

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

NOTĂ DE POLITICI, 28 februarie 2021

Context

Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (Strategia RAP), prevede că administrația publică din Republica Moldova în 2020 va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

Procesul de implementare a Strategiei RAP a dovedit că reforma administrației publice nu a fost o prioritate a Guvernului, fapt demonstrat prin lipsa unui plan de implementare a Strategiei RAP pentru anii 2019-2020, prin absența monitorizării și evaluării implementării acțiunilor și atingerii obiectivelor stabilite. Responsabilii de realizarea reformei administrației publice nu au reușit să asigure transparența procesului de reformare prin informarea societății cu privire la rezultatele atinse și impedimentele apărute, prin implicarea cetățenilor, organizațiilor societății civile (OSC)-urilor în procesul decizional.

Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020^[1] este axată pe 5 componente: (1) responsabilizarea administrației publice; (2) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (3) modernizarea serviciilor publice; (4) managementul finanțelor publice; (5) serviciul public și managementul resurselor umane.

Prezenta notă analitică se referă doar la componenta (5) – serviciul public și managementul resurselor umane.

Elaborarea și implementarea mecanismelor de modernizare a managementului funcției publice și al funcționarului public au devenit o necesitate în procesul de eficientizare a administrației publice din Republica Moldova.

Într-o societate modernă, administrația publică este preocupată de elaborarea și implementarea politicilor publice orientate spre cetățeni, transformarea deciziilor politice în reforme pentru asigurarea bunăstării cetățenilor și promovarea valorilor democratice în societate. Crearea unei administrații eficiente și bine

dezvoltate reprezintă una dintre pre-condițiile esențiale și o provocare majoră pentru viitorul Republicii Moldova.

Reformele așteptate de întreaga societate nu se pot realiza fără instituții publice funcționale. Performanța acestora depinde în mare măsură de competența oamenilor din aceste instituții, de măsura în care aceștia sunt dedicați binelui public și interesului general.

Recomandări pentru o nouă etapă a implementării reformei administrației publice centrale (APC) pe segmentul managementului resurselor umane:

- stabilirea ca prioritate pentru Guvern modernizarea administrației publice, inclusiv profesionalizarea corpului de funcționari publici;
- stabilirea ca priorități în sectorul resurselor umane următoarele domenii: sistemul de dezvoltare a competențelor profesionale ale funcționarilor publici, etica și integritatea, sistemul de ocupare a funcțiilor publice (inclusiv, selectarea candidaților la funcții publice) în bază de merit, perfecționarea sistemului de motivare financiară și nefinanciară, clarificarea rolurilor și responsabilităților fiecărei categorii de personal, evaluarea performanțelor;
- monitorizarea și evaluarea implementării documentelor strategice/planurilor de acțiuni în scopul atingerii obiectivelor stabilite, publicarea rapoartelor și discutarea rezultatelor atinse, a provocărilor identificate cu beneficiarii de servicii – cetățeni, OSC-uri etc.;
- realizarea și operaționalizarea unui sistem informatic care să sprijine procesul de implementare, monitorizare și evaluare a documentelor de planificare strategică;
- înființarea unor organisme (consiliu, grup) dedicate resurselor umane din administrația publică, cu rol de elaborare a politicilor în domeniu;
- realizarea unui nou studiu SIGMA pentru a identifica starea de lucruri în domeniul administrației publice, inclusiv în domeniul serviciului public și managementului resurselor umane privind corespunderea acestuia principiilor europene de administrare.

[1] Hotărârea Guvernului nr.911/2016: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119202&lang=ro

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Managementul funcției publice și al funcționarilor publici

Până în prezent, nu s-a reușit să se delimiteze clar competențele autorităților publice implicate în asigurarea managementului resurselor umane (MRU) în administrația publică.

Direcția managementul funcției publice și resurse umane din Cancelaria de Stat nu poate asigura pe deplin realizarea prevederilor legale privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administrația publică din cauza capacității administrative reduse (4 unități de personal).

Capacitățile subdiviziunilor resurse umane (SRU) din cadrul autorităților publice sunt diferite, deseori insuficiente pentru realizarea eficientă a competențelor în toate domeniile managementului resurselor umane.

Recomandări

- fortificarea capacităților Cancelariei de Stat în domeniul respectiv prin separarea subdiviziunii responsabile de managementul funcției publice și al funcționarilor publici în structura Cancelariei de Stat și alocarea a minimum 9 unități de personal acesteia;
- integrarea în cadrul Cancelariei de Stat a responsabilităților privind gestiunea resurselor umane, coordonarea domeniilor de formare profesională, planificarea măsurilor de reformă administrativă;
- consolidarea capacităților SRU din autoritățile publice prin activizarea rețelei naționale a practicienilor în resurse umane, familiarizarea/informarea acestora despre realizările/bunele practici în domeniu, organizarea schimbului de experiență între acestea, instruirea acestora în funcție de necesitățile identificate;
- stabilirea în lege a competențelor Cancelariei de Stat privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administrația publică, monitorizarea și evaluarea implementării legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, instituirea funcției de control în domeniu prin modificarea Legii nr.158/2008;
- sporirea rolului și importanței SRU în procesul de management al autorității publice: reorientarea funcțiilor și atribuțiilor SRU de la cele preponderent;

- administrative la cele de o complexitate și o importanță sporită, de natură strategică, care ar avea un impact pozitiv asupra îmbunătățirii climatului psihologic la locul de muncă, a performanței și a productivității muncii;
- dezvoltarea și aplicarea rolurilor de către SRU de partener strategic, informator/instructor, mediator, agent al schimbării și consultant intern în procesul de lucru cu conducerea autorității publice, cu personalul de conducere și de execuție din cadrul acesteia;
- dezvoltarea unor parteneriate cu facultățile de administrație publică în vederea formării unui grup de absolvenți pregătiți pentru a se integra în administrația publică (mai ales în domenii care necesită competențe tehnice specifice);
- dezvoltarea sistemului informatic de management al personalului din sectorul public (evidența carierei).

Ocuparea funcției publice

Ocuparea funcției publice în bază de merit (concurș și promovare) rămâne a fi modalitatea preponderentă de a accede într-o funcție publică, însă lipsesc informații privind corectitudinea aplicării procedurilor respective.

În autoritățile APC se admit încălcări ale prevederilor legale privind încadrarea în funcție publică, fiind aplicate alte modalități de ocupare a funcției publice decât cele stabilite de lege, fapt demonstrat și prin opinia funcționarilor publici[2].

Membrii comisiilor de concurs, precum și specialiștii din SRU nu dispun de capacități suficiente privind realizarea eficientă a atribuțiilor care le revin în organizarea și desfășurarea concursurilor.

Excluderea concursului ca modalitate obligatorie de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior (fpcns) afectează transparența procesului de ocupare a acestor funcții, permițând numirea în aceste funcții decizionale importante a oricărui funcționar.

Nu au fost întreprinse acțiuni de minimizare a influenței factorului uman în realizarea procedurii de ocupare a funcției publice (prin introducerea etapei centralizate/computerizate de selectare a candidaților).

Recomandări

- introducerea/fortificarea normelor din cadrul normativ pentru a asigura ocuparea funcțiilor publice în bază de merit;

[2] Sondajul realizat la comanda AGER de către Magenta Consulting, <https://ager.md/2020/06/18/raport-opiniile-functionarilor-publici-din-administratia-publica-centrala-despre-cariera-profesionala/>

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

- perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit prin introducerea etapei centralizate de verificare a competențelor candidaților (soft computerizat);
- modificarea Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs (anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009): concretizarea listei documentelor necesare pentru prezentare, a termenelor de solicitare a certificatelor ANI, CNA, SIS pentru fpcns etc.;
- dezvoltarea competențelor/instruirea membrilor comisiilor de concurs pentru a fi capabili să realizeze eficient procedura de concurs;
- elaborarea unor ghiduri de bune practici privind organizarea concursurilor, tipuri de subiecte, planuri de interviu etc.;
- monitorizarea implementării procedurii de ocupare a funcției publice în scopul asigurării aplicării conforme și uniforme a prevederilor cadrului legal, precum și a transparenței acestui proces;
- promovarea/dezvoltarea portalului guvernamental www.cariere.gov.md în scopul recrutării/atragerii mai multor candidați la concursurile de ocupare a funcțiilor publice;
- diversificarea metodelor de promovare a funcțiilor publice vacante;
- analiza oportunității introducerii unor programe de acces rapid în funcția publică pentru tineri (de tipul Young Professionals Programme), prin selecție națională;
- analiza oportunității concursului național pentru funcția publică;elaborarea cadrelor de competență pentru funcțiile publice.

Evaluarea performanțelor profesionale

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici încă nu a devenit un instrument managerial prin care managerul/evaluatorul poate identifica/motiva angajații performanți și ajuta pe cei cu performanță mai slabă.

Recomandări

- modificarea procedurii de evaluare trimestrială a activității funcționarilor publici prin transformarea sporului pentru performanță într-un instrument managerial și pentru a exclude confuzia cu evaluarea anuală a performanțelor;

- instruirea funcționarilor publici de conducere/evaluatorilor cu referire la aplicarea instrumentelor privind gestionarea performanței slabe a funcționarilor publici, cultura organizațională/mediul de lucru bazat pe obiectivitate – oferirea calificativelor reale, fără a afecta mediul/atmosfera de lucru;
- introducerea evaluării performanțelor la nivel de autoritate publică, ceea ce va necesita introducerea managementului performanței la toate nivelurile și va stimula abordarea bazată pe rezultate în activitatea administrației publice.
- simplificarea procesului de concediere a funcționarului public neperformant

Promovarea funcționarilor publici

În autoritățile administrației publice centrale există posibilități de dezvoltare a carierei funcționarilor publici, însă acestea sunt insuficient aplicate de conducătorii instituțiilor.

Recomandări

- reglementarea procedurii de promovare în funcție în cazul când există mai mulți candidați eligibili;implementarea în autoritățile publice a unor programe de dezvoltare a talentelor/sucesiune managerială în scopul pregătirii funcționarilor publici cu potențial pentru a fi promovați în funcție.

Dezvoltarea profesională

Gradul de conformare a instruirii funcționarilor publici la prevederile legale (minim 40 ore anual) rămâne a fi scăzut (doar 66,5%).

Volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. Dezvoltarea profesională a personalului încă nu a devenit unul prioritar pentru conducătorii autorităților publice.

Rețeaua prestatorilor de servicii de instruire rămâne a fi slab dezvoltată, precum și coordonarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Recomandări

- consolidarea rolului și a capacităților Cancelariei de Stat/subdiviziunii responsabile de a elabora, organiza, coordona, monitoriza și evalua procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;
- analiza comprehensivă a nevoilor de instruire la nivel central ca element premergător elaborării planurilor de dezvoltare profesională;
- introducerea în cadrul normativ a unor norme privind obligativitatea unor programe de dezvoltare managerială a funcționarilor publici de conducere/fpcns;
- elaborarea/aprobarea unor cerințe clare pentru toate elementele sistemului de instruire (spre ex., cerințe pentru prestatorii serviciilor de instruire, reglementarea procedurii de înregistrare/certificare a programelor de instruire a funcționarilor publici cu o durată mai mare de 8 ore etc.);
- crearea și aplicarea unui sistem de asigurare a calității instruirii funcționarilor publici;
- alocarea resurselor financiare într-un mod sustenabil pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici;
- îmbunătățirea managementului resurselor umane la nivelul fiecărei autorități publice pentru ca acestea să fie capabile să asigure dezvoltarea profesională a funcționarilor publici atât prin instruire externă, cât și prin instruire internă;
- elaborarea normelor legale care să includă cele de mai sus și extinderea formelor de pregătire profesională (ex. pregătirea la locul de muncă, prin vizite de studii și schimb de experiență).

Motivarea funcționarilor publici

Responsabilitatea pentru aplicarea eficientă a procedurii de motivare a funcționarilor publici aparține conducătorilor (de nivel mediu și superior). Deseori conducătorii nu acordă atenția cuvenită tehnicilor/mecanismelor de motivare nefinanciară a funcționarilor publici, care au o influență destul de mare asupra satisfacției funcționarilor publici la locul de muncă și asupra rezultatelor obținute.

Sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (Legea nr. 270/2018) este un sistem complex și foarte important, care necesită ajustarea periodică a mai multor norme privind soluționarea diverselor situații apărute în procesul implementării acestuia. Cu toate că salariul mai multor

categorii de funcționari s-a majorat, acesta rămâne a fi unul neatractiv pentru persoane performante.

Recomandări

- diversificarea metodelor/acțiunilor de motivare a funcționarilor publici pentru a spori atractivitatea funcției publice și a putea recruta personal mai calificat/cu potențial pentru încadrare în funcție publică;
- instruirea conducătorilor (de nivel mediu și superior) privind diverse tehnici/metode de motivare a personalului; includerea subiectului privind motivarea personalului în programe de dezvoltare managerială;
- examinarea oportunității de corelare a evaluării în mod obiectiv a performanțelor individuale cu nivelul de salarizare;
- derularea unor programe naționale de promovare a funcției publice prin care să crească interesul și atractivitatea pentru o activitate în instituțiile publice. Etica și integritatea funcționarilor publici

Chiar dacă legislația în domeniul eticii și integrității a fost adoptată, aceasta este încă insuficientă, iar practica de implementare a acesteia nu asigură neutralitatea politică și imparțialitatea funcționarilor publici.

În prezent, încă nu există un mecanism de monitorizare a implementării Codului de conduită, autoritățile publice încă nu monitorizează și nu raportează despre aplicarea legii în cauză. Integritatea, zero toleranță la corupție încă nu au devenit valori de bază în cultura organizațională a autorităților publice, care trebuie promovate prin comportamentul cotidian al conducătorilor.

Recomandări

- educarea funcționarilor publici prin exemplul propriu de comportament etic și integru al conducătorilor de diferit nivel;
- includerea aspectelor strategice privind etica și integritatea funcționarilor publici într-un singur document strategic care vizează modernizarea administrației publice (componenta resurse umane);
- elaborarea unui mecanism viabil de sancționare pentru încălcări, aplicabil în diverse situații, inclusiv în scopul minimizării influenței politicului în treburile administrative;
- dezvoltarea/crearea unei culturi organizaționale axate pe valori de integritate;

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

- dezvoltarea mecanismelor privind transparența și accesul la informații de interes public, precum și lărgirea spectrului serviciilor publice prestate în regim electronic;
- examinarea oportunității introducerii rolului de consilier de etică în scopul monitorizării și prevenirii încălcării normelor de conduită profesională.

Raportul a fost elaborat în cadrul proiectului „Grup de lucru comun al OSCurilor din Republica Moldova și România pentru promovarea unei reforme a administrației publice transparente și durabile în vecinătatea Uniunii Europene”, susținut financiar de către oficiul Ambasadei Regatului Țărilor de Jos la Chișinău. Opiniile expuse în acest raport aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorului.



Kingdom of the Netherlands

Instituția pentru Politici Publice
București

