcțiile de conducere și funcțiile de ÎFP sunt funcții unice și funcționarii ar urma să fie înlocuiți. S-a presupus că numărul de pensionari va fi distribuit în mod egal pe parcursul celor cinci ani. Impactul calculat al cheltuielilor de personal se referă la numărul total de angajați care vor ieși la pensie din funcția publică în următorii cinci ani.

Intervalele utilizate în proiecția privind pensionarea sunt diferite pentru bărbați și femei, deoarece în baza de date nu există date cu privire la vârsta funcționarului public, ci se specifică doar intervalul în care aceasta se încadrează. Deoarece vârsta de pensionare este diferită pentru bărbați (65 de ani) și femei (62-63 de ani), proiecțiile rezultate au trebuit să fie grupate în două intervale de timp diferite.

92. În următorii cinci ani, dacă 50% din funcțiile de execuție vacante vor fi înlocuite cu posturi de nivel debutant, cheltuielile de personal s-ar reduce cu 2,6 miliarde RON. Pe baza numărului de angajați care vor ieși la pensie în următorii cinci ani și a salariilor brute medii pe 2025 – presupunând că vor rămâne înghețate –, cheltuielile de personal au fost estimate la 4 miliarde RON (Tabelul 11). Dacă 15% din posturile vacante în fiecare an sunt înlocuite cu posturi de nivel debutant, scăderea

⁶¹ Legea nr. 141/2025 prevede înghețarea salariilor din sectorul public în 2026.

⁶² Estimarea ar fi mai precisă dacă s-ar cunoaște vârsta exactă a funcționarilor publici.

cheltuielilor salariale rezultate ar fi de 0,42 miliarde RON (10,5% din suma pierdută). Într-un al doilea scenariu, dacă 50 % din posturile vacante în fiecare an ar fi înlocuite cu posturi de nivel debutant, scăderea ar ajunge la 1,4 miliarde RON (35 % din suma pierdută). Menținerea aceleiași rate de înlocuire cu înalți funcționari publici ar fi cu 40 % mai costisitoare decât transformarea posturilor în posturi de nivel debutant.

Tabelul 11. Rezultatele a două scenarii referitoare la costul înlocuirii posturilor rămase vacante după pensionarea funcționarilor publici de execuție în următorii cinci ani, în milioane de RON

Nivel administrativ și clasa funcționarului public	Numărul de posturi care vor rămâne vacante anual în următorii 5 ani	Reducerea fondului de salarii după pensionări (mil. RON)	Noua masă salarială rezultată din înlocuirea a 15% din posturile nou vacante cu posturi de nivel debutant în fiecare an (mil. RON)	Noua masă salarială rezultată din înlocuirea a 50% din posturile nou vacante cu posturi de nivel local în fiecare an (mil. RON)
		Anul 1 - 5	Anul 1 - 5	Anul 1 - 5
Central - I	35	851	82,2	273,9
Central - II	3	4,0	0,6	2,0
Central - III	23	36,1	5,1	17,1
Teritorial - I	587	1.342,2	129,8	432,5
Teritorial - II	2	3,7	0,5	1,7
Teritorial - III	44	67,8	8,7	29,1
Local - I	628	1.360,4	138,6	462,1
Local - II	16	22,9	3,4	11,2
Local - III	268	369,7	53,5	178,2
Total	1.922	4.057,7	422,3	1.407,7

Sursa: Calculul Băncii Mondiale, pe baza datelor privind funcția publică ale ANFP și a bazei de date MMFTSS privind formularul L153, 2025

Note: Estimarea cheltuielilor salariale se bazează pe ipoteza că salariile brute vor rămâne înghețate pe toată perioada de referință. Numărul total de pensionari se va împărți în mod egal pe parcursul celor cinci ani. În fiecare an, o parte din posturi vor fi înlocuite. Estimarea cheltuielilor anuale s-a bazat pe faptul că pensionările vor avea loc în ianuarie, de unde rezultă o ușoară tendință supraestimare a economiilor în primul an.

4.3 Trecerea la o PFM bazată pe competențe în funcția publică din România

93. ANFP a propus introducerea domeniilor funcționale pentru funcțiile publice generale ca mijloc de clasificare a acestora în funcție de specificul postului. ANFP a definit domeniile funcționale ca un set transversal de activități întreprinse pentru îndeplinirea prerogativelor autorității publice, caracterizate prin sarcini și responsabilități comparabile sau conexe, care se regăsesc atât la nivelul instituțiilor administrației centrale, cât și la nivelul instituțiilor administrației locale, independent de

domeniul lor de politică sectorială.⁶³ Aceste domenii au aplicabilitate la nivelul posturilor din administrația publică generală, și au obiectul de a permite instituțiilor să definească competențe specifice pentru fiecare post, pe baza responsabilităților specifice ale acestora, integrând în același timp competențele specifice comune definite de ANFP pentru fiecare domeniu funcțional. În afară de aceasta, domeniile funcționale nu au o utilizare clară și explicită pentru alte scopuri legate de managementul resurselor umane.. Modelul propus constă în optsprezece domenii funcționale, care acoperă funcții transversale în administrația publică (de exemplu, resurse umane, TIC și audit intern). Instituțiile ar urma să decidă domeniile funcționale în care ar fi încadrate posturile din funcția publică generală, pe baza conținutului posturilor respective; un post poate fi încadrat în maximum trei domenii funcționale.

94. **Procesul și metodologia de reclasificare a posturilor din funcția publică generală în domenii funcționale sunt în continuare subdezvoltate.** Lucrările analitice și legislația propusă care stau la baza introducerii domeniilor funcționale sugerează că instituțiile angajatoare ar fi pe deplin responsabile de încadrarea posturilor în domenii funcționale, prin modificarea fișelor de post. Este de așteptat ca această abordare să conducă la variații și inconsecvențe semnificative între instituții, în ceea ce privește modul în care posturile sunt încadrate în domenii funcționale, ceea ce ar afecta obiectivul declarat de îmbunătățire a sistemului de clasificare a posturilor din funcția publică generală și, în ultimă instanță, utilitatea domeniilor funcționale pentru PFM.
95. **Este necesară o abordare centralizată și standardizată de clasificare posturilor din funcția publică în domenii funcționale, pentru a se asigura o clasificare unitară între instituțiile administrației publice și posturi.** Introducerea și operaționalizarea domeniilor funcționale pentru posturile din funcția publică generală ar trebui să fie coordonată la nivel central de ANFP, în calitate de agenție principală de management a resurselor umane pentru funcția publică. Introducerea domeniilor funcționale ar trebui să fie însoțită de măsuri de remediere a problemele structurale legate de inadecvarea sistemului și structurii de clasificare a posturilor din funcția publică (și din administrația publică în sens general). Ca atare, aceasta ar trebui să fie valorificată ca o oportunitate de adaptare, actualizare și redefinire a posturilor din funcția publică, precum și a competențelor și cerințelor profesionale corespunzătoare, pe baza nevoilor funcționale ale administrației publice. În acest scop, ANFP ar trebui să introducă domeniile funcționale ca parte a eforturilor mai ample de creare a condițiilor prealabile și a unui mediu propice pentru o planificare a forței de muncă bazată pe competențe, așa cum apare ea descrisă în prezentul document.
96. **Clasificarea funcțiilor publice în domenii funcționale va consolida semnificativ procesul de PFM, oferind o bază mai solidă pentru clasificarea posturilor și segmentarea forței de muncă.** Domeniile funcționale ar sprijini PFM, prin segmentarea personalului nu numai în funcție de grad sau categorie juridică, ci și în funcție de caracteristicile funcționale ale postului, oferind astfel informații coerente și comparabile cu privire la deficitul de personal, capacitatea excedentară, sau nevoile emergente de

⁶³ Conform ANFP. 2024. Livrabilul 5: Metodologia privind actualizarea periodică a cadrelor de competențe – Anexa 4: Compendiu de competențe specifice. Elaborat în cadrul instrumentului de asistență tehnică nr. 49313/26.10.2023, în conformitate cu Jalonul 419 al PNRR . Disponibil la <https://www.anfp.gov.ro/media/nmehijrl/livrabil-5-anexa-nr-4-compendiu-de-competen%C8%9Be-specifiedocx.pdf>.

competențe în cadrul administrației publice și în instituțiile individuale. O clasificare standardizată a posturilor în domenii funcționale asigură că funcțiile publice sunt analizate și grupate consecvent în domeniile funcționale potrivite, permițând astfel analize valide la nivel de categorii de personal și, ulterior, la nivel de seturi de competențe. Valorificarea domeniilor funcționale în acest mod permite o analiză mai precisă a cerințelor de personal specifice domeniului, o mai bună aliniere a structurilor de personal cu cerințele operaționale și un set de strategii de recrutare, recalificare și mobilitate mai bine orientat. În practică, domeniile funcționale ar permite transpunerea și dezagregarea mandatelor și obiectivelor instituționale în diferite cerințe de profil profesional, transformându-le într-un instrument esențial pentru o PFM bazată pe dovezi. Anexa 3 ilustrează modul în care procesul de PFM poate fi valorificat pentru a dezvolta și integra rolurile și competențele profesionale în domeniul TIC în administrația publică.⁶⁴

97. **Pentru a permite implementarea unei PFM bazată pe competențe, instituțiile trebuie să coreleze domeniile funcționale cu sarcinile atribuite și cu obiectivele definite și, acolo unde este posibil, cu reperele operaționale.** Prin încadrarea în domenii funcționale, posturile din funcția publică sunt clasificate în funcție de similitudine, reflectând, de fapt, diviziunile departamentale existente ale rolurilor posturilor și, astfel, permițând implementarea unei PFM axate pe nevoile departamentale. În vederea implementării unei PFM bazată pe competențe, care să permită instituțiilor să modeleze componența forței de muncă pentru a atinge obiectivele strategice, este nevoie să se definească mai întâi modul în care diferitele domenii funcționale și profilurile generale ale posturilor din funcția publică, precum și competențele specifice corespunzătoare contribuie în mod coerent la îndeplinirea funcțiilor și obiectivelor organizaționale. Acest lucru ar permite instituțiilor să cartografieze oferta disponibilă și deficitele existente în ceea ce privește profilurile și numărul posturilor din funcția publică generală, în raport cu nevoile funcționale, și să elaboreze planuri de personal la nivel instituțional care să contribuie direct la performanța instituțională. Pentru funcții specifice, nevoile de personal pot fi evaluate și adaptate în raport cu repere standardizate predefinite (de exemplu, raportul dintre personalul din funcții de sprijin și totalul personalului).
98. **ANFP ar trebui să sprijine instituțiile în identificarea și definirea competențelor specifice pentru posturile esențiale, ca o condiție prealabilă pentru avansarea către o PFM bazată pe competențe.** După cum este descris mai sus, procesul actual de PFM, mediul de operare și capacitățile instituționale nu sunt favorabile integrării competențelor ca dimensiune a exercițiului actual. Mai mult decât atât, condițiile preliminare fundamentale pentru o PFM bazată pe competențe, și anume definirea posturilor din funcția publică în funcție de competențe specifice exhaustive și coerente, și încadrarea pe domenii funcționale, se află încă într-o fază incipientă de implementare și, respectiv, de dezvoltare. Pentru a avansa către o PFM bazată pe competențe, ANFP ar trebui să își extindă rolul de centru de expertiză și lider metodologic pentru instituțiile administrației publice, în vederea definirii unor standarde coerente pentru competențele aferente posturilor din funcția publică și încadrarea în diferite domenii funcționale,

⁶⁴ Conform propunerii Băncii Mondiale. 2025. Raport privind rolurile și funcțiile TIC propuse pentru administrația publică centrală din România – Livrabilul 2. Cadrul propus de competențe digitale pentru funcționarii publici din România. Elaborat în cadrul proiectului Instrumentului de asistență tehnică „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în temeiul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

precum și să își consolideze prerogativele de autoritate centrală în aplicarea și respectarea acestor standarde. În contextul actual al unei capacități instituționale reduse, al resurselor limitate și al unui interes redus în cadrul administrației publice pentru PFM, acest mandat ar trebui îndeplinit printr-o abordare etapizată, pentru (i) a dezvolta la nivel central condițiile prealabile pentru implementarea unei PFM bazate pe competențe, fără a supraîncărca capacitatea instituțiilor în acest proces, și (ii) a produce, în fiecare etapă a procesului, rezultate și/sau schimbări care să adăuga imediat plus valoare instituțiilor. Astfel, etapele principale ale abordării eșalonate ar trebui să constea în:

- (i) Sprijinirea și supervizarea instituțiilor în identificarea și clasificare consecventă și armonioasă a posturilor și categoriile de posturi esențiale pentru îndeplinirea mandatelor în domeniile funcționale propuse.⁶⁵ Acest lucru ar permite instituțiilor să definească și să cartografieze nevoile de personal cu cel mai mare impact și să prioritizeze alocările și distribuirea cheltuielilor de personal pentru aceste roluri (inclusiv în vederea deschiderii posturilor vacante și inițierea proceselor de recrutare). Se preconizează că pentru reclasificarea posturilor din funcția publică în funcție de domenii funcționale și pentru definirea și introducerea de noi roluri profesionale în clasificare (acolo unde se justifică) va fi nevoie de anumite modificări legislative. Criteriile de clasificare a posturilor esențiale:
 - **Gradul de specializare și/sau experiență în domeniu:** rolul necesită expertiză sau experiență care poate fi dobândită numai după o anumită perioadă de timp, sau prin cursuri de formare.
 - **Dificultatea de recrutare:** un rol pentru care instituția are dificultăți în a atrage candidați calificați, chiar și cu un proces de recrutare activă, ceea ce poate pune în pericol capacitatea instituției de a-și atinge obiectivele.
 - **Plecări/pensionări:** Rolul este afectat de o fluctuație constantă a personalului sau de valuri anticipate de pensionări.
 - **Geografie:** Rolul este neobișnuit în regiunea specifică, iar relocarea sau înlocuirea acestuia cu o poziție similară în altă parte ar face dificilă îndeplinirea eficientă a sarcinilor necesare.
- (ii) Efectuarea unei analize centralizate a posturilor și/sau categoriilor de posturi identificate ca fiind critice de către instituții, pentru a defini, dezvolta și valida competențele specifice și descriptorii comportamentali care pot fi aplicați în mod uniform la posturile respective din administrația publică. Acest lucru ar permite atât ANFP să asigure o aplicare consecventă a mecanismelor de management a resurselor umane bazate pe competențe în întreaga administrație publică, cât și o flexibilitate limitată instituțiilor pentru a adapta cerințele de competență pentru posturile critice fără a distorsiona clasificarea existentă a posturilor (de exemplu, introducerea de competențe specifice care nu sunt comparabile, în termeni de complexitate sau cerințe pentru titularul postului, pentru același tip de post). Rezultatul final ar

⁶⁵ Această etapă este în curs de desfășurare pentru profesia TIC, prin Instrumentului de sprijin tehnic „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în cadrul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005. A se vedea și anexa 3 la prezentul raport.

fi elaborarea unui set de competențe specifice bine definite de ANFP pentru toate posturile critice, urmând ca instituțiile angajatoare să definească până la două competențe specifice suplimentare pentru respectivele posturi.

- (iii) Introducerea de dispoziții pentru elaborarea unui catalog al posturilor din administrația publică, completat inițial cu pozițiile critice identificate, care să includă și detalii despre competențele specifice.⁶⁶ Acesta ar fi un prim pas către centralizarea și punerea la dispoziție a informațiilor complete privind clasificarea posturilor și taxonomia competențelor pentru posturile din funcția publică.
- (iv) Sprijinirea instituțiilor în realizarea unei analize a deficitului de personal, pentru a identifica deficitul critic de personal pentru aceste profiluri profesionale.⁶⁷
- (v) Elaborarea de orientări și cerințe pentru instituții, în vederea folosirii PFM pe bază de competențe pentru posturile critice identificate. Acest lucru s-ar concentra în jurul unui Plan strategic privind forța de muncă pe 2 ani, prin care se identifică și prioritizează profilurile de posturi critice și competențele specifice pentru administrația publică și care stabilește modul în care viitoarele concursuri naționale de recrutare ar putea/ar trebui să răspundă acestor nevoi de forță de muncă, în conformitate cu prioritățile strategice ale guvernului, așa cum sunt acestea stabilite printr-o strategie națională și cu plafoanele bugetare disponibile. Acest Plan strategic privind forța de muncă ar fi principalul instrument pentru inventarierea și monitorizarea deficitului de competențe, dar într-o primă etapă ar trebui utilizat în principal în vederea elaborării unui mecanism de PFM, ca mai apoi să evolueze treptat către integrarea competențelor.

Pe termen lung, odată ce acest plan va deveni un element stabilit al modelului PFM, poate fi folosit pentru recomandări și/sau instrucțiuni cu privire la modul în care instituțiile administrației publice ar trebui să abordeze aceste deficite, valorificând funcțiile de management a resurselor umane, dincolo de recrutare și selecție. Această etapă ar presupune valorificarea resurselor externe pentru contractare și externalizare, promovarea prioritară pentru aceste roluri, elaborarea de planuri de învățare și dezvoltare pentru perfecționarea personalului existent în aceste roluri. În vederea implementării acestor măsuri, ar fi nevoie ca ANFP să efectueze un exercițiu de benchmarking pentru grupul țintă de posturi, pentru a identifica practicile de vârf din instituții și din sectorul privat, în vederea identificării strategiilor de recrutare și retenție, precum și dinamica pieței muncii (de exemplu, nevoile și rolurile emergente în materie de competențe) în aceste domenii.

⁶⁶ Un catalog similar este folosit în funcția publică franceză, și anume Répertoire des métiers de la fonction publique (RMFP). Detalii sunt disponibile aici: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/devenir-agent-public/les-metiers-de-la-fonction-publique>.

⁶⁷ ANFP a elaborat orientări și metodologii pentru instituții, în vederea efectuării analizei posturilor din funcția publică, ca bază pentru identificarea deficitelor de forță de muncă. A se vedea rezultatele obținute în cadrul Jalonului 419, disponibile aici: <https://www.anfp.gov.ro/proiecte/proiecte-in-implementare/proiecte-pnrr/proiecte-pnrr-lista/operationalizarea-cadrelor-de-competenta-din-administratia-publica-centrala/>

- (vi) Replicarea analizei și a procesului de reclasificare în domenii funcționale, dar și a procesului de identificare și descriere a competențelor specifice pentru profilurilor, la nivelul funcțiilor de sprijin. Catalogul posturilor ar fi completat ulterior cu aceste posturi și competențele specifice comune corespunzătoare.
- (vii) Furnizarea de orientări metodologice și introducerea unui rol de control pentru reclasificarea, definirea și atribuirea de competențe specifice posturilor rămase din funcția publică. Aceste posturi ar fi introduse ulterior în catalog.

Anexa 1. Analiza dispozițiilor legale privind PFM în administrația publică românească

Prezentare generală a cadrului juridic privind determinarea și stabilirea structurii posturilor din funcția publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice

Planificarea recrutării funcționarilor publici are ca punct de plecare și referință categoriile (de execuție, de conducere sau corespunzătoare înalților funcționari publici), tipurile și numărul de funcții publice prevăzute în organigramele⁶⁸ ale autorităților și instituțiilor publice. Funcțiile publice din cadrul fiecărei autorități/instituții publice sunt prevăzute în organigrama acesteia, care este aprobată prin act administrativ (tipul actului administrativ depinde de tipul autorității/instituției publice și/sau de poziția ierarhică a acesteia în cadrul administrației publice). Astfel, modificările categoriei, tipului și numărului de funcții publice implică modificări ale actului administrativ prin care a fost aprobată organigrama. În plus, numărul total de funcții publice din cadrul fiecărei autorități/instituții publice este, de obicei, prevăzut și în actul administrativ prin care autoritatea/instituția a fost înființată și funcționează, astfel încât creșterea numărului total de funcții implică și modificarea actului respectiv. În majoritatea cazurilor, în administrația publică centrală, modificarea numărului total de funcții din cadrul unei autorități/instituții publice este mai greoaie/birocatică decât implementarea altor modificări ale organigramei, deoarece prima implică modificarea unui act legislativ (de exemplu, hotărâri de Guvern) de un nivel superior celui prin care este aprobată organigrama (de exemplu, ordine emise de ministerele de resort).

Autoritățile și instituțiile publice trebuie să solicite avizul prealabil al ANFP⁶⁹ la stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice de stat și/sau teritoriale.⁷⁰ Avizul prealabil al ANFP este necesar⁷¹ atunci când se stabilește sau se modifică structura funcțiilor publice de stat și/sau teritoriale, precum și atunci când se reorganizează o autoritate/instituție publică, cu condiția ca aceasta să implice modificări ale organigramei, reorganizări sau desființări de structuri din cadrul respectivei autorități/instituții publice. Pentru a obține avizul ANFP, autoritatea/instituția publică în cauză trebuie să

⁶⁸ Termenul „organigramă” este utilizat pentru a se referi în mod colectiv la următorii termeni românești: (i) „organigramă”/„structură organizatorică”, care este o reprezentare grafică a structurilor care compun o autoritate/instituție publică (de exemplu, direcție generală, direcție, serviciu) și care, de obicei, include informații privind categoriile și numărul de funcții publice aferente fiecărei structuri; (ii) „stat de funcții”, care include informații suplimentare privind funcțiile publice din cadrul fiecărei autorități/instituții publice (de exemplu, tipurile/denumirile, clasa, gradul profesional al funcțiilor, studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor).

⁶⁹ În cazul funcțiilor publice care beneficiază de statute speciale sau al funcțiilor publice locale, la stabilirea/modificarea structurii de funcții publice nu este necesar avizul ANFP.

⁷⁰ În conformitate cu art. 402 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁷¹ În conformitate cu art. 402 alin. (1¹), coroborat cu art. 409 alin. (3) lit. a) și b) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, avizul prealabil al ANFP nu este necesar în următoarele cazuri: (i) în cazul modificării structurii funcțiilor publice din cadrul autorităților sau instituțiilor publice ca urmare a promovării în clasă și a promovării în grad profesional a funcționarilor publici; (ii) în cazul transformării unei funcții publice vacante într-o funcție publică cu o denumire diferită sau într-o funcție publică de nivel inferior sau superior, în limita numărului maxim de posturi aprobat pentru autoritatea sau instituția publică și în limita fondurilor bugetare anuale alocate.

prezintă anumite documente,⁷² care includ referatul de aprobare a proiectului de act administrativ, prin care se fundamentează stabilirea sau modificarea structurii de funcții publice, cu evidențierea modificărilor intervenite pentru fiecare funcție publică în parte și pe fiecare subdiviziune organizatorică din cadrul autorității/instituției publice și cu indicarea temeiului juridic aplicabil.⁷³ Nu au fost identificate dispoziții legale privind cerințele care trebuie îndeplinite pentru ca avizul să fie emis.

Analiza legislației nu a relevat dispoziții legale cuprinzătoare și detaliate privind procesul de evaluare a necesarului de resurse umane în vederea fundamentării structurii funcțiilor publice prevăzute în organigramele autorităților/instituțiilor publice. Legea stabilește în linii mari documentele juridice și etapele administrative pentru stabilirea sau modificarea organigramelor (în principal, așa cum s-a menționat anterior, prin emiterea de acte administrative care stabilesc/modifică organigrama), dar nu este reglementat un proces formal de evaluare a necesarului de resurse umane prin raportare la mandatul și responsabilitățile stabilite pentru autoritățile și instituțiile publice, proces care ar trebui să stea la baza deciziei privind structura funcțiilor publice din cadrul acestor autorități/instituții. Prin urmare, nu este clar dacă un astfel de proces este realizat sau dacă structura funcțiilor publice din fiecare autoritate/instituție publică este determinată, de fapt, de alte constrângeri (în special, constrângeri bugetare) și nu de o evaluare a necesarului de resurse umane bazată pe dovezi.

Există dispoziții legale care limitează sau influențează numărul maxim de funcții publice la nivel de autoritate/instituție publică sau la nivel de structură organizațională din cadrul autorităților/instituțiilor publice, dar aceste dispoziții sunt legate de constrângeri administrative sau bugetare, mai degrabă decât de evaluarea necesarului de resurse umane. Conform Codului administrativ, numărul total al funcțiilor publice de conducere din cadrul unei autorități/instituții publice este limitat la 8% din numărul total de posturi aprobate la nivel de ordonator principal de credite.⁷⁴ În plus, înființarea de structuri organizaționale în cadrul fiecărei autorități/instituții publice este supusă îndeplinirii anumitor cote: (i) cel puțin 10 posturi de execuție pentru înființarea unui serviciu, (ii) cel puțin 20 de posturi de execuție pentru înființarea unei direcții și (iii) cel puțin 35 de posturi de execuție pentru înființarea unei direcții generale;⁷⁵ acest lucru, la rândul său, are un impact asupra numărului de funcții de conducere, deoarece pentru fiecare dintre structurile organizaționale menționate mai sus sunt necesare unul sau două funcții de conducere.

În subsidiar, trebuie subliniat faptul că, în cazul autorităților și instituțiilor publice locale, care nu fac obiectul prezentului raport, legea stabilește un număr minim, mediu și maxim de posturi (funcții publice locale și posturi de personal contractual) care pot fi înființate la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale⁷⁶, în funcție de tipul unității (comună, oraș, municipiu, județ și, separat, Municipiul București și sectoarele sale), precum și de numărul de locuitori ai unității respective; numărul efectiv de posturi din

⁷² Lista documentelor care trebuie depuse este prevăzută în anexa la Ordinul președintelui ANFP nr. 1886/2019.

⁷³ În conformitate cu art. 1 lit. c) din anexa la Ordinul președintelui ANFP nr. 1886/2019.

⁷⁴ În conformitate cu art. 391 alin.(1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁷⁵ În conformitate cu art. 391 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁷⁶ Aceste praguri se aplică posturilor din aparatul de specialitate al primarului, din aparatul de specialitate al consiliului județean și din instituțiile publice locale înființate prin hotărâri ale consiliului local/consiliului județean. Există anumite excepții de la aceste praguri (cum este cazul posturilor din capitolele bugetare „Învățământ” și „Asigurări și asistență socială”, finanțate din bugetele locale, precum și al celor din capitolul bugetar „Sănătate”).

fiecare unitate administrativ-teritorială se calculează conform procedurii stabilite prin OUG nr. 63/2010, dar nu poate fi mai mic, respectiv mai mare decât numărul minim, respectiv decât numărul maxim.

Legislația privind planificarea și execuția bugetară include dispoziții care au impact asupra numărului de posturi din cadrul autorităților și instituțiilor publice (care se referă, de obicei fără distincție, la numărul total de posturi din funcția publică și de posturi de natură contractuală).

Principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice impune ca politica salarială și a numărului de personal (adică funcționari publici și personal contractual) din instituții, autorități, entități publice și/sau de utilitate publică să fie în conformitate cu țintele fiscal-bugetare stabilite în strategia fiscal-bugetară.⁷⁷ Strategia fiscal-bugetară stabilește plafoane anuale,⁷⁸ printre altele, pentru cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, care sunt exprimate ca procent din produsul intern brut.⁷⁹ Anual, fiecare ordonator principal de credite trebuie să prezinte o propunere de cheltuieli bugetare, în conformitate cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia de elaborare a proiectului anual de buget, care include plafoanele de cheltuieli și numărul de personal, emise de Ministerul Finanțelor.⁸⁰ Ministerul Finanțelor are autoritatea de a respinge propunerile de buget care nu sunt în conformitate cu cele două documente menționate anterior și, în cazul în care ordonatorii principali de credite în cauză nu asigură conformarea propunerilor lor de buget în termenul stabilit de Ministerul Finanțelor, acesta din urmă este abilitat, după negocieri, sub medierea prim-ministrului, să ajusteze unilateral propunerile de buget ale acestor ordonatori principali de credite, pentru a fi incluse în bugetul anual.⁸¹ După aprobarea prin lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, Ministerul Finanțelor publică programarea financiară trimestrială a cheltuielilor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor fondurilor speciale,⁸² iar ordonatorii principali de credite pentru aceste bugete trebuie să prezinte propunerile de eşalonare trimestrială a cheltuielilor lor.⁸³ Ministerul Finanțelor elaborează, aprobă și publică, printre altele, ținte trimestriale pentru cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat pentru ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale.⁸⁴ Ordonatorii principali de credite sunt obligați prin lege să ia toate măsurile necesare pentru a respecta țintele pentru cheltuielile cu personalul,⁸⁵ inclusiv prin:⁸⁶

- reducerea numărului de posturi finanțate din bugetele lor;
- disponibilizarea, în condițiile legii, a unei părți din personalul încadrat;
- nepromovarea angajaților, dacă acest lucru implică creșterea cheltuielilor de personal;

⁷⁷ În conformitate cu art. 4 alin. (1) pct. 6 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010.

⁷⁸ Cadrul fiscal-bugetar, care face parte din strategia fiscal-bugetară, cuprinde plafoane pentru anul bugetar de referință (anul bugetar următor), precum și pentru următorii doi ani. În conformitate cu art. 26 alin. (4) din Legea nr. 69/2010, limitele pentru cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, aprobate de Parlament, sunt obligatorii pentru următorii doi ani bugetari.

⁷⁹ În conformitate cu art. 12 alin. (1) lit. (a) din Legea nr. 69/2010.

⁸⁰ În conformitate cu art. 30 alin. (1) din Legea nr. 69/2010.

⁸¹ În conformitate cu art. 30 alin. (3) din Legea nr. 69/2010.

⁸² În conformitate cu art. 37 alin. (1) din Legea nr. 69/2010.

⁸³ În conformitate cu art. 37 alin. (3) din Legea nr. 69/2010.

⁸⁴ În conformitate cu art. 37 alin. (4) din Legea nr. 69/2010.

⁸⁵ În conformitate cu art. 18¹ din Legea nr. 69/2010.

⁸⁶ În conformitate cu art. 18 alin. (2), (5) și (6) din Legea nr. 69/2010.

- nelansarea de concursuri pentru posturile vacante sau neocuparea posturilor vacante prin alte modalități prevăzute de lege.

Pe un subiect mai specific, legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice prevede că ordonatorii de credite pot aproba inițierea procedurilor de promovare pe funcții, grade sau trepte profesionale a personalului numai cu condiția de a nu depăși cheltuielile de personal aprobate în bugetul lor.⁸⁷ O dispoziție similară este inclusă în Codul administrativ, potrivit căreia concursul de promovare în funcțiile publice de conducere se organizează în limita fondurilor bugetare alocate de autoritatea sau instituția publică competentă, potrivit legii.⁸⁸

În ultimii ani, au fost luate măsuri extraordinare pentru a face față deficitului public, măsuri care au avut un impact și asupra forței de muncă din sectorul public, inclusiv asupra procesului de ocupare a funcțiilor publice. Începând cu 1 iulie 2022, o serie de acte normative succesive⁸⁹ au suspendat ocuparea prin concurs sau examen a posturilor vacante din autoritățile și instituțiile publice. Ultimul act legislativ de acest tip prevede o astfel de suspendare pentru perioada 1 ianuarie 2026 – 31 decembrie 2026.⁹⁰ Trebuie menționat că aceste dispoziții se referă la posturile vacante, adică nu la posturi nou înființate, ci la posturi care erau deja incluse în organigramele aprobate ale autorităților și instituțiilor publice și care, din diferite motive, nu erau încă ocupate în momentul în care a fost instituită înghețarea angajărilor. Există anumite excepții de la suspendarea ocupării posturilor vacante, de exemplu:

- Suspendarea nu se aplică așa-numitelor posturi unice.⁹¹ Legea definește postul unic ca fiind:⁹²
 - o acel post ale cărui atribuții, prin conținutul și natura lor, sau responsabilități stabilite nu se regăsesc în altă structură organizatorică;
 - o un post care se află într-o structură organizațională în care există numai posturi vacante.
- În cazuri temeinic justificate, ordonatorii principali de credite pot aproba ocuparea a până la 15% din numărul total de posturi care vor deveni vacante după intrarea în vigoare a suspendării, cu condiția ca acest lucru să nu conducă la depășirea cheltuielilor de personal aprobate în bugetul ordonatorului principal de credite, pentru fiecare sursă de finanțare în parte.⁹³ Limita de 15% nu se aplică ocupării posturilor vacante corespunzătoare înalților funcționari publici sau funcțiilor publice de conducere, cu condiția ca ocuparea acestor posturi să nu conducă la creșterea numărului total de posturi ocupate sau la depășirea cheltuielilor de personal aprobate în bugetul ordonatorului principal de credite.⁹⁴

⁸⁷ În conformitate cu art. 31 alin. (8) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

⁸⁸ În conformitate cu art. 165 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁸⁹ OUG nr. 80/2022, OUG nr. 34/2023, OUG nr. 115/2023, OUG nr. 156/2024 și Legea nr. 141/2025.

⁹⁰ În conformitate cu art. XXII din Legea nr. 141/2025.

⁹¹ În conformitate cu art. VII alin. (2) din OUG nr. 156/2024 (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2025).

⁹² În conformitate cu art. VII alin. (3) din OUG nr. 156/2024 (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2025).

⁹³ În conformitate cu art. VII alin. (5) din OUG nr. 156/2024 (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2025).

⁹⁴ În conformitate cu art. VII alin. (6) din OUG nr. 156/2024 (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2025).

- Suspendarea nu se aplică posturilor a căror ocupare condiționează îndeplinirea unor indicatori de rezultat sau de proiect stabiliți în baza unor contracte de finanțare din fonduri europene, precum și din Mecanismul de redresare și reziliență, în limitele bugetului aprobat.⁹⁵

Prezentare generală a cadrului juridic privind planificarea recrutării funcționarilor publici în vederea ocupării funcțiilor publice de stat și teritoriale

Codul administrativ enumeră instrumentele de planificare privind organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică, care includ și instrumente de planificare a recrutării, în special planul de recrutare pentru posturile din funcția publică de stat și teritorială care urmează să fie ocupate prin concurs. Instrumentele de planificare privind organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică sunt:⁹⁶

- (i) Planul de recrutare a funcționarilor publici, utilizat pentru organizarea și desfășurarea concursului prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.
- (ii) Planul de promovare în funcții publice de conducere, utilizat pentru organizarea și desfășurarea concursului de promovare în funcții publice de conducere prevăzut la art. 482 alin. (4) și la art. 483 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.
- (iii) Instrumentele interne de gestiune și planificare a resurselor umane din cadrul fiecărei autorități sau instituții publice. Codul administrativ nu oferă informații/orientări suplimentare cu privire la aceste instrumente interne pe care autoritățile și instituțiile publice ar trebui, probabil, să le dezvolte. Prin urmare, rolul pe care aceste instrumente interne îl joacă/l-ar putea juca în planificarea recrutării nu este clar și nu poate fi stabilit cu certitudine.
- (iv) Planul de perfecționare profesională a funcționarilor publici. După cum sugerează și denumirea, acest plan nu este relevant pentru recrutarea funcționarilor publici, ci pentru dezvoltarea lor profesională. Planul menționat în acest punct include informații privind domeniile de formare/perfecționare profesională în care funcționarii publici din cadrul fiecărei autorități/instituții publice ar trebui să urmeze cursuri de formare.

Deși nu este inclus în lista instrumentelor de planificare privind organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică, Codul administrativ prevede, de asemenea, un plan de mobilitate pentru înalții funcționari publici.⁹⁷ Mobilitatea este o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu specifică numai înalților funcționari publici. Fiind o modificare a unui raport de serviciu existent, mobilitatea nu implică recrutarea de persoane în cadrul funcției publice (mobilitatea se aplică persoanelor care ocupă deja o funcție publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici), dar prin mobilitate înalții funcționari publici pot ocupa o altă funcție publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici vacantă⁹⁸ sau, în mod excepțional, o funcție publică de conducere vacantă.⁹⁹ Mobilitatea în interes public, care este

⁹⁵ În conformitate cu art. 14 din OUG nr. 41/2025 (care a intrat în vigoare la 19 august 2025).

⁹⁶ În conformitate cu art. 5 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁹⁷ Menționat la art. 216 alin. (3) și (4) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁹⁸ În conformitate cu art. 215 alin. (1) lit. a) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁹⁹ În conformitate cu art. 503 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

unul dintre tipurile de mobilitate,¹⁰⁰ poate fi aplicată în conformitate cu un plan de mobilitate, aprobat prin hotărâre a Guvernului.¹⁰¹ Analiza legislației nu a relevat aprobarea unui astfel de plan de mobilitate până la momentul întocmirii prezentului raport.

Planul de recrutare a funcționarilor publici cuprinde funcțiile publice de stat și teritoriale desemnate a fi ocupate prin concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Planul de recrutare este elaborat pentru o perioadă de referință de doi ani și enumeră funcțiile publice de stat și teritoriale¹⁰² (funcții de execuție, funcții de conducere și funcții corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici) care (i) sunt vacante la momentul elaborării planului sau previzionate pentru vacantare în perioada de referință de doi ani și (ii) care sunt desemnate a fi ocupate prin concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ (care este una dintre modalitățile de ocupare a funcțiilor publice¹⁰³). Pentru a elabora planul de recrutare, ANFP solicită, până la data de 31 ianuarie a primului an al perioadei de referință, ca autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora se află funcții publice de stat și teritoriale să stabilească necesarul de resurse umane din funcția publică (respectiv funcțiile publice vacante sau previzionate pentru vacantare) care vor fi ocupate prin concurs.¹⁰⁴ În termen de 10 zile de la primirea solicitării, autoritățile și instituțiile publice trebuie să transmită ANFP, prin intermediul platformei informatice de concurs¹⁰⁵,¹⁰⁶ următoarele informații privind funcțiile publice care vor fi ocupate prin concurs în perioada de referință de doi ani a planului de recrutare¹⁰⁷:

- Pentru funcțiile publice de execuție: tipul compartimentului funcțional; denumirea compartimentului funcțional; denumirea funcției publice; clasa; gradul profesional; codul unic de identificare a postului, atribuit de ANFP; numărul de posturi vacante; numărul de posturi previzionate pentru vacantare în fiecare dintre cele patru semestre care compun perioada de referință de doi ani.
- Pentru funcțiile publice de conducere din funcția publică: tipul compartimentului funcțional; denumirea compartimentului funcțional; denumirea funcției publice; codul unic de identificare a postului, atribuit de ANFP; numărul de posturi vacante; numărul de posturi previzionate pentru vacantare în fiecare dintre cele patru semestre care compun perioada de referință de doi ani.

¹⁰⁰ În conformitate cu art. 213 alin. (1) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, există trei tipuri de mobilitate a înalților funcționari publici: mobilitatea pentru desfășurarea activității autorităților și instituțiilor publice; mobilitatea în interes public; mobilitatea pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici.

¹⁰¹ În conformitate cu art. 216 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁰² Altele decât funcții publice care beneficiază de statute speciale.

¹⁰³ În conformitate cu art. 466 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, posturile vacante din funcția publică pot fi ocupate prin: (i) concurs organizat în conformitate cu legea, (ii) modificări ale raportului de serviciu, (iii) reîncadrare într-un post vacant din funcția publică și (iv) alte modalități prevăzute în mod specific în Codul administrativ.

¹⁰⁴ În conformitate cu art. 13 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁰⁵ Platforma informatică de concurs creată și gestionată de ANFP și utilizată pentru desfășurarea etapei de recrutare (concursul național), care este prima etapă a concursului prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁰⁶ În conformitate cu art. 16 alin. (1) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁰⁷ Informațiile pe care autoritățile și instituțiile publice trebuie să le transmită ANFP sunt prevăzute la art. 16 alin. (2) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și în Ordinul nr. 337/2024, emis de președintele ANFP.

- Pentru funcțiile publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici: denumirea funcției publice; codul unic de identificare a postului, atribuit de ANFP; numărul de posturi vacante; numărul de posturi previzionate pentru vacantare în fiecare dintre cele patru semestre care alcătuiesc perioada de referință de doi ani.

Dacă o autoritate/instituție publică nu transmite informațiile solicitate, în termenul stabilit și prin intermediul platformei informatice de concurs, aceasta nu va fi inclusă în planul de recrutare¹⁰⁸, ceea ce înseamnă că autoritatea/instituția respectivă nu va putea ocupa niciunul dintre posturile vacante prin concurs.

Fiecare autoritate/instituție publică trebuie să stabilească care dintre funcțiile publice de stat și teritoriale din organigrama sa vor fi ocupate prin concurs. În conformitate cu Codul administrativ, autoritățile și instituțiile publice previzionează necesarul de resurse umane din funcția publică care va fi ocupat prin concurs pe parcursul perioadei de referință de doi ani a planului de recrutare, pe baza.¹⁰⁹

- Raportului analizei posturilor, care este întocmit în urma procesului de analiză efectuat pentru a identifica scopul, obiectivele, sarcinile principale și competențele necesare pentru funcție publică din organigramă.¹¹⁰ Acest proces este reglementat în anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și este conceput, în primul rând, pentru a transpune competențele generale și pentru a identifica competențele specifice pentru fiecare funcție publică.¹¹¹
- Analizei datelor, care este definită de Codul administrativ drept instrumentul de realizare a previzionării necesarului de resurse umane din funcția publică, care implică identificarea domeniilor-cheie în care ar trebui recrutate noi resurse umane în cadrul autorității/instituției publice.¹¹²
- Analizei deficitului de personal, care este definită de Codul administrativ drept instrumentul de realizare a previzionării necesarului de resurse umane din funcția publică pe baza căruia o instituție sau autoritate publică poate identifica dacă are numărul necesar de resurse umane cu competente adecvate în posturile corespunzătoare, astfel încât să își poată îndeplini obiectivele și misiunea instituțională.¹¹³

Fără a aduce atingere concluziilor desprinse din documentele/analizele menționate mai sus, atunci când stabilesc funcțiile publice care urmează să fie ocupate prin concurs, autoritățile și instituțiile publice sunt obligate prin lege să rezerve cel puțin 10% din numărul total al funcțiilor publice de execuție vacante pentru funcțiile publice de execuție vacante de grad profesional debutant și asistent.¹¹⁴ În acest scop, autoritățile și instituțiile publice pot emite acte administrative care modifică structura funcțiilor publice din organigramele lor (i) prin transformarea unei funcții publice vacante existente într-o funcție publică de execuție de grad

¹⁰⁸ În conformitate cu art. 16 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁰⁹ În conformitate cu art. 15 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹⁰ În conformitate cu art. 3 lit. b) din anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹¹ În conformitate cu art. 26 din anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹² În conformitate cu art. 3 lit. b) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹³ În conformitate cu art. 3 lit. c) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹⁴ În conformitate cu art. 14 alin. (2) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

profesional debutant sau asistent^{115, 116} și, după caz, (ii) prin modificarea calității unui post existent vacant (un post de natură contractuală) într-o funcție publică de execuție de grad profesional debutant sau asistent.¹¹⁷

Autoritățile și instituțiile publice stabilesc funcțiile publice care urmează să fie ocupate prin concurs, prin raportare la funcțiile existente în organigramele lor. Astfel, modificarea organigramei este un proces separat de elaborarea planului de recrutare a funcționarilor publici. Deși legea nu specifică în mod clar, se poate deduce din diferitele dispoziții legale că numai funcțiile publice care sunt deja prevăzute în organigrame pot fi raportate de autoritățile și instituțiile publice către ANFP pentru a fi incluse în planul de recrutare (cu condiția, desigur, ca aceste posturi să fie vacante sau previzionate pentru vacantare în perioada de referință de doi ani a planului). În acest sens, este relevant faptul că, potrivit Codului administrativ, atunci când informează ANFP, autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să specifice compartimentele funcționale în care se află funcțiile publice raportate,¹¹⁸ ceea ce implică faptul că aceste funcții există deja în organigramă. În plus, atunci când reglementează cota de 10% pentru funcțiile publice de execuție vacante de grad profesional debutant și asistent, Codul administrativ face referire la posibilitatea de a modifica structura funcțiilor publice din cadrul organigramelor autorităților și instituțiilor publice prin acte administrative; adresa de comunicare prin care informațiile relevante sunt transmise ANFP pentru elaborarea planului de recrutare nu poate fi asimilată actelor administrative, care au un caracter juridic special, astfel că organigramele ar trebui modificate anterior includerii noilor funcții în necesarul de resurse umane comunicat către ANFP.

Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile și instituțiile publice, planul de recrutare a funcționarilor publici este elaborat de ANFP și aprobat prin hotărâre a Guvernului.¹¹⁹ Funcțiile publice incluse în planul de recrutare sunt protejate, într-o anumită măsură, de schimbări care ar putea duce la ocuparea lor prin alte mijloace decât concursul. Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile și instituțiile publice în care se află funcții publice de stat și teritoriale, ANFP elaborează planul de recrutare, care este apoi aprobat prin hotărâre a Guvernului. Planul de recrutare actual, care acoperă perioada 2025-2026, a fost aprobat prin HG nr. 298/2025; acesta este primul plan de recrutare aprobat prin hotărâre a Guvernului (anterior, ca măsură tranzitorie, necesarul de resurse umane din funcția publică care trebuia ocupat prin concurs era aprobat prin ordine emise de președintele ANFP¹²⁰). O funcție publică inclusă în planul de recrutare nu poate fi:¹²¹

- (i) transformată într-o funcție în regim contractual;
- (ii) transformată într-o funcție publică de altă clasă sau grad profesional sau prin modificarea a peste 50% din atribuțiile aferente funcției publice;

¹¹⁵ În limita numărului maxim de posturi aprobate pentru autoritatea sau instituția publică și în limita fondurilor bugetare alocate anual.

¹¹⁶ În conformitate cu art. 409 alin. (3) lit. b) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹⁷ În conformitate cu art. 409 alin. (3) lit. c), coroborat cu art. 405-407 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹⁸ În conformitate cu art. 16 alin. (2) lit. e) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹⁹ În conformitate cu art. 17 alin. (1) și (2) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²⁰ Ordinul președintelui ANFP nr. 207/2023 și Ordinul președintelui ANFP nr. 243/2024.

¹²¹ În conformitate cu art. 12 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

- (iii) redusă, cu excepția reorganizării prin reducerea posturilor din compartimentul în cadrul căruia este prevăzută funcția publică respectivă;
- (iv) ocupat prin transfer sau mutare definitivă, în condițiile legii;
- (v) ocupat prin aplicarea mobilității în cadrul categoriei înalților funcționari publici.

Restricțiile menționate anterior oferă garanții împotriva ocupării funcțiilor publice care au fost rezervate pentru concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ prin alte modalități prevăzute de lege, dar care, în teorie, nu oferă același grad de transparență, accesibilitate și imparțialitate ca acesta.

La cererea autorităților și instituțiilor publice, ANFP poate revizui planul de recrutare a funcționarilor publici, dar numai în anumite cazuri prevăzute expres de lege. La cererea autorităților și instituțiilor publice, planul de recrutare poate fi revizuit de ANFP, dar nu mai devreme de un an de la aprobarea planului prin hotărârea Guvernului și numai în următoarele cazuri:¹²²

- (i) Se înființează noi autorități sau instituții publice, al căror necesar de resurse umane nu a fost prevăzut în planul de recrutare.
- (ii) O autoritate sau instituție publică este reorganizată și se aprobă înființarea de noi funcții publice în cadrul structurii organizatorice a respectivei autorități/instituții.
- (iii) O funcție publică inclusă în planul de recrutare nu este ocupată după derularea succesivă a cel puțin două runde ale etapei de selecție (respectiv concursul pe post, care este a doua etapă a concursului prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ).
- (iv) Funcțiile publice devin vacante din motive care nu au putut fi previzionate atunci când necesarul de resurse umane în funcția publică a fost comunicat către ANFP pentru elaborarea planului de recrutare.

Trebuie menționat că funcțiile publice care devin vacante în cursul anului și care nu au fost incluse în planul de recrutare pot fi ocupate prin alte modalități decât prin concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, autoritățile și instituțiile publice ar trebui să solicite revizuirea planului de recrutare numai dacă doresc să ocupe aceste funcții prin concurs.¹²³

Funcțiile publice incluse în planul de recrutare a funcționarilor publici, aprobat prin hotărâre a Guvernului, sunt ocupate în urma concursului prevăzut la art. 467 alineatul (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Prima etapă a concursului (etapa de recrutare, denumită și concursul național) este organizată de ANFP, iar a doua etapă (etapa de selecție, denumită și concursul pentru post) este organizată de autoritățile și instituțiile publice, în cazul funcțiilor publice de execuție și a celor de conducere, sau de o comisie specială, în cazul funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici. Etapele concursului constau în diferite probe:

¹²² În conformitate cu art. 17 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²³ În conformitate cu art. 6 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

(i) Etapa de recrutare (concursul național) este organizată de ANFP, prin intermediul platformei informatice de concurs, și constă în trei probe succesive.¹²⁴

- Verificarea eligibilității candidaților, care este realizată de comisii de verificare a eligibilității, constituite de ANFP.
- Testarea preliminară, care se desfășoară în centrele de testare.
- Testarea avansată, care se desfășoară, în funcție de tipul funcției publice:
 - o în centre de testare, pentru funcțiile de execuție și pentru anumite funcții de conducere (respectiv funcțiile de director, director adjunct, director executiv și director executiv adjunct care nu au calitatea de conducători ai instituțiilor publice, precum și șef serviciu);
 - o în centre de evaluare, pentru anumite funcții de conducere (respectiv funcțiile de director general și director general adjunct, precum și funcțiile de director executiv și director executiv adjunct care au calitatea de conducători ai instituțiilor publice) și pentru funcțiile corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

Etapa desfășurată de ANFP se referă la un tip general de funcție publică, nu la o funcție specifică în cadrul unei anumite autorități/instituții publice.

Candidații care au promovat etapa de recrutare sunt incluși în grupul de candidați gestionat de ANFP, pentru o perioadă de maximum trei ani de la data promovării acestei etape pentru fiecare candidat. Pe parcursul perioadei de trei ani, candidații din acest grup pot participa la concursul pe post (etapa de selecție) organizat (i) pentru funcția publică pentru care au candidat și (ii) pentru alte funcții publice din aceeași categorie, clasă și, după caz, grad profesional, caracterizate prin competențe generale cu același nivel de complexitate.¹²⁵

(ii) Etapa de selecție (concursul pe post) este organizată pentru o anumită funcție publică și se desfășoară:

- în cazul funcțiilor de execuție și de conducere, de către autoritatea/instituția publică unde se află funcția publică vacantă, prin intermediul unei comisii de concurs numite în acest scop;
- în cazul funcțiilor corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, de comisia de concurs prevăzută la art. 396 alin. (1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Etapa de selecție (concursul pe post) constă în următoarele probe succesive:¹²⁶ (i) verificarea eligibilității candidaților, (ii) proba suplimentară, după caz, (iii) proba scrisă și (iv) proba interviului.

¹²⁴ În conformitate cu art. 34 alin. (2) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²⁵ În conformitate cu art. 67 alin. (1) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²⁶ În conformitate cu art. 92 alin. (1) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Candidatul care promovează toate probele etapei de selecție și obține cel mai mare punctaj¹²⁷ dintre candidații care au participat la etapa de selecție este considerat admis¹²⁸ și dobândește dreptul de a fi numit în funcția publică pentru care a fost organizată etapa de selecție.

Planul de promovare în funcții publice de conducere cuprinde funcțiile de conducere din cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale și structurilor autorității judecătorești, care sunt desemnate a fi ocupate prin concursul de promovare prevăzut la art. 482 alin. (4) și la art. 483 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Planul de promovare în funcții publice de conducere este elaborat pentru o perioadă de referință de doi ani și include funcțiile publice de conducere¹²⁹ din cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale și structurilor autorității judecătorești care (i) sunt vacante la momentul elaborării planului sau previzionate pentru vacantare în perioada de referință de doi ani și (ii) sunt desemnate pentru a fi ocupate prin concursul de promovare prevăzut la art. 482 alin. (4) și la art. 483 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Pentru elaborarea planului de promovare, ANFP solicită, la fiecare doi ani, autorităților și instituțiilor publice menționate la prezentul paragraf să determine necesarul de resurse umane în ceea ce privește funcțiile publice de conducere care urmează să fie ocupate prin concurs de promovare.¹³⁰ În termen de 10 zile de la primirea solicitării, autoritățile și instituțiile publice trebuie să transmită ANFP, prin intermediul platformei informatice de concurs¹³¹, următoarele informații privind funcțiile publice de conducere care vor fi ocupate prin concurs de promovare în perioada de referință de doi ani a planului de promovare¹³²: tipul compartimentului funcțional; denumirea compartimentului funcțional; denumirea funcției publice; codul unic de identificare a postului, atribuit de ANFP; numărul de posturi vacante; numărul de posturi previzionate pentru vacantare în fiecare dintre cele patru semestre care compun perioada de referință de doi ani. În cazul în care o autoritate/instituție publică nu transmite informațiile solicitate, în termenul stabilit și prin intermediul platformei informatice de concurs, aceasta nu va fi inclusă în planul de promovare¹³³, ceea ce înseamnă că autoritatea/instituția respectivă nu va putea ocupa niciunul dintre funcțiile publice de conducere vacante prin concurs de promovare.

Fiecare autoritate/instituție publică trebuie să stabilească care dintre funcțiile publice de conducere din organigrama sa vor fi ocupate prin concursul de promovare. Aceste posturi sunt stabilite în raport cu posturile existente în organigramele lor. În conformitate cu Codul administrativ, autoritățile și instituțiile publice își previzionează necesarul de resurse umane în ceea ce privește funcțiile publice de conducere care urmează să fie ocupate prin concursul de promovare, pe parcursul perioadei de referință de doi ani a planului de promovare, pe baza:¹³⁴

¹²⁷ Cu condiția să fi obținut punctajul minim necesar.

¹²⁸ În conformitate cu art. 109 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²⁹ Cu excepția funcțiilor publice care beneficiază de statute speciale.

¹³⁰ În conformitate cu art. 166 alin. (1) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³¹ În conformitate cu art. 166 alin. (4) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³² Informațiile pe care autoritățile și instituțiile publice trebuie să le transmită ANFP sunt prevăzute la art. 166 alin. (5) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și în Ordinul președintelui ANFP nr. 337/2024.

¹³³ În conformitate cu art. 166 alin. (6) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³⁴ În conformitate cu art. 166 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

- (i) Raportului de analiză a posturilor, care este întocmit în urma procesului de analiză efectuat pentru a identifica scopul, obiectivele, sarcinile principale și competențele necesare pentru fiecare funcție publică din organigramă.¹³⁵ Acest proces este reglementat în anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și are ca scop principal transpunerea competențelor generale și identificarea competențelor specifice pentru fiecare funcție publică.¹³⁶
- (ii) Analizei datelor, care este definită de Codul administrativ drept instrumentul de realizare a previzionării necesarului de resurse umane din funcția publică, care implică identificarea domeniilor-cheie în care ar trebui recrutate noi resurse umane în cadrul autorității/instituției publice.¹³⁷

Ca și în cazul funcțiilor publice incluse în planul de recrutare a funcționarilor publici, deși legea nu specifică în mod clar, se poate deduce din dispozițiile legale că numai funcțiile publice de conducere care sunt deja prevăzute în organigrame pot fi raportate de autoritățile și instituțiile publice către ANFP pentru a fi incluse în planul de promovare.

Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile și instituțiile publice, planul de promovare în funcții publice de conducere este elaborat de ANFP și aprobat prin hotărâre a Guvernului.¹³⁸ Planul actual de promovare, care acoperă perioada 2025-2026, a fost aprobat prin HG nr. 298/2025; acesta este primul plan de promovare aprobat prin hotărâre a Guvernului.

La cererea autorităților și instituțiilor publice, ANFP poate revizui planul de promovare în funcții publice de conducere, dar numai în anumite cazuri prevăzute expres de lege. La cererea autorităților și instituțiilor publice, planul de promovare poate fi revizuit de ANFP, dar nu mai devreme de un an de la aprobarea planului prin hotărârea Guvernului și numai în următoarele cazuri (acestea sunt similare cu cazurile în care poate fi revizuit planul de recrutare a funcționarilor publici):¹³⁹

- (i) Se înființează noi autorități sau instituții publice, al căror necesar de resurse umane nu a fost prevăzut în planul de promovare.
- (ii) O autoritate sau instituție publică este reorganizată și se aprobă înființarea de noi funcții publice în cadrul structurii organizatorice a respectivei autorități/instituții.
- (iii) O funcție publică de conducere inclusă în planul de promovare nu este ocupată după derularea succesivă a cel puțin două runde ale ultimei etape a concursului de promovare.

Trebuie remarcat că această dispoziție legală se referă, în fapt, la derularea succesivă a două runde ale etapei de selecție; întrucât, în cazul concursului de promovare în funcții publice de conducere, spre deosebire de concursul prevăzut la articolul 467 alineatul (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, legea nu definește o etapă de recrutare și o etapă de selecție, s-a presupus că această dispoziție legală ar trebui interpretată ca referindu-se la ultima etapă a concursului de promovare, desfășurată de autoritățile și instituțiile publice (în anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019

¹³⁵ În conformitate cu art. 3 lit. b) din anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³⁶ În conformitate cu art. 26 din anexa nr. 8 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³⁷ În conformitate cu art. 3 lit. b) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³⁸ Conform art. 166 alin. (7) și (8) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹³⁹ În conformitate cu art. 166 alin. (9), coroborat cu art. 17 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

privind Codul administrativ, această ultimă etapă este desemnată, într-un mod oarecum derutant, fie drept concurs pe post, fie drept concurs de promovare).

- (iv) Funcțiile publice de conducere devin vacante din motive care nu au putut fi previzionate atunci când necesarul de resurse umane privind funcțiile publice de conducere a fost comunicat către ANFP pentru elaborarea planului de promovare.

Trebuie menționat că funcțiile publice de conducere care devin vacante în cursul anului și care nu au fost incluse în planul de promovare pot fi ocupate prin alte modalități decât prin concursul de promovare prevăzut la art. 482 alin. (4) și la art. 483 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, autoritățile și instituțiile publice ar trebui să solicite revizuirea planului de promovare numai dacă doresc să ocupe aceste posturi prin concursul de promovare.¹⁴⁰

Funcțiile publice de conducere incluse în planul de promovare, aprobat prin hotărâre a Guvernului, sunt ocupate în urma concursului de promovare prevăzut la art. 482 alin. (4) și la art. 483 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Prima etapă a concursului de promovare în funcții publice de conducere este organizată de ANFP, iar a doua etapă este organizată de autoritățile și instituțiile publice. Prin coroborarea diferitelor dispoziții legale relevante (spre deosebire de concursul prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, legea nu stabilește un cadru clar și cuprinzător pentru concursul de promovare), se poate concluziona că există două etape principale ale concursului de promovare, fiecare etapă constând în diferite probe:

- (i) Etapa organizată de ANFP, prin intermediul platformei informatice de concurs, constă în două probe succesive:
- Verificarea eligibilității¹⁴¹, care este realizată de comisii de verificare a eligibilității, constituite de ANFP.
 - Testarea avansată pentru ocuparea prin promovare a unei funcții publice de conducere, care se desfășoară, în funcție de tipul funcției publice de conducere:
 - o în centre de testare, pentru funcțiile de director, director adjunct, director executiv și director executiv adjunct care nu au calitatea de conducători ai instituțiilor publice, precum și șef serviciu;
 - o în centre de evaluare, pentru funcțiile de director general și director general adjunct, precum și pentru funcțiile de director executiv și director executiv adjunct care au calitatea de conducători ai instituțiilor publice.

Etapa desfășurată de ANFP se referă la un tip general de funcție publică de conducere, nu la o funcție specifică în cadrul unei anumite autorități/instituții publice.

Candidații care au promovat etapa organizată de ANFP sunt incluși în grupul de candidați gestionat de ANFP, pentru o perioadă maximă de trei ani de la data promovării probei de testare avansată. Pe parcursul acestei perioade de trei ani, candidații din grupul respectiv pot participa la concursul propriu-zis de promovare (respectiv concursul pe post).¹⁴²

¹⁴⁰ În conformitate cu art. 6 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴¹ În conformitate cu art. 171 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴² În conformitate cu art. 174 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

- (ii) Etapa organizată de autoritatea/instituția publică care dorește să ocupe o anumită funcție publică de conducere vacantă, care este concursul propriu-zis de promovare (denumit și concursul pe post – a nu se confunda cu concursul pe post, care este etapa de selecție a concursului prevăzut la art. 467 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ). Această etapă constă în următoarele probe succesive, organizate de comisia de concurs numită de autoritatea/instituția publică: (i) verificarea eligibilității candidaților, (ii) proba suplimentară, după caz, (iii) proba scrisă și (iv) proba interviului.¹⁴³

Candidatul care promovează toate probele concursului propriu-zis de promovare (concursul pe post) și obține cel mai mare punctaj¹⁴⁴ dintre candidații care au participat este considerat admis¹⁴⁵ și dobândește dreptul de a fi numit în funcția publică de conducere pentru care a fost organizat concursul de promovare.

Există dispoziții legale speciale care reglementează statutul funcționarilor publici în cazurile în care autoritățile și instituțiile publice care îi angajează sunt reorganizate. Aceste dispoziții legale au scopul de a oferi protecție funcționarilor publici care ar putea fi afectați de concedieri în cazul reorganizării autorităților/instituțiilor publice. Deși nu sunt, propriu-zis, măsuri de planificare a forței de muncă, acestea stabilesc cadrul care permite păstrarea resurselor umane experimentate și valoroase, în măsura în care îndeplinesc condițiile pentru ocuparea funcției publice. Atunci când o autoritate/instituție publică este reorganizată, funcționarii publici din cadrul acestora pot fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în compartimentele rezultate, în următoarele cazuri: (i) se modifică mai puțin de 50% din atribuțiile aferente unei funcții publice; (ii) sunt reduse atribuțiile compartimentului; (iii) este schimbată denumirea funcției publice fără a se modifica mai mult de 50% din atribuțiile aferente funcției publice; (iv) se aduc modificări structurii compartimentului.¹⁴⁶ Atunci când numărul funcționarilor publici care îndeplinesc condițiile pentru ocuparea noilor funcții publice este mai mare decât numărul funcțiilor disponibile, autoritatea/instituția publică organizează un examen; funcționarii publici care sunt declarați admiși în urma examenului sunt numiți în noile funcții, în timp ce funcționarii publici care sunt declarați respinși sunt eliberați din funcție.¹⁴⁷ În perioada de preaviz acordată funcționarilor publici care au fost eliberați din funcție, dacă există posturi vacante adecvate în cadrul autorității sau instituției publice¹⁴⁸, aceasta este obligată să le pună la dispoziția funcționarilor publici respectivi.¹⁴⁹ În fine, dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității/instituției publice, aceasta trebuie să solicite ANFP, în perioada de preaviz, lista funcții publice vacante (în întreaga administrație publică) și, dacă există o funcție publică vacantă corespunzătoare în cadrul unei alte autorități/instituții publice, funcționarul public care a fost eliberat poate ocupa acea funcție prin transfer.¹⁵⁰

¹⁴³ Conform art. 186 din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴⁴ Cu condiția să fi obținut punctajul minim necesar.

¹⁴⁵ În conformitate cu art. 203 alin. (3) din anexa nr. 10 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴⁶ În conformitate cu art. 518 alin. (1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴⁷ În conformitate cu art. 518 alin. (3) și (4) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁴⁸ Respectiv funcții publice de același nivel, identificat prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional, sau funcții publice de nivel inferior, dacă în autoritatea/instituția publică respectivă nu există funcții publice de același nivel.

¹⁴⁹ În conformitate cu art. 519 alin. (7) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁵⁰ În conformitate cu art. 519 alin. (9) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Funcționarii publici care fac parte din corpul de rezervă pot fi redistribuiți pentru a ocupa posturi vacante sau temporar vacante din funcția publică. Corpul de rezervă al funcționarilor publici este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcția publică, din orice alt motiv decât incompetența profesională.¹⁵¹ Redistribuirea poate fi utilizată pentru a ocupa orice categorie de funcție publică, cu condiția ca funcția ocupată prin redistribuire să fie de același nivel (în ceea ce privește categoria, clasa și, dacă este cazul, gradul profesional)¹⁵² ca cel al funcției pe care funcționarul public în cauză o deținea la momentul intrării în corpul de rezervă¹⁵³ (un funcționar public din corpul de rezervă poate fi, de asemenea, redistribuit într-o funcție publică de nivel inferior, dar numai dacă acesta își exprimă acordul în acest sens¹⁵⁴). În plus, funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii, condițiile de vechime și condițiile specifice prevăzute în fișa postului pentru ocuparea funcției în care urmează să fie redistribuit.¹⁵⁵ Responsabilitatea de a verifica îndeplinirea condițiilor de realizare a redistribuirii revine autorității/instituției publice unde se află funcția care urmează să fie ocupată prin redistribuire.¹⁵⁶ Redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezervă se solicită de către conducătorul autorității/instituției publice unde se află funcția publică vacantă/temporar vacantă. Redistribuirea din corpul de rezervă al funcționarilor publici pentru ocuparea unei funcții publice de execuție sau de conducere se dispune prin ordin al președintelui ANFP, în timp ce redistribuirea pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se efectuează prin decizie a prim-ministrului.¹⁵⁷

¹⁵¹ Menționat la art. 525 alin. (1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁵² În conformitate cu art. 526 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁵³ În conformitate cu art. 2 alin. (1) din anexa la Ordinul președintelui ANFP nr. 193/2020 pentru aprobarea Procedurii de redistribuire a funcționarilor publici, precum și a modalității de desfășurare a testării profesionale în vederea redistribuirii.

¹⁵⁴ Conform art. 526 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁵⁵ În conformitate cu art. 2 alin. (5) din anexa la Ordinul președintelui ANFP nr. 193/2020.

¹⁵⁶ În conformitate cu art. 2 alin. (6) din anexa la Ordinul președintelui ANFP nr. 193/2020.

¹⁵⁷ În conformitate cu art. 526 alin. (6) și (7) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Anexa 2. Model propus pentru o PFM integrată pentru funcția publică

Tabelul 12 de mai jos sintetizează etapele ciclului de PFM pe 2 ani pentru funcția publică și evidențiază (i) corelația acestuia cu ciclurile anuale de planificare bugetară și ciclurile de planificare strategică, prin PSI, și (ii) lacunele pe care le adresează dintre cele identificate în procesul actual de PFM legat de concursul național de recrutare.

Tabelul 12. Rezumatul corelării ciclurilor anuale de planificare bugetară și de planificare strategică cu procesul propus de PFM

Perioadă	Ciclul anual de planificare bugetară	Ciclul de dezvoltare PSI	Ciclul bienal PFM propus (pentru funcția publică)	Ciclul bianual actual pentru planul național de recrutare în funcția publică
Ianuarie – martie	Închiderea execuției bugetare a anului precedent; începerea programării macro-fiscale	Actualizări preliminare ale structurii și programelor de elaborare a PSI-urilor. Prioritățile guvernamentale aprobate prin memorandumul SGG; confirmarea direcției strategice a PSI-urilor	Analiza provocărilor și tendințelor identificate	Etapa 1. Instituțiile raportează necesarul de recrutare previzionat (posturi vacante și posturi vacante previzionate pentru următorii 2 ani)
Aprilie – mai	Proiectul cadrului macro-fiscal și agregarea cheltuielilor			Etapa 2: ANFP consolidează și elaborează planul național de recrutare
Iunie	Orientarea politicii bugetare pregătită de Ministerul Finanțelor	Ordonatorii principali de credite pe marginea PSI-ului cu Ministerul Finanțelor și, ulterior, le transmit planificarea bugetară anuală și	Etapa 1. ANFP, SGG și MF transmit orientări pentru elaborarea Planului strategic privind forța de muncă și parametrii de lucru (o dată la 2 ani) Etapa 2. ANFP și SGG organizează ateliere de	Etapa 3. Planul național de recrutare aprobat prin HG

		multianuală spre validare.	formare și diseminare privind procesul de PFM	
Iunie – iulie	Pregătirea și emiterea scrisorii-cadru		Etapa 3. Analiza instituțională a forței de muncă și a cheltuielilor de personal + prognoze pe 2 ani	
August – septembrie	Instituțiile pregătesc proiectele de buget în limita plafoanelor		Etapa 4. Planuri de acțiune privind forța de muncă instituțională (măsuri cu costuri estimate) elaborate/actualizate de ordonatorii principali de credite; proiect de Plan strategic privind forța de muncă elaborat de ANFP	
Octombrie – noiembrie	Proiectul de lege privind bugetul de stat este pregătit și adoptat de guvern	Componentele financiare ale PSI-ului sunt aliniate la legea bugetului anual		
Decembrie	Legea bugetului de stat adoptată de parlament		Etapa 5. HG de aprobare a Planului strategic privind forța de muncă	
Ianuarie-februarie (anul următor)	Emiterea instrucțiunilor de execuție bugetară	Implementarea PSI-ului și raportarea anuală		
Ciclu de 2 ani	Executarea bugetului, controale și revizuri		Etapa 6. Implementarea, monitorizarea și evaluarea Planului strategic privind forța de muncă	Concursurile de recrutare continuă conform planului aprobat, sub rezerva modificărilor justificate la cererea instituțiilor.

Sursa: Elaborat de autori

Etapa 1. Comunicarea orientărilor privind elaborarea Planului strategic privind forța de muncă pe 2 ani pentru funcția publică (în luna iunie, la fiecare 2 ani)

ANFP, în colaborare cu SGG și MF, inițiază procesul de planificare strategică a forței de muncă pentru administrația publică prin emiterea de orientări oficiale către ordonatorii principali de credite cu privire la elaborarea unui Plan strategic privind forța de muncă pentru funcția publică pentru următorii doi ani.

Acest Plan strategic privind forța de muncă ar urma să fie elaborat în conformitate cu pașii descriși mai jos, urmând să fie aprobat în luna iunie a anului următor inițierii procesului, prin HG. Procesul ar urma să se repete la fiecare doi ani, pentru a se adapta la schimbările de la nivel guvernamental și la condițiile fiscal-bugetare. Acesta ar urma să fie integrat în procesele de planificare bugetară și strategică, ceea ce ar permite PFM să evolueze de la un exercițiu autonom de resurse umane și să devină parte a unui ciclu mai larg care leagă obiectivele instituționale, bugetele și nevoile forței de muncă.

Obiectivul principal al Planului strategic privind forța de muncă ar fi acela de a oferi o viziune completă și unitară cu privire la modul în care forța de muncă din funcția publică ar trebui să răspundă priorităților și provocărilor de la nivelul întregului Guvern, în conformitate cu obiectivele strategice ale funcției publice și/sau ale administrației publice. Principalele instrumente pentru atingerea acestui obiectiv ar fi:

- (i) Planul național de recrutare, care stabilește ce posturi din funcția publică vor putea fi ocupate prin concurs național în următorii 2 ani;
- (ii) Prioritățile privind dezvoltarea forței de muncă din funcția publică în funcție de categorie și profiluri specifice posturilor (de exemplu, posturi în domeniul TIC) și/sau domenii funcționale (atunci când/dacă vor fi operaționalizate) și seturi de competențe (atunci când va fi posibil din punct de vedere operațional).
- (iii) Regulile obligatorii pentru ordonatorii principali de credite privind gestionarea costurilor, structuri și componenței personalului din funcția publică, stabilite de către MF. Acestea ar trebui/ar putea include:
 - Un plafon de maximum 10 % din posturile vacante și bugetate din funcția publică, pentru a împiedica instituțiile să dețină rezerve financiare excesive cu scopul de a compensa deficitul de finanțare a personalului, în loc să prezinte prognoze realiste privind cheltuielile de personal.
 - Un plafon de maximum 5 % pentru creșterile cheltuielilor de personal în timpul negocierilor bugetare și al revizuirilor ulterioare în cursul anului, în raport cu proiecțiile inițiale ale costurilor (cu excepția cazului în care se prevede altfel în mod explicit în legea respectivă de revizuire a bugetului), pentru a împiedica instituțiile să se abată în mod substanțial în cursul anului de la plafoanele bugetare alocate pentru personal.
 - Un plafon de maximum 5 % din totalul cheltuielilor de personal pe care ordonatorul principal de credite îl poate realoca între ordonatorii secundari și terțiari de credite, pentru a preveni reducerile discriminatorii și formaliste și/sau inflația bugetelor de personal.

Acest Plan strategic privind forța de muncă pentru funcția publică este necesar pentru:

- (i) A corela așteptările privind forța de muncă din funcția publică, care derivă din obiectivele strategice multianuale și planurile de acțiune stabilite la nivel guvernamental, cu procesele de planificare operațională multianuală la nivelul instituțiilor individuale, care se realizează prin raportare la numărul total de angajați, prin PSI.
- (ii) A permite Guvernului să armonizeze actualul proces de PFM, care se bazează în principal pe o abordare de jos în sus, ce pornește de la nevoile de recrutare ale instituțiilor individuale, cu un element de dirijare centrală care să permită ANFP să adapteze direcția strategică a forței de muncă din funcția publică.

Planul strategic privind forța de muncă și obiectivele sale ar urma să fie fundamentate și determinate de:

- (i) Cadrul strategic aplicabil administrației publice și, respectiv, funcției publice, precum și secvențierea și structurarea acestuia într-un cadru multianual, astfel cum este stabilit prin planurile de acțiune, dar și transpunerea acestora în PSI-ul ordonatorilor principali de credite.
- (ii) Consultări cu ordonatorii principali de credite cu privire la provocările actuale și viitoare în domeniul resurselor umane din administrația publică.
- (iii) Rezultatele evaluărilor care ar trebui analizate la sfârșitul perioadei de implementare a Planului strategic anterior privind forța de muncă, pentru a observa măsura în care planurile de acțiune descrise mai jos au ajutat la atingerea obiectivelor.

Planul strategic privind forța de muncă ar trebui aprobat în luna iunie, ținând seama de câteva aspecte:

- Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să sprijine și să reflecte prioritățile strategice ale Guvernului, transpuse în PSI-uri aprobate de Guvern printr-un memorandum emis de SGG până în luna iunie a anului în curs.¹⁵⁸
- Planul strategic privind forța de muncă ar urma să fundamenteze procesul de planificare bugetară anuală condus de MF și cadrul bugetar multianual. Astfel, elaborarea de către ANFP și aprobarea de către Guvern a Planului strategic privind forța de muncă ar trebui să preceadă emiterii scrisorii-cadru anuale (orientări bugetare), în care se descrie contextul macroeconomic care stă la baza pregătirii proiectelor de buget, se prezintă regulile pentru elaborarea acestora și se stabilesc plafoanele de cheltuieli la nivelul administrației publice și pentru fiecare ordonator principal de credite, inclusiv în ceea ce privește cheltuielile de personal.¹⁵⁹

Rezultat: Orientări emise de ANFP, SGG și MF care armonizează PFM cu PSI-ul, în cadrul ciclului mai larg de planificare bugetară, ceea ce oferă un cadru național coerent, definiții comune și responsabilități și rezultate clare.

Etapă 2. Organizarea unor ateliere de instruire și conștientizare privind procesul și cerințele de PFM cu participarea ordonatorilor principali de credite (în luna iunie)

ANFP și SGG vor organiza ateliere pentru personalul cheie din cadrul ordonatorilor principali de credite responsabili de gestionarea procesului de PFM. Scopul acestor ateliere este de a oferi un forum oportun pentru discuții privind procesul de elaborare a Planului strategic privind forța de muncă, pentru identificarea provocărilor operaționale și metodologice și pentru a răspunde la întrebări. Atelierele ar trebui organizate anual.

¹⁵⁸ Conform HG nr. 427 din 25 martie 2022 privind aprobarea Metodologiei pentru pregătirea, monitorizarea, raportarea și revizuirea planurilor strategice instituționale.

¹⁵⁹ Conform legii, MF ar trebui să emită scrisoarea-cadru (orientările bugetare) până la data de 1 august a fiecărui an.

Rezultat: unul sau mai multe ateliere care să ofere îndrumări metodologice și operaționale, dar și clarificări cu privire la procesul și cerințele de PFM.

Etapă 3: Realizarea unei analize privind forța de muncă de către ordonatorii principali de credite (iunie- iulie)

Ordonatorii principali de credite vor efectua o analiză a forței de muncă din cadrul instituției și în cadrul tuturor instituțiilor din subordonarea lor respectivă pentru a fundamenta Planul strategic privind forța de muncă și planurile de acțiune, descrise mai jos.

Această analiză va consta într-o prezentare generală a compoziției, dinamicii și cheltuielilor de personal din funcția publică și, atunci când/unde este posibil, a rolurilor esențiale pentru misiune. Această analiză ar fundamenta proiecțiile fiecărei instituții cu privire la măsura în care cheltuielile actuale și viitoare de personal se încadrează în plafoanele stabilite de MF prin scrisoarea-cadru.

Fiecare instituție va utiliza datele disponibile privind resursele umane, salarizarea și bugetul pentru a realiza o evaluare a forței de muncă bazată pe dovezi. Evaluarea va consta în:

- (i) Realizarea unui inventar și a unei cartografieri a numărului actual de angajați și a cheltuielilor asociate de personal, pentru fiecare categorie de posturi și grad din instituție și, dacă este posibil, pentru fiecare domeniu funcțional. Posturile vor fi codificate în conformitate cu registrul folosit pentru completarea formularului L153 privind salarizarea.
- (ii) Realizarea de studii cu privire la schimbările care se preconizează că vor avea un impact asupra forței de muncă în următorii 2 ani. Analizele vor fi corelate cu dinamica personalului (pensionări, plecări voluntare planificate, promovări eligibile și recrutarea pentru posturile vacante bugetate), precum și de dinamica instituției (restructurarea planificată, restricțiile bugetare și/sau modificările procedurilor de lucru și ale proceselor organizaționale (de exemplu, prin digitalizare). Astfel, această analiză va depăși sfera unei analize a deficitelor de personal, astfel cum este definită în prezent în Anexa nr. 10 la CA¹⁶⁰ deoarece va proiecta modul în care forța de muncă ar urma să fluctueze în termeni de număr, profiluri și distribuție a personalului, în loc să se limiteze la identificarea deficitelor de personal.
- (iii) Odată cu integrarea PFM ca funcție de bază în administrația publică, s-ar putea avansa către un exercițiu care să încorporeze analiza competențelor. În cadrul acestui model, această etapă ar include și identificarea categoriilor de posturi critice pentru îndeplinirea misiunii, element esențial pentru realizarea programelor stabilite în PSI, pe baza rezultatelor exercițiului de

¹⁶⁰ Analiza deficitului de personal este definită în Anexa nr. 10 la CA ca „un instrument de prognozare a nevoilor de resurse umane în funcția publică, pe baza căruia o instituție sau o autoritate publică poate identifica dacă dispune de numărul necesar de resurse umane cu competențe adecvate în posturile corespunzătoare, pentru a-și putea îndeplini obiectivele și misiunea instituțională”.

analiză a posturilor definit în CA.¹⁶¹ Analiza nu va urmări o inventariere exhaustivă a competențelor, ci va viza în schimb acele domenii în care lipsa de personal ar risca să perturbe furnizarea serviciilor sau implementarea programelor și/sau acele domenii stabilite prin Planul strategic privind forța de muncă.

În elaborarea documentației necesare, instituțiile vor fi instruite să folosească grupurile de lucru pentru PSI, sau să înființeze un grup de coordonare intern, condus de ordonatorul principal de credite, care să reunească compartimentele de resurse umane, finanțe și politici publice, în scopul realizării acestei analize.

Rezultat: O evaluare instituțională a forței de muncă și a cheltuielilor, precum și a priorităților cheie în materie de resurse umane, derivate din PSI-uri.

Etapă 4. Ordonatorii principali de credite elaborează/actualizează planuri de acțiune privind forța de muncă pentru a răspunde nevoilor de personal (august-noiembrie)

Ordonatorii principali de credite ar urma să elaboreze planuri de acțiune privind forța de muncă pe o perioadă de doi ani – pe baza orientărilor metodologice, instrumentelor și normelor elaborate în etapa 1 – pentru a răspunde, cu măsuri corespunzătoare, la dinamica identificată a forței de muncă, astfel încât politicile de personal să răspundă priorităților strategice definite în PSI-uri.

Aceste planuri de acțiune pot fi revizuite în al doilea an de implementare, ca parte a procesului anual de planificare bugetară, pentru a se adapta la noile plafoanele bugetare revizuite; cu toate acestea, ele ar trebui să rămână în parametrii stabiliți de Planul strategic privind forța de muncă.

Aceste planuri de acțiune ar trebui să se bazeze pe indicatori standardizați, stabiliți de ANFP, pentru a asigura comparabilitatea și pentru a furniza factorilor de decizie și instituțiilor centrale cu rol în MRU statistici reprezentative privind impactul preconizat al modificărilor propuse. Acești indicatori standardizați ar include:

- Variația netă a cheltuielilor de personal: impactul bugetar al tuturor măsurilor privind forța de muncă
- Deficitul de personal care trebuie acoperit, și modalitățile de acoperire (de exemplu, recrutare, transfer, transformare de posturi și promovări)
- Costul financiar pe care îl implică recrutările/promovările/transformările de posturi propuse: cheltuieli de personal suplimentare rezultate din extindere
- Modificarea netă a numărului de angajați: extinderea sau reducerea globală a forței de muncă
- Necesari de posturi, pe categorii de funcții publice, grade și (când este posibil) domenii funcționale

¹⁶¹ Analiza posturilor este definită în CA ca „proces realizat pe baza colectării informațiilor despre responsabilitățile și rezultatele pentru fiecare post aferent unei funcții publice din structura organizatorică, în vederea identificării scopului, obiectivelor, sarcinilor principale ale acestuia, precum și a competențelor necesare”.

- Posturi existente care urmează să fie desființate, pe categorii de funcții publice, grade și (dacă este posibil) domenii funcționale

Fiecare plan de acțiune privind forța de muncă ar urma să fie pregătit de grupul de lucru delegat de ordonatorul principal de credite, pe baza contribuțiilor fiecărui conducător al structurilor interne. Obiectivul va fi verificarea datelor, evaluarea măsurii în care diferitele opțiuni de management strategic al forței de muncă au fost folosite și discutarea opțiunilor care ar putea să nu fi fost incluse în contribuția propusă. După această etapă, structurilor interne li se va putea solicita să își revizuiască proiectul și să îl retrimită într-un termen specificat.

Instituțiile vor fi încurajate să exploreze mai întâi posibilitatea redistribuirii personalului din domeniile cu personal în exces sau cu prioritate redusă, apoi să apeleze la mobilitatea internă a angajaților din cadrul aceleiași minister sau altor instituții din administrația publică. Promovarea internă în funcții de conducere trebuie folosită strategic pentru a ocupa posturi critice atunci când angajații au deja competențele relevante sau pot beneficia de formare rapidă. Numai atunci când soluțiile interne se dovedesc a fi imposibil de aplicat, instituțiile ar trebui să propună recrutarea externă, asigurând utilizarea eficientă a personalului existent și controlul cheltuielilor de personal.

Ordonatorii principali de credite ar urma să utilizeze planul de acțiune privind forța de muncă pentru a justifica și pentru a solicita MF posibile creșteri ale plafoanelor alocate pentru cheltuielile de personal, ca parte a procesului anual de planificare bugetară. Ministerul Finanțelor ar urma să aprobe noile plafoane, sau să solicite instituției revizuirea planului de acțiune, pentru a rămâne în limitele alocate.

În cadrul negocierilor bugetare, prioritățile și măsurile privind forța de muncă stabilite prin Planul strategic privind forța de muncă vor avea prioritate.

Ministerul Finanțelor va trebui să aprobe eventualele creșteri ale cheltuielilor de personal care depășesc plafoanele stabilite în scrisoarea cadru inițială și care sunt incluse de instituții în planurile lor respective de acțiune privind forța de muncă. Decizia ar urma să fie luată în cadrul negocierilor dintre MF și ordonatorii principali de credite, după elaborarea primului proiect de buget pe baza scrisorii-cadru. În absența acestei aprobări, plafoanele propuse de MF pentru cheltuielile salariale vor fi menținute, iar instituțiile respective vor fi obligate să prezinte un plan de acțiune privind forța de muncă care să nu includă respectivele majorări și/sau ANFP nu va aviza aplicarea acțiunilor care țin de competența sa și care sunt prevăzute în respectivele planuri (de exemplu, concursuri de recrutare pentru posturile vacante).

Toate instituțiile administrației publice centrale și teritoriale, prin ordonatorii principali de credite, transmit ANFP planurile lor de acțiune privind forța de muncă, în limita plafoanelor de cheltuieli aprobate de MF.

Planurile de acțiune vor constitui fundamentul Planului strategic privind forța de muncă și al planului național de recrutare corespunzător, care vor fi transpuse de ANFP sub forma unui proiect de HG.

Rezultate: Planuri de acțiune privind forța de muncă pentru fiecare ordonator principal de credite; un proiect de Plan strategic privind forța de muncă și de plan național de recrutare, care armonizează prioritățile

Guvernului pentru funcția publică, cadrul bugetar și măsurile de ameliorare a nevoilor în materie de personal din administrația publică.

Etapă 5. Aprobarea Planului strategic privind forța de muncă pe 2 ani (30 de zile după aprobarea legii bugetului anual)

Planul strategic privind forța de muncă pentru funcția publică în administrația publică centrală și teritorială ar urma să fie elaborat și coordonat de ANFP, urmând să fie aprobat prin HG în termen de 30 de zile de la publicarea legii bugetului anual în Monitorul Oficial. Acest lucru ar asigura că măsurile prevăzute în planurile de acțiune privind forța de muncă aprobate și eventualele creșteri ale cheltuielilor de personal sunt pe deplin bugetate și pot fi puse în aplicare de către ordonatorii principali de credite și de către ANFP.

În HG se vor specifica plafoanele aprobate de personal pe categorii de posturi (inclusiv domeniile funcționale, dacă este cazul), posturile vacante autorizate pentru recrutarea externă și modificările autorizate ale planului de personal și ale organigramei, cum ar fi reducerea, extinderea și/sau transformarea posturilor din funcția publică (de exemplu, prin promovări în grad) pentru fiecare instituție în parte.

Rezultate: Aprobarea de către Guvern a Planului strategic privind forța de muncă, însoțit de o comunicare clară privind plafoanele de cheltuieli de personal și autorizațiile de recrutare, și reflectat în tabloul de bord digital PSI.

Etapă 6. Implementarea, monitorizarea și evaluarea Planului strategic privind forța de muncă (perioadă de 2 ani)

Etapă de implementare constă în implementarea la nivel de ordonator principal de credite și ANFP a priorităților privind funcția publică definite prin Planul strategic privind forța de muncă. Fiecare instituție este responsabilă de implementarea măsurilor aprobate în planurile lor respective de acțiune privind forța de muncă, asigurând în același timp respectarea plafoanelor bugetare.

Pentru ocuparea posturilor vacante din funcția publică prin recrutare, organizarea de noi runde de concursuri naționale ar trebui decisă numai după ce ANFP evaluează măsura în care necesarul de recrutare stabilit prin Planul strategic privind forța de muncă poate fi acoperit de populația existentă de candidați eligibili.

Înainte de începerea următorului ciclu de elaborare a Planului strategic privind forța de muncă (nu înainte de luna iunie), ANFP și SGG ar urma să evalueze măsura în care cel mai recent Plan strategic privind forța de muncă a răspuns (i) nevoilor exprimate de instituțiile administrației publice centrale și teritoriale; și (ii) și-a atins obiectivele legate de dezvoltarea RU în funcția publică.

Pe tot parcursul procesului, ANFP va monitoriza dinamica de personal din cadrul funcției publice și MF va monitoriza execuția lunară a fondului de salarii și numărul total al forței de muncă angajate. Acestea vor compara datele cu programul trimestrial și anual, vor identifica abaterile și vor trimite instrucțiuni ordonatorilor principali de credite pentru a asigura respectarea obiectivelor stabilite anterior în ceea ce privește forța de muncă și bugetul.

Rezultate: Un raport de evaluare care sintetizează rezultatele implementării, abaterile de cheltuieli și lecțiile învățate, care va fi utilizat pentru următoarea actualizare a PSI-ului și pentru orientările privind viitoarele exerciții de PFM.

Anexa 3. Studiu de caz privind sprijinirea dezvoltării funcției TIC în administrația publică din România prin intermediul unui Plan strategic privind forța de muncă

Planificarea strategică a forței de muncă implică trecerea de la previziuni globale cu privire la numărul de angajați, la o înțelegere funcțională, bazată pe competențe, a nevoilor de personal din administrația publică din România. Un plan care ia în calcul posturile vacante fără a face distincție între domeniile profesionale sau tipurile de posturi nu poate oferi o bază fiabilă pentru realizarea reformelor. O planificare eficientă trebuie să identifice în mod explicit rolurile de care este nevoie la nivelul fiecărui domeniu funcțional, competențele, dar și domeniile unde există deficite și modul în care ar trebui să se construiască capacitatea în timp, în conformitate cu prioritățile sectoriale.

Abordarea necesară pentru ca planificarea strategică a forței de muncă să permită transformarea digitală în administrația publică din România ilustrează clar acest principiu. Echipele Băncii, ANFP și ADR au realizat recent un exercițiu de evaluare în vederea definirii rolurilor și a criteriilor de clasificare a forței de muncă din domeniul TIC necesare în administrația publică din România.¹⁶² Această activitate a demonstrat că planificarea bazată exclusiv pe numărul total de „specialiști TIC” ascunde diversitatea competențelor de care este nevoie pentru a sprijini administrația publică modernă. Transformarea digitală nu presupune o capacitate de sprijin TIC nediferențiată, ci roluri profesionale distincte, corespunzătoare diferitelor funcții de-a lungul ciclului de viață al serviciilor digitale: arhitectură, securitate cibernetică, programare, managementul datelor, design de servicii, operațiuni și guvernare.

Pentru a remedia acest decalaj, echipele au propus o taxonomie structurată a 24 de roluri TIC, care pot fi grupate pe șase grupe de posturi TIC.¹⁶³ Rolurile descriu competențele și sarcinile de îndeplinit (ce trebuie făcut), în timp ce posturile reprezintă pozițiile care pot îngloba unul sau mai multe roluri, în funcție de dimensiunea și maturitatea instituției. Exemple de roluri TIC specializate definite astfel:

- Administrator de sisteme – întreținerea infrastructurii, disponibilitatea sistemului, backup-uri, upgrade-uri și gestionarea incidentelor.
- Specialist rețele – gestionarea arhitecturii rețelei, a controalelor de securitate cibernetică și a performanței.
- Programator – proiectarea și construirea de aplicații și platforme de servicii.

¹⁶² Elaborat în cadrul componentei Instrumentului de sprijin tehnic „Dezvoltarea unui cadru de competențe digitale generale pentru funcționarii publici din România”, în baza contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

¹⁶³ Elaborat în cadrul „Raportului privind rolurile și funcțiile TIC propuse pentru administrația publică centrală din România”, în secțiunea „Rezultatul 2. Cadru propus de competențe digitale pentru funcționarii publici din România” al proiectului Instrumentului de asistență tehnică „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în temeiul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

- Specialist testare software – validarea sistemelor în raport cu standardele funcționale, de securitate și de utilizare.
- Specialist în analiza datelor – managementul resurselor de date, realizarea de analize de sistem, activități de controlul calității și generarea de informații.
- Designer de servicii – proiectarea de servicii digitale destinate cetățenilor, prin metodologii centrate pe utilizator.
- Specialist/manager în securitatea informațiilor – implementarea cadrelor de securitate și conformitatea cu cerințele UE în materie de securitate cibernetică.
- Specialist în arhitectura întreprinderii – asigurarea alinierii soluțiilor specializate la procesele instituționale.
- Coordonator al transformării digitale – coordonarea managementul schimbării, planificarea strategică și eforturile de transformare interdepartamentale.

Aceste roluri pot fi agregate în posturi în cadrul instituției, astfel:

- Manager TIC (de exemplu, CIO, manager operațiuni, coordonator al transformării digitale);
- Arhitect TIC (arhitect de întreprindere, proiectant de soluții, arhitect de sisteme);
- Specialist în securitate cibernetică (roluri de management și operațiuni de securitate);
- Specialist TIC pentru dezvoltare și date (programatori, oameni de știință în domeniul datelor, analiști);
- Specialist în furnizarea și asistența serviciilor TIC (administratori de sisteme, specialiști tehnici, serviciu de asistență); și
- Specialist în gestionarea serviciilor TIC (analiști de procese, analiști de sisteme, manageri de servicii).

Aceste roluri pot fi operaționalizate fie ca funcții publice, fie ca funcții pe bază de contract. Statutul profesional nu ar trebui să ascundă corelarea profesională cu un anumit domeniu funcțional, în special în ceea ce privește posturile în domeniul TIC. Toate rolurile din domeniul TIC – indiferent de forma contractuală a angajaților – trebuie să fie reflectate integral în Planul privind resursele umane ale instituției, pentru a asigura vizibilitatea capacității instituționale reale și pentru a detecta deficiențele care pot amenința reformele strategice.

Limitările cadrului actual de PFM și ale instrumentelor existente aplicabile în administrația publică și, respectiv, în funcția publică, împiedică dezvoltarea capacităților TIC în instituțiile publice. În ceea ce privește în mod specific posturile din domeniul TIC, aceste limitări includ următoarele:

- **În primul rând, ambiguitatea funcțională a forței de muncă din domeniul TIC reprezintă o provocare majoră la nivel de sistem, deoarece competențele specializate în domeniul TIC nu sunt definite în sistemul de reglementare actual.** Planurile actuale privind forța de muncă clasifică personalul TIC și non-TIC sub denumiri generice de posturi, precum „expert”, „consilier” sau „specialist”. Aceste denumiri nu reflectă seturile de competențe reale sau responsabilitățile operaționale. Drept urmare, este imposibil să se determine câți specialiști în securitate cibernetică există, dacă instituțiile angajează suficienți programatori pentru a menține serviciile digitale sau dacă există roluri de design și testare.
- **În al doilea rând, deși transformarea digitală a reprezentat o prioritate strategică pentru investiții în ultimii cinci ani, administrația nu a dispus de capacitatea necesară de a planifica, dezvolta, opera și susține investițiile digitale prin profiluri adecvate de personal.** Agenda digitală a României, care include Cloudul Guvernamental, obligațiile de interoperabilitate, cadrele de securitate cibernetică și cerințele emergente de guvernanță în domeniul IA, implică o cerere crescândă de competențe TIC foarte specifice. O planificare a forței de muncă care nu este ancorată în aceste priorități politice riscă să producă profiluri de personal incapabile să susțină investițiile în reformă, ceea ce duce la o dependență persistentă de soluții externalizate, fără capacitate de supraveghere internă.
- **În al treilea rând, instituțiile publice nu au capacitatea de a identifica și defini ceea ce este esențial în termeni de expertiză și capacități TIC, ceea ce constituie un risc de securitate.** Chiar și atunci când dispun de expertiza TIC relevantă, instituțiile se confruntă cu riscuri de dependență de un singur factor. Majoritatea instituțiilor publice se bazează pe o singură persoană pentru fiecare funcție specializată, în special în ceea ce privește securitatea cibernetică, administrarea sistemelor și dezvoltarea de aplicații. Astfel de structuri expun instituțiile la riscuri operaționale imediate în cazul în care singurul specialist devine indisponibil.

Reforma posturilor de specialiști în TIC demonstrează că o planificare strategică nu se poate baza pe obiective statice de recrutare anuală sau pe simple posturi vacante. Pentru dezvoltarea capacităților specializate de care este nevoie pentru realizarea transformării digitale este necesar un set de reforme pe mai mulți ani, nu un exercițiu unic de recrutare de personal. Tranziția de la denumiri generice ale posturilor din domeniul TIC la roluri specializate, bazate pe competențe, implică schimbări substanțiale în ceea ce privește clasificarea posturilor, a profilurilor de recrutare, a etapelor de formare, a mecanismelor de guvernanță și de coordonare sectorială. Aceste schimbări trebuie să se desfășoare treptat, în funcție de maturitatea digitală și complexitatea sistemului fiecărei instituții.

Din acest motiv, Planul strategic propus privind forța de muncă trebuie să permită administrației publice să treacă progresiv de la situația actuală, în care posturile generice din funcția publică acoperă responsabilități multiple și limitate în domeniul TIC, la capacități operaționale stabile și, în cele din urmă, la roluri specializate distribuite strategic în domeniul TIC. Această procedură etapizată poate fi integrată direct în Planul strategic propus privind forța de muncă, ca dimensiune strategică fundamentală, schimbând funcția acestuia de la aceea de administrare a personalului pe termen scurt, la dezvoltarea capacității instituționale pe termen mediu, în conformitate cu prioritățile reformei sistemului.

Dezvoltarea funcției TIC prin intermediul unui Plan strategic privind forța de muncă

Un proces de PFM adecvat scopului, bazat pe competențe, pentru posturile din domeniul TIC va necesita elaborarea unui Plan strategic privind forța de muncă care să poată stabili orientări multianuale pentru introducerea și integrarea posturilor și competențelor din domeniul TIC menționate anterior în întreaga administrație publică. După reglementarea legală a rolurilor și competențelor specifice TIC în clasificarea posturilor din sectorul public, Planul strategic de planificare a forței de munca va trebui să abordeze următoarele aspecte pe durata unui ciclu de planificare a forței de muncă:

1. Rolurile și competențele necesare pentru funcționarea eficientă a instituției și/sau pentru atingerea obiectivelor sale, în special în ceea ce privește transformarea digitală.
2. Deficitul actual de personal în domeniul TIC, pe baza nevoilor.
3. Măsuri de personal menite să remedieze deficitul de personal identificat în domeniul TIC (de exemplu, recrutare, formare, mobilitate și/sau punerea în comun a resurselor la nivel sectorial).

Implementarea reformei privind reclasificarea rolurilor specialiștilor în TIC pe baza competențelor ar trebui să fie un exercițiu pe mai mulți ani, realizat în etape, integrat în procesul de planificare al forței de muncă propus. Această abordare reflectă înțelegerea faptului că profesionalizarea funcțiilor TIC în administrația publică nu este o schimbare regulamentară punctuală.¹⁶⁴

În primul rând, Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să se bazeze pe o analiză a capacităților și deficitului de personal din domeniul TIC, în urma unui proces de reorganizare a personalului existent, în conformitate cu taxonomia propusă pentru rolurile din domeniul TIC. Obiectivul Planului strategic privind forța de muncă ar fi acela de a stabili o bază de date fiabilă privind capacitatea TIC existentă în administrația publică centrală, pe baza diagnosticului efectuat de instituțiile administrației publice în cadrul procesului de planificare a forței de muncă. Pentru ca instituțiile să raporteze capacitățile și deficitul de personal din domeniul TIC în conformitate cu taxonomia propusă, acestea ar trebui să

- Reclasifice toate posturile TIC în conformitate cu taxonomia adoptată la nivel național, indiferent dacă este vorba de funcționari publici sau personal contractual;
- Identifice rolurile primare și secundare pentru fiecare post, luând în considerare configurațiile actuale cu roluri multiple, des întâlnite în special în instituțiile mai mici;

¹⁶⁴ Pe baza recomandărilor din „Raportul privind rolurile și funcțiile TIC propuse pentru administrația publică centrală din România”, în cadrul „Livrabilului 2. Cadru propus de competențe digitale pentru funcționarii publici din România” al proiectului Instrumentului de asistență tehnică „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în temeiul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

- Definească și să valideze complexitatea sistemului TIC și portofoliile de servicii digitale, permițând diferențierea între instituțiile care gestionează sisteme administrative simple și cele responsabile de platforme mari sau critice pentru misiune;
- Analizeze gradul de dependență față de serviciile TIC externalizate, făcând distincția între activitățile strategice și execuția tehnică; și

Planul strategic privind forța de muncă ar urma să includă rezultatele acestei analize, pentru a stabili:

- Acoperirea funcțională reală în funcție de tipul de post;
- Deficitele la nivel de instituție, în raport cu cerințele și mandatele sistemului;
- Riscurile de dependență de un singur factor, în cazul în care instituțiile se bazează pe o singură persoană pentru rolurile esențiale;
- Priorități de recrutare specifice pentru pozițiile critice din administrația publică.

În al doilea rând, Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să definească modul în care deficitele identificate (în special cele identificate ca fiind critice) în administrația publică ar urma să fie abordate în perioada multianuală pe care acesta o acoperă. Astfel, Planul ar urma să aibă o funcție esențială în reducerea riscurilor: stabilizarea activităților din domeniul TIC, consolidarea mecanismelor de continuitate, reducerea dependențelor de un singur factor și construirea unei capacități interne fiabile de livrare. Deciziile privind recrutarea și investițiile în formarea profesională sunt determinate de analizele deficitelor funcționale, și nu de nevoile generice de înlocuire a posturilor vacante. În acest scop, Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să transpună deficitele identificate în faza de analiză în măsuri specifice pentru dezvoltarea canalelor de recrutare și a programelor de dezvoltare a competențelor axate pe asigurarea stabilității operaționale instituționale și a conformității cu reglementările. Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să se concentreze pe ocuparea posturilor cheie, indispensabile pentru funcționalitatea sistemului, identificate recent de o analiză a Băncii Mondiale, după cum urmează:¹⁶⁵

- Administratori de sisteme și specialiști în rețele (disponibilitate, continuitate, integritate a infrastructurii);
- Specialiști în securitate cibernetică (conformitate, reziliență, gestionarea riscurilor);
- Programatori și specialiști în testare (dezvoltarea aplicațiilor interne și asigurarea calității);
- Specialiști în managementul datelor (guvernanță, asigurarea calității, analize); și
- Analisti de sisteme (specificarea cerințelor și supravegherea furnizorilor).

¹⁶⁵ Ibidem.

Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să definească, de asemenea, valori de referință minime privind redundanța. Acesta ar trebui să stabilească prevederi conform cărora, în instituțiile mijlocii și mari, fiecare funcție critică să fie acoperită de cel puțin doi angajați calificați, pentru a se reduce riscurile legate de continuitate și vulnerabilitățile operaționale. Instituțiile vor trebui să facă dovada respectării acestor valori de referință sau să justifice măsurile tranzitorii de atenuare (externalizare temporară, servicii partajate sau redistribuire).

În al treilea rând, Planul strategic privind forța de muncă ar trebui să sprijine consolidarea și specializarea funcțiilor TIC în cadrul viitoarelor cicluri de planificare a forței de muncă , ca parte a unor reforme strategice mai ample. Planul ar urma să stabilească obiective pe termen scurt și mediu pentru dezvoltarea capacităților de resurse umane pentru funcția TIC. Dar, în același timp, acesta ar trebui să fie aliniat cu, și să sprijine strategiile și foile de parcurs specifice domeniilor unde avem reforme pe termen lung, inclusiv prioritățile de digitalizare, calendarul reglementărilor în materie de securitate cibernetică, implementarea interoperabilității și punerea în aplicare a guvernantei IA. În cazul dezvoltării personalului TIC în administrația publică, acest lucru ar necesita aprofundarea diferențierii rolurilor profesionale și a coordonării între instituții, pentru a maximiza eficiența și expertiza. Mai precis, prioritățile cheie în cazul acestei reforme ar include:

- Separarea progresivă a rolurilor TIC combinate în instituțiile mai mari, permițând o mai mare aprofundare a expertizei în domeniul securității cibernetice, guvernantei datelor, arhitecturii, programării și testării;
- Crearea de centre TIC la nivel sectorial pentru activități unde putem vorbi de economii de scară sau unde există expertiză concentrată, cum ar fi posturile de arhitect, expert în securitate cibernetică, platformele de date sau gestionarea serviciilor cloud;
- Crearea de grupuri comune de experți pentru specializări costisitoare sau rare, reducând astfel suprapunerile și fragmentarea instituțională; și
- Introducerea de funcții de conducere în domeniul guvernantei digitale, în special a unui post de Coordonator pentru digitalizare, care să fie integrat la nivelul superior al administrației publice și care ar avea rolul de a supraveghea implementarea coerentă la nivel sectorial a strategiilor și reformelor digitale.

Anexa 4. Date privind cheltuielile de personal pentru administrația publică din România, 2020-2025

Sursa	Buget programat (anul t)	Buget planificat T2 (t+1)	Buget planificat T3 (t+2)	Buget planificat T4 (t+3)	Execuție ac (RON, mil.)
Legea 9/2025 (Bugetul 2025)	7.521 (+15,33%)	8,130 (abatere n/a)	8,536 (abatere n/a)	9,112 (abatere n/a)	7343
Legea 421/2023 (Bugetul 2024)	7.459 (- 16,46%)	7.675 (+5% față de exec. 2025)	8.065 (n/a)	8.057 (n/a)	7428
Legea 368/2022 (Bugetul 2023)	6.408 (+0,60%)	6.733 (-12% față de exec. 2024)	6.934 (-5% față de exec. 2025)	7,140 (n/a)	6370
Legea 317/2021 (Bugetul 2022)	5.865 (-0,42%)	5.875 (-7,77% față de exec. 2023)	6.029 (-20% față de exec. 2024)	6,176 (-18% față de execuția 2025)	5890
Legea 15/2021 (Bugetul 2021)	5,792 (+3,37%)	5,792 (-1,5% față de exec. 2022)	5,821 (-10% față de exec. 2023)	5,851 (-27% față de exec. 2024)	5603
Legea 5/2020 (Bugetul 2020)	5.759 (-5,36%)	6.284 (+12,14% față de exec. 2021)	6.651 (+12,93% față de exec. 2022)	6.638 (+4,20% față de exec. 2023)	5485

Sursa: Elaborare proprie, pe baza programării bugetare și a proiecțiilor pentru administrația publică, conform Legilor bugetului de stat pentru anii 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 și 2025, și pe baza datelor privind execuția bugetară, conform MF (portalul Transparența bugetară)

Note:

Datele privind cheltuielile salariale din grafic se referă la instituțiile publice finanțate integral din bugetul de stat. Sunt incluse cheltuielile raportate la capitolul funcțional 51 „autorități executive” - remunerația funcționarilor publici și a angajaților cu contract din majoritatea ministerelor și a subordonaților lor centrali și teritoriali.

Cheltuielile de personal executate pentru 2025 sunt estimate pe baza rapoartelor privind cheltuielile pentru luna noiembrie, care se ridică la 7,1 miliarde RON.

În 2020, 2024 și 2025, execuția totală a fost mai mare, dar plățile aferente alegerilor au fost deduse (respectiv, 0,6 miliarde RON, 1,5 miliarde RON și 0,4 miliarde RON).

Anexa 5. Bibliografie

ANFP. 2024. Livrabilul 5: Metodologia privind actualizarea periodică a cadrelor de competențe – Anexa 4: Compendiu de competențe specifice. Elaborat în cadrul instrumentului de asistență tehnică nr. 49313/26.10.2023, în conformitate cu Jalonul 419 al PNRR . Disponibil la adresa <https://www.anfp.gov.ro/media/nmehijrl/livrabil-5-anexa-nr-4-compendiu-de-competen%C8%9Be-specificedocx.pdf>.

Banca Mondială. 2019. Livrabilul 2: Livrabilul 2.1 Studiu privind cerințele de date și procedurile de acces. Pregătit în cadrul RAS pentru dezvoltarea unui sistem unitar de gestionare a resurselor umane în administrația publică, ca parte a proiectului SIPOCA 136 „Dezvoltarea unui sistem unitar de gestionare a resurselor umane în administrația publică”. Disponibil la https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2010/01/Livrabilul-5.1_EN_Studiu-privind-necesarul-de-date-standardizate-privind-personalul-din-adm-pub.pdf

Banca Mondială. 2024. Indicatori de guvernanta la nivel mondial, actualizare 2024. Disponibil la www.govindicators.org

Banca Mondială. 2024. Livrabilul 4: Raport privind opțiunile de ajustare a salariilor din sectorul public, elaborat în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Sprijinirea Reformei Sistemului de Salarizare în Sectorul Public (P178811), în cadrul Componentei C14. Buna Guvernanta, Reforma 4 – Dezvoltarea unui sistem de salarizare echitabil și unitar în sectorul public, Jalon 420 - Intrarea în vigoare a noului cadru juridic privind remunerarea funcționarilor publici, din cadrul PNRR. În curs de publicare.

Banca Mondială. 2025. Livrabilul 2 - Raport privind rolurile și funcțiile TIC propuse pentru administrația publică centrală din România. Cadrul propus de competențe digitale pentru funcționarii publici din România. Elaborat în cadrul proiectului Instrumentului de asistență tehnică „Dezvoltarea unui cadru general de competențe digitale pentru funcționarii publici din România”, în temeiul contractului CE nr. REFORM/IM2024/005.

Gupta, Sanjeev. et al. 2016. Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reform Challenges (n.tr. - Gestionarea remunerațiilor și ocupării forței de muncă în sectorul public: instituții, politici și provocări în materie de reformă). Washington, DC: Fondul Monetar Internațional. Disponibil la <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816a.pdf>

Kamil Dybczak and Mercedes Garcia-Escribano, (2019) Fiscal Implications of Government Wage Bill Spending (n.tr. - Implicațiile fiscale ale cheltuielilor salariale ale guvernului. Washington, DC: Fondul Monetar Internațional) Washington, DC: Fondul Monetar Internațional. Disponibil la <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/wp/2019/wp1910.pdf>

OCDE. 2011. Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce (n.tr. - Funcționarii publici ca parteneri pentru creștere: către o forță de muncă mai puternică, mai eficientă și mai echitabilă). Publicații OCDE. Paris. Disponibil la https://www.oecd.org/en/publications/public-servants-as-partners-for-growth_9789264166707-en.html

OCDE. 2013. The Government Workforce of the Future (n.tr. - Forța de muncă guvernamentală a viitorului). Publicații OCDE. Paris. Disponibil la https://www.oecd.org/en/publications/the-government-workforce-of-the-future_5k487727gwvb-en.html

Oficiul General de Contabilitate al SUA. 2003. Principii cheie pentru planificarea strategică eficientă a forței de muncă. Raport către Congres. Disponibil la <https://www.gao.gov/products/gao-04-39>

Valcik, Nicolas A., Meghna Sabharwal și Teodoro J. Benavides. 2017. Human Resources Information Systems: A Guide for Public Administrators (n.tr. -)Sisteme informatice de resurse umane: un ghid pentru administratorii publici). New York: Routledge.

Rogger, Daniel și Christian Schuster, editori. 2023. The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration (n.tr. - Manualul de analiză guvernamentală: valorificarea datelor pentru consolidarea administrației publice). Washington, DC: Banca Mondială. Disponibil la <https://www.worldbank.org/en/publication/government-analytics>

Sokol, Marc B. și Beverly A. Tarulli. 2024. Strategic Workforce Planning: Best Practices and Emerging Directions. (n.tr. - Planificarea strategică a forței de muncă: bune practici și direcții emergente). New York. Oxford Academic

„PNRR. Finanțat de Uniunea Europeană - UrmătoareaGenerațieUE”
„NRRP. Funded by the European Union - NextGenerationEU”

<https://mfe.gov.ro/pnrr/> <https://www.facebook.com/PNRROficial/>

