AGER

Kingdom of the Netherlands

Institutul pentru Politici Publice
București

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

AGER

Kingdom of the Netherlands

Institutul pentru Politici Publice București

PROVOCĂRILE GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Chișinău 2021

Autorul studiului: *Tamara Gheorghiță*
Coordonatorul studiului: *Olesea Stamate*
Realizatorul sondajului: *Magenta Consulting*

Raportul a fost elaborat în cadrul proiectului „Grup de lucru comun al OSC-urilor 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.

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR 4

1. INTRODUCERE 5

Repere metodologice.....6

2. SUMAR EXECUTIV 8

3. STRATEGIA PRIVIND REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU ANII 2016-2020 12

4. MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII REFORMEI SERVICIULUI PUBLIC ȘI AL MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE 18

4.1. OBIECTIVUL SPECIFIC 1: DOMENIUL SERVICIULUI PUBLIC ESTE CLAR DEFINIT ȘI APLICAT ÎN PRACTICĂ, ASTFEL ÎNCÂT EXISTĂ CADRUL NORMATIV ȘI CADRUL INSTITUȚIONAL PENTRU ASIGURAREA UNUI SERVICIU PUBLIC PROFESIONIST 19

4.1.1. Schimbarea statutului unor entităţi 20

4.1.2. Gestionarea electronică a personalului din autorităţile publice .22

4.1.3. Managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici.....24

4.2. OBIECTIVUL SPECIFIC 2: PROFESIONALIZAREA SERVICIULUI PUBLIC ESTE ASIGURATĂ PRIN STANDARDE ÎNALTE DE MANAGEMENT ȘI PRACTICI DE MANAGEMENT AL RESURSELOR UMANE 27

4.2.1. Funcţii publice de conducere de nivel superior.....27

4.2.2. Ocuparea funcţiei publice.....29

4.2.3. Evaluarea performanţelor profesionale.....33

4.2.4. Promovarea funcţionarilor publici.....37

4.2.5. Dezvoltarea profesională.....39

7.2.6. Motivarea funcţionarilor publici 42

4.2.7. Etica şi integritatea funcţionarilor publici 45

ANEXĂ. RAPORT OPINIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DESPRE CARIERA PROFESIONALĂ 49

LISTA ABREVIERILOR

AGER	Asociaţia pentru Guvernare Eficientă şi Responsabilă
ANI	Autoritatea Naţională de Integritate
APC	Administraţia publică centrală
CNA	Centrul Naţional Anticorupţie
fpcns	funcţie publică de conducere de nivel superior
MRU	Managementul resurselor umane
OSC	Organizaţii ale societăţii civile
RAP	Reforma administraţiei publice
SIA RFPFP	Sistemul informational automatizat „Registrul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici”
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (Sprijin pentru îmbunătăţirea guvernanţei şi managementului, iniţiativă comună a OCDE şi a Uniunii Europene)
SIS	Serviciul de Informaţii şi Securitate
SRU	Subdiviziunea resurse umane

1. INTRODUCERE

Asociaţia pentru Guvernare Eficientă şi Responsabilă AGER, în parteneriat cu Institutul de Politici Publice Bucureşti, implementează proiectul „Grup de lucru comun al OSC-urilor din Republica Moldova şi România pentru promovarea unei reforme a administraţiei publice transparente şi durabile în vecinătatea Uniunii Europene", susţinut financiar de Ambasada Olandei la Bucureşti, care are drept scop promovarea transparenţei, responsabilităţii şi implicarea cetăţenilor la stabilirea priorităţilor reformei administraţiei publice.

Unul dintre obiectivele proiectului este evaluarea impactului schimbărilor survenite în rezultatul reformei administraţiei publice prin prisma politicilor de personal.

Elaborarea şi implementarea mecanismelor de modernizare a managementului funcţiei publice şi al funcţionarului public au devenit o necesitate în procesul de eficientizare a administraţiei publice din Republica Moldova. Eficienţa administraţiei publice depinde, în mare măsură, de sistemul de management al resurselor umane aplicat în autorităţile publice, de nivelul de profesionalism al funcţionarilor publici, de orientarea acestora spre satisfacerea necesităţilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor. Gradul de satisfacere a necesităţilor cetăţenilor este condiţionat de performanţa autorităţilor publice şi, în mare măsură, de profesionalismul resurselor umane, de modul în care funcţionarii înţeleg obiectivele ce stau în faţa autorităţilor publice, de măsura în care îşi asumă responsabilitatea pentru consecinţele activităţii lor, de modalitatea de prestare a serviciilor publice, de felul în care conlucrează cu cetăţenii. Astfel, managementul funcţiei publice şi al funcţionarului public are un impact substanţial asupra cetăţenilor, societăţii civile, sectoarelor public şi privat, autorităţilor şi instituţiilor publice. La etapa actuală, calitatea serviciilor publice de care beneficiază cetăţenii constituie o problemă de importanţă majoră pentru societate. Misiunea autorităţilor publice de a presta servicii publice cetăţenilor într-o manieră efectivă şi eficientă poate fi realizată numai printr-un management modern al tuturor resurselor la nivel de sistem, autoritate publică şi, în special al resurselor umane. Cu toate că bazele reglementării activităţii personalului din autorităţile publice ale Republicii Moldova au fost puse, practica demonstrează că managementul încă nu răspunde operativ şi în totalitate cerinţelor crescânde ale cetăţenilor şi ale societăţii, fapt care impune necesitatea de a perfecţiona gestionarea resurselor umane în serviciul public.

Pe fundalul efortului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (UE), problematica modernizării managementului funcţiei publice şi al funcţionarului public constituie unul dintre domeniile de cooperare în procesul de integrare europeană, cuprins în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană[1], care prevede că „părţile vor coopera [...] în continuarea reformei administraţiei publice şi în dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent şi profesionist".

[1] Legea nr.112/2014: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro

Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020[2] (Strategia RAP) 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.

În contextul obiectivului enunțat al proiectului (Evaluarea impactului schimbărilor survenite în rezultatul reformei administrației publice prin prisma politicilor de personal), studiul respectiv se referă doar la componenta (5) – *serviciul public și managementul resurselor umane*.

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. Capitalul uman reprezintă resursa cea mai importantă și valoroasă din cadrul oricărei organizații, care nu se depreciază în timp, dar se dezvoltă și mai mult în cazul gestionării eficiente a acestuia. Însă, pentru a deveni un generator de succes, forța umană trebuie transformată în resurse umane prin planificare sistematică, educație și dezvoltare profesională.

Repere metodologice

Prin prezentul studiu s-a urmărit identificarea progreselor și problemelor apărute în procesul de implementare a reformei administrației publice – componenta (5): serviciul public și managementul resurselor umane și formularea Propunerilor de îmbunătățire a situației în domeniu.

În realizarea acestui studiu a fost utilizată metoda analizei documentare axată pe cercetarea de birou, care presupune analiza actelor legislative și normative, documentelor, informațiilor și datelor relevante, a cercetărilor/studiilor în domeniu etc.

Printre sursele de informare analizate pot fi menționate următoarele:

- Rapoartele oficiale privind funcția publică și statutul funcționarului public (pagina web a Cancelariei de Stat);
- Raportul de evaluare a administrației publice centrale (APC) din Republica Moldova (octombrie 2015 – martie 2016), realizat de SIGMA (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernanței și managementului), inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene;
- Rapoarte, studii în domeniu realizate de autorități publice și organizații ale societății civile (OSC);
- Raportul privind monitorizarea cadrului normativ în domeniu, realizat în cadrul proiectului în cauză;

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

– Informația din sondajul realizat în cadrul organizațiilor din societatea civilă. Scopul sondajului a fost de a identifica opinia reprezentanților societății civile cu privire la succesele reformei; a fost realizat online, prin completarea unui chestionar, în ianuarie 2020; la sondaj au participat 17 OSC-uri;

– Raportul „Opiniile funcționarilor publici din administrația publică centrală despre cariera profesională", elaborat în urma studiului sociologic (efectuat de compania Magenta Consulting pentru Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER). Scopul studiului a fost de a identifica opiniile funcționarilor publici din administrația publică centrală cu referire la cariera profesională. La cercetare au participat 1895 funcționari publici din 12 autorități ale administrației publice centrale. Colectarea datelor a avut loc în perioada 26 martie – 3 iunie 2020;

– Opiniile/Propunerile participanților la Mesele rotunde organizate în cadrul proiectului – 3 evenimente (Ocuparea funcției publice, Evaluarea performanțelor profesionale, Etica și integritatea funcționarilor publici) desfășurate online, la care au participat reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale (în special, funcționari publici din Cancelaria de Stat și din subdiviziunile resurse umane din APC), ai partenerilor din România, care au familiarizat audiența cu experiența României în domeniile puse în discuție.

Pentru a asigura uniformizarea informației expuse în raport, aceasta a fost structurată similar la toate componentele, și anume: Constatări, Concluzii și Propuneri pentru fiecare domeniu analizat.

2. SUMAR EXECUTIV

A. Asociaţia pentru Guvernare Eficientă şi Responsabilă AGER, în parteneriat cu Institutul de Politici Publice Bucureşti, implementează proiectul „Grup de lucru comun al OSC-urilor din Republica Moldova şi România pentru promovarea unei reforme a administraţiei publice transparente şi durabile în vecinătatea Uniunii Europene", susţinut financiar de Ambasada Olandei la Bucureşti, care are drept scop promovarea transparenţei, responsabilităţii şi implicarea cetăţenilor la stabilirea priorităţilor reformei administraţiei publice. Unul dintre obiectivele proiectului este evaluarea impactului schimbărilor survenite în rezultatul reformei administraţiei publice prin prisma politicilor de personal.

B. Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020 (Strategia RAP), prevede că administraţia publică din Republica Moldova în 2020 va fi eficientă, eficace şi responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetăţenilor, utilizând eficient resursele financiare şi va aplica proceduri transparente şi conforme standardelor europene, devenind un catalizator important al dezvoltării continue şi durabile a ţării. Procesul de implementare a Strategiei RAP a dovedit că reforma administraţiei publice nu a fost o prioritate a Guvernului, fapt demonstrat prin lipsa unui plan de implementare a Strategiei RAP pentru anii 2019-2020, prin absenţa monitorizării şi evaluării implementării acţiunilor şi atingerii obiectivelor stabilite. Responsabilii de realizarea reformei administraţiei publice nu au reuşit să asigure transparenţa procesului de reformare prin informarea societăţii cu privire la rezultatele atinse şi impedimentele apărute, prin implicarea cetăţenilor, OSC-urilor în procesul decizional.

C. Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020 este axată pe 5 componente: (1) responsabilizarea administraţiei publice; (2) elaborarea şi coordonarea politicilor publice; (3) modernizarea serviciilor publice; (4) managementul finanţelor publice; (5) serviciul public şi managementul resurselor umane. În contextul obiectivului enunţat al proiectului, studiul respectiv se referă doar la componenta (5) – *serviciul public şi managementul resurselor umane.* Obiectivul general pentru domeniul *serviciul public şi managementul resurselor umane* constă în ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele şi exigenţele unei administraţii moderne, iar obiectivele specifice sunt următoarele: *1)* domeniul serviciului public este clar definit şi aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ şi cadrul instituţional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist şi *2)* profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management şi practici de management al resurselor umane.

D. Analiza realizărilor la componenta *serviciul public şi managementul resurselor umane,* precum şi a provocărilor identificate în acest domeniu a demonstrat că obiectivul general stabilit nu a fost atins: sistemul de management al resurselor umane nu a fost ajustat pe deplin la obiectivele şi exigenţele unei

administrații moderne, modificările cadrului normativ efectuate nu sunt suficiente pentru a asigura implementarea principiilor europene de administrare publică (SIGMA).

E. Domeniul serviciului public nu este clar definit și aplicat în practică – cadrul normativ și cadrul instituțional nu asigură pe deplin un serviciu public profesionist (obiectiv specific 1):

- *Schimbarea statutului unor entități.* Procesul de aplicare pe orizontală a legislației serviciului public este unul anevoios, deoarece există o puternică rezistență la schimbare din partea decidenților ,în mai multe entități, care sunt caracterizate prin aplicarea unor proceduri care nu asigură transparență în utilizarea banilor publici, inclusiv în cadrul achizițiilor publice.
- *Gestionarea electronică a personalului din autoritățile publice.* SIA RFPFP încă nu a devenit un instrument funcțional în gestionarea resurselor umane din autoritățile publice (se implementează doar în 232 de autorități publice și are importate date pentru circa 60% din totalul angajaților din serviciul public (fără funcționarii publici cu statut special). Nu s-a asigurat interoperabilitatea SIA RFPFP cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce privește salarizarea funcționarilor publici. Nu s-a asigurat implementarea și dezvoltarea acestui sistem pentru a cunoaște situația reală cu referire la personalul din autoritățile publice în scopul luării unor decizii/întreprinderii diferitor acțiuni în baza dovezilor/datelor argumentate.
- *Managementul funcției publice și al funcționarilor publici.* Până în prezent nu s-a reușit să se delimiteze clar competențele autorităților publice implicate în asigurarea 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 SRU din cadrul autorităților publice sunt diferite, deseori insuficiente pentru realizarea eficientă a competențelor în toate domeniile managementului resurselor umane.
- Procedurile și practicile de management al resurselor umane actuale nu asigură suficient profesionalizarea serviciului public (obiectiv specific 2):
- *Funcții publice de conducere de nivel superior.* Categoria funcțiilor publice de conducere de nivel superior în administrația publică centrală, cu doar trei titluri de funcții, nu reprezintă încă o forță cu influență majoră asupra activității administrației publice, care s-ar solda cu un impact palpabil/durabil asupra calității actului de administrare.
- *Ocuparea funcției publice.* Ocuparea funcției publice în bază de merit (concurs și promovare) rămâne a fi modalitatea preponderentă de accedere într-o funcție publică, însă lipsesc informații privind corectitudinea

aplicării procedurilor respective. În autorităţile APC se admint încălcări ale prevederilor legale privind încadrarea în funcţie publică, fiind aplicate alte modalităţi de ocupare a funcţiei publice decât cele stabilite de lege, fapt demonstrat şi prin opinia funcţionarilor publici participanţi la sondaj. Membrii comisiilor de concurs, precum şi specialiştii din SRU nu dispun de capacităţi suficiente privind realizarea eficientă a atribuţiilor care le revin în organizarea şi desfăşurarea concursurilor. Excluderea concursului ca modalitate obligatorie de ocupare a funcţiilor publice de conducere de nivel superior (fpcns) afectează transparenţa procesului de ocupare a acestor funcţii, permiţând numirea în aceste funcţii decizionale importante a oricărui funcţionar. Nu au fost întreprinse acţiuni de minimizare a influenţei factorului uman în realizarea procedurii de ocupare a funcţiei publice (prin introducerea etapei centralizate/ computerizate de selectare a candidaţilor). Promovarea funcţiilor publice vacante rămâne a fi mai puţin activă din partea autorităţilor publice.

– *Evaluarea performanţelor profesionale.* Evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici încă nu a devenit un instrument managerial prin care managerul/evaluatorul poate identifica/motiva angajaţii performanţi şi ajuta pe cei cu performanţă mai slabă. Conducerea autorităţilor publice/evaluatorii încă nu au conştientizat necesitatea şi utilitatea procedurii de evaluare. Lipseşte atitudinea serioasă şi responsabilă din partea tuturor părţilor-participante la proces, orientată spre îmbunătăţirea performanţei în administraţia publică.

– *Promovarea funcţionarilor publici.* În autorităţile administraţiei publice centrale există posibilităţi de dezvoltare a carierei funcţionarilor publici.

– *Dezvoltarea profesională.* Gradul de conformare a instruirii funcţionarilor publici la prevederile legale (minim 40 ore anual) rămâne a fi scăzut (doar 66,5%). Volumul şi calitatea activităţilor de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competenţelor necesare tuturor categoriilor de funcţionari pentru exercitarea eficientă de către aceştia a sarcinilor şi atribuţiilor de serviciu. Procesul de dezvoltare profesională a personalului încă nu a devenit unul prioritar pentru conducătorii autorităţilor publice. Reţeaua prestatorilor de servicii de instruire rămâne a fi slab dezvoltată, precum şi coordonarea procesului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici. Oferirea unor servicii de calitate cetăţenilor necesită sporirea nivelului de profesionalism în serviciul public şi a nivelului de conştientizare de către funcţionarii publici a necesităţii de manifestare a unui comportament etic şi integru.

– *Motivarea funcţionarilor publici.* Motivarea funcţionarilor publici este importantă şi vitală în atingerea rezultatelor/performanţei în activitatea funcţionarilor publici/autorităţii publice. Responsabilitatea pentru aplicarea eficientă a procedurii de motivare a funcţionarilor publici aparţine conducătorilor (de nivel mediu şi superior). Deseori, conducătorii nu acordă atenţia cuvenită tehnicilor/mecanismelor de motivare nefinan-

ciară 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.

– *Etica și integritatea funcționarilor publici.* Cadrul normativ în domeniul eticii și integrității funcționarilor publici este foarte voluminos, dispersat în foarte multe acte normative. Chiar dacă legislația în domeniul eticii și integrității a fost pusă în aplicare/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. Măsurile întreprinse în scopul conștientizării și aplicării normelor de conduită și de integritate de către funcționarii publici încă nu sunt suficiente, nu sunt destul de proactive.

3. STRATEGIA PRIVIND REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU ANII 2016-2020

Constatări

Viziunea reformei administrației publice, expusă în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [2] (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.

În contextul acestei viziuni a fost stabilit obiectivul general al reformei administrației publice: crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.

Strategia RAP 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.

Pentru a asigura realizarea Strategiei RAP, a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020[3], în care se regăsesc acțiuni pentru toate componentele Strategiei RAP, inclusiv pentru componenta *serviciul public și managementul resurselor umane*. Ulterior, nu a mai fost aprobat alt plan de acțiuni pentru anii 2019-2020, dar în programele de activitate ale Guvernului[4] au fost incluse anumite prevederi în domeniul respectiv, care au fost dezvoltate prin acțiuni incluse în Planul de acțiuni a Guvernului[5], precum și în Planul de activitate al Cancelariei de Stat pentru anul 2019 și pentru 2020[6] (Programul „Sustenabilitatea administrației publice", sub-programul „Reforma administrației publice" / „Funcționari publici profesioniști și integri").

În studiul „Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuirii resurselor[7]", realizat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Trans-

---

3 Hotărârea Guvernului nr.1351/2016: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96817&lang=ro

4 Programe de activitate a Guvernului: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_0.pdf, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_al_guvernului_chicu_ro.pdf

5 Hotărârea Guvernului nr.420/2019: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/pag_2019-2020_hg.pdf, Hotărârea Guvernului nr.636/2019: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119405&lang=ro

6 Planuri de acțiuni ale Cancelariei de Stat: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/planul_de_actiuni_al_cs_2019.pdf, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan_actiuni_cs_2020.pdf

7 Studiul „Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuirii resurselor" http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018_07_17.pdf

parency International-Moldova în 2018, s-a menţionat că „Deşi Strategia RAP este, în linii mari, un document bun, Planul de acţiuni al Strategiei RAP nu întotdeauna corespunde problemelor identificate de aceasta. O serie de indicatori de rezultat sunt confuzi, neclari şi nu corespund obiectivelor generale şi specifice. Planul de acţiuni a fost elaborat în grabă, fără o consultare suficientă a mediului asociativ şi academic."

Obiectivul general pentru domeniul *serviciul public şi managementul resurselor umane* constă în ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele şi exigenţele unei administraţii moderne.

Obiectivele specifice ale Strategiei RAP în ceea ce priveşte serviciul public şi gestionarea resurselor umane sunt următoarele: *1)* domeniul serviciului public este clar definit şi aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ şi cadrul instituţional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist şi *2)* profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management şi practici de management al resurselor umane.

Cadrul normativ cu privire la serviciul public şi managementul resurselor umane este constituit din mai multe legi, hotărâri de Guvern etc. Printre actele de bază în domeniu pot fi menţionate următoarele:

- Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008[8];
- Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 201/2009[9].

În aceste acte au fost făcute multiple modificări în perioada de implementare a Strategiei RAP. Astfel, în perioada 2017 – 2019, Legea nr. 158/2008 a fost modificată de 19 ori, ceea ce a cauzat şi modificarea cadrului normativ secundar. Însă aceste modificări au avut un caracter fragmentar, fără o abordare sistemică a procesului de gestionare a resurselor umane în baza principiilor europene de administrare publică.

În contextul reformei administraţiei publice a fost modificată structura administraţiei publice centrale de specialitate.

Astfel, în 2017 a fost adoptată Legea cu privire la Guvern nr.136/201710, fiind abrogată Legea nr.64/1990. În contextul acestei legi, a fost emisă Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea listei ministerelor nr.189/201711: lista cuprinde 9 ministere (anterior au fost 16): Ministerul Economiei şi Infrastructurii, Ministerul Finanţelor, Ministerul Justiţiei, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării

---

8 Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120077&lang=ro

9 Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public ne. 201/2009: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115403&lang=ro

10 Legea cu privire la Guvern nr.136/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115222&lang=ro

11 Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea listei ministerelor nr.189/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100100&lang=ro

Regionale şi Mediului, Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării, Ministerul Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene. În această ordine de idei, în Raportul de monitorizare a implementării Strategiei RAP pentru anii 2016-202012 (23.12.2016 – 30.11.2017), realizat de IDIS „Viitorul", se menţionează că „Reforma ministerelor, precum şi reforma unor autorităţi şi instituţii publice, la fel, comportă anumite rezerve la capitolul transparenţă şi impact. Nu a fost făcută publică şi nu cunoaştem despre analiza care a stat la baza noii structuri a Guvernului, criteriile de comasare a ministerelor şi evaluarea impactului acestor optimizări. Totodată, proiectul Hotărârii Parlamentului pentru aprobarea Listei ministerelor nu a fost supus consultărilor publice."

Prin Hotărârea Guvernului cu privire la restructurarea administraţiei publice centrale de specialitate nr.594/201713 au fost determinate competenţele fiecărui minister, disponibilizarea personalului şi transmiterea patrimoniului în cadrul procedurii de reorganizare a unor ministere.

Prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea ministerului nr.595/2017[14] au fost stabilite cerinţe unice pentru standardizarea regulamentelor de organizare şi funcţionare ale ministerelor. Această hotărâre prevede că aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea ministerului, structurii şi efectivului-limită, listelor autorităţilor administrative, instituţiilor subordonate şi efectivului-limită ale acestora se va efectua printr-o hotărâre de Guvern unică. Acest lucru a dus la uniformizarea actelor cu privire la organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice centrale de specialitate, dar această activitate nu a fost finalizată: nu au fost modificate anexele corespunzătoare cu listele autorităţilor administrative şi a instituţiilor subordonate (după ce unele din ele au fost reorganizate/redenumite), astfel, cadrul normativ nu reflectă situaţia reală din administraţia publică centrală de specialitate.

În aceste autorităţi ale administraţiei publice centrale restructurate a fost realizat în anul 2020 sondajul în rândul funcţionarilor publici.

Astfel, la consultările organizate de către Cancelaria de Stat pe tema „Reforma administraţiei publice" au participat doar 14% dintre funcţionarii publici intervievaţi, iar peste jumătate dintre ei nu au luat parte la consultări, pe când 9 (53%) de OSC-participante la sondaj au menţionat că au fost invitate la consultări publice privind tema reformei administraţiei publice.

Cu referire la eficienţa măsurilor de reformă în administraţia publică centrală, este necesar de menţionat că doar 20% din funcţionarii-respondenţi au indicat că Strategia RAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de ei

---

12 Raportul de monitorizare a implementării Strategiei RAP pentru anii 2016-2020, realizat de IDIS „Viitorul": http://viitorul.org/files/library/RAPORT%20DE%20MONITORIZARE.pdf

13 Hotărârea Guvernului cu privire la restructurarea administraţiei publice centrale de specialitate nr.594/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100083&lang=ro

14 Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului nr.595/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119194&lang=ro

mai devreme în totalitate sau în mare măsură. Aceştia consideră că măsurile adoptate sunt binevenite şi necesare (15%), reforma va îmbunătăţi calitatea serviciilor publice (5%) şi reforma eficientizează activitatea şi asigură continuitatea procesului decizional (5%).

Totodată, 25% din funcţionarii publici-respondenţi consideră că Strategia RAP răspunde la soluţionarea problemelor în mică măsură sau deloc, argumentând că: reforma este ineficientă, nu corespunde realităţii şi este aplicată parţial (19%), reducerea personalului a sporit volumul de lucru şi a redus calitatea serviciilor (7%), remunerarea financiară a funcţionarilor este mică şi neechitabilă (4%) şi comasarea unor instituţii/ atribuţii nu a fost eficientă (3%).

În studiul „Monitorizarea implementării reformei administraţiei publice şi a distribuirii resurselor" [7], realizat de Institutul de Dezvoltare Urbană şi Transparency International-Moldova, s-a menţionat că reducerea numărului de funcţionari publici a fost practic neargumentată. Cu toate că au fost planificate mai multe activităţi de consolidare a capacităţilor autorităţilor după reorganizarea lor, acestea s-au realizat sporadic.

OSC-urile-participante la sondaj consideră că obiectivele stabilite ale reformei nu au fost atinse, deoarece în sistem persistă mai multe probleme, printre care: politizarea excesivă a managementului, lipsa orientării personalului către rezolvarea problemelor, lipsa managementului profesionalizat.

În opinia OSC-urilor-participante la sondaj, prioritățile reformei administraţiei publice în ceea ce priveşte resursele umane ar trebui să se axeze pe: sistemul de dezvoltare a competenţelor funcţionarilor publici, etica şi integritatea, sistemul de selecţie a candidaţilor la funcţia publică.

Cei mai mulţi funcţionari-respondenţi consideră că cele mai importante componente din Strategia RAP cu privire la resursele umane, care necesită soluţionare în următorii ani sunt: dezvoltarea competenţelor profesionale (61%), perfecţionarea sistemului de motivare financiară şi nefinanciară (60%) şi clarificarea rolurilor şi responsabilităţilor fiecărei categorii de personal (41%).

În acelaşi timp, în următorii cinci ani, mai mult de jumătate dintre funcţionarii publici intervievaţi se aşteaptă la îmbunătăţiri în domenii precum modernizarea administraţiei publice (57%) şi independenţa administraţiei faţă de influenţa politică (53%).

Coordonarea eficientă a implementării componentelor Strategiei RAP a fost considerată ca un element-cheie care urma să asigure modalitatea de lucru cu toate autorităţile publice în implementarea Strategiei RAP. Cu toate că Strategia RAP conţine cadrul de monitorizare, evaluare şi raportare, acesta nu a fost pus în aplicare: nu există rapoarte anuale de monitorizare a implementării Strategiei RAP (pct. 138 din Strategia RAP) şi nici evaluarea intermediară (prevăzută pentru finele anului 2018) a implementării Strategiei RAP nu a fost realizată (pct. 141 din Strategia RAP).

Concluzii

Reforma administraţiei 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, OSC-urilor în procesul decizional.

Sistemul de management al resurselor umane nu a fost ajustat pe deplin la obiectivele și exigențele unei administrații moderne. Modificările cadrului normativ efectuate la componenta serviciul public și managementul resurselor umane nu sunt suficiente pentru a asigura implementarea principiilor europene de administrare publică (SIGMA)[15].

Propuneri

Pentru a îmbunătăți starea de lucruri în domeniul administrației publice, inclusiv la componenta serviciul public și managementul resurselor umane, se propune:

- stabilirea ca prioritate pentru Guvern modernizarea administrației publice, inclusiv profesionalizarea corpului de funcționari publici; nicio altă reformă nu se poate realiza fără o administrație funcțională, fără funcționari publici onești, perfromanți, dedicați binelui public. Reforma administrației și a resurselor umane din autoritățile publice trebuie considerate „reforma reformelor";
- elaborarea unui document strategic privind modernizarea administrației publice care ar prevedea, printre altele, și asigurarea independenței administrației publice față de influența politică;
- 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;
- crearea rețelei de modernizatori în autoritățile publice - responsabili de implementarea și monitorizarea documentelor de planificare strategică;
- 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;

[15] Principii de administrare publică: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf

– 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 acesteia principiilor europene de administrare.

4. MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII REFORMEI SERVICIULUI PUBLIC ȘI AL MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE

Sistemul de management al resurselor umane (MRU) în serviciul public din Republica Moldova conţine politici, proceduri, legi, regulamente, instrucţiuni, reguli şi alte reglementări care vizează gestiunea personalului din autorităţile publice, precum şi actorii implicaţi în acest proces cu rolurile lor distincte. Procedurile folosite în MRU sunt reflectate în ghiduri/recomandări de gestionare a factorului uman, de punere în aplicare a prevederilor politicii în domeniu.

Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public [8] conţine normele generale privind procedurile de personal şi alte reglementări, care sunt dezvoltate în alte acte normative. Astfel, Hotărîrea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 201/2009 [9] conţine norme privind ocuparea funcţiei publice vacante prin concurs; perioada de probă pentru funcţionarul public debutant; structura-tip a fişei postului şi metodologia cu privire la elaborarea, coordonarea şi aprobarea fişei postului; desfăşurarea muncii prin cumul a funcţionarului public; formularul-tip al statului de personal şi metodologia cu privire la completarea şi avizarea statului de personal; modul de întocmire a angajamentului scris al funcţionarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională; comisia de disciplină; evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarului public; subdiviziunea resurse umane din autoritatea publică; dezvoltarea profesională continuă a funcţionarilor publici şi dosarul personal al funcţionarului public.

Aceste realizări/puncte forte ale serviciului public au fost menţionate şi în Raportul de evaluare a administraţiei publice centrale din Republica Moldova (SIGMA, 2015)[16]. Totodată, există şi anumite puncte slabe, printre care: existenţa unor domenii nereglementate sau reglementate parţial, capacităţi insuficiente ale responsabililor de gestionarea resurselor umane, lipsa funcţiei de control în domeniu, resurse financiare limitate (sau lipsa lor) pentru realizarea procedurilor de personal, procesul de coordonare defectuos între autorităţi şi funcţionari. În temeiul acestor Constatări au fost stabilite direcţiile de reformare a serviciului public în Strategia RAP.

Modificările cadrului normativ efectuate la componenta *serviciul public şi managementul resurselor umane,* realizate în perioada de implementare a Strategiei RAP, nu sunt suficiente pentru a asigura implementarea principiilor de administrare publică (SIGMA):

– domeniul serviciului public nu este clar definit şi aplicat în practică – cadrul normativ şi cadrul instituţional nu asigură pe deplin un serviciu public profesionist;

[16] Raportul de evaluare a administraţiei publice centrale din Republica Moldova (SIGMA, 2015): https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0

– procedurile şi practicile de management al resurselor umane actuale nu asigură suficient profesionalizarea serviciului public.

Practicile din autorităţile publice demonstrează că nu întotdeauna normele legale, procedurile de personal sunt puse în aplicare/se implementează corect şi uniform.

În continuare vor fi analizate mai multe aspecte din domeniul serviciului public şi al MRU conform obiectivelor specifice stabilite în Strategia RAP pentru domeniul menţionat, în scopul identificării provocărilor cu care se confruntă serviciul public şi al elaborării unor Propuneri de depăşire a acestora, de îmbunătăţire/dezvoltare a domeniilor analizate.

4.1. Obiectivul specific 1: Domeniul serviciului public este clar definit şi aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ şi cadrul instituţional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist

Din acţiunile prevăzute în Strategia RAP la acest obiectiv s-au analizat următoarele:

– analiza prevederilor legale/elaborarea Propunerilor pentru modificarea legislaţiei cu privire la managementul resurselor umane din autorităţile publice care nu au funcţii publice ori sunt supuse unor reglementări speciale şi a celor care exercită funcţii de autoritate publică în interesul general al statului (în continuare – Schimbarea statutului unor entităţi);

– asigurarea implementării Sistemului informaţional automatizat „Registrul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici” (SIA RFPFP); dezvoltarea acestuia prin includerea noilor funcţionalităţi, inclusiv prin perfecţionarea modulului de raportare şi includerea instrumentelor de analiză şi prelucrare a datelor; asigurarea interoperabilităţii SIA RFPFP cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce priveşte salarizarea funcţionarilor publici (în continuare – Gestionarea electronică a personalului din autorităţile publice);

– asigurarea unui management eficient al resurselor umane: consolidarea capacităţilor unităţii de politici la nivel central în domeniul resurselor umane în administraţia publică prin extinderea competenţelor legale şi majorarea numărului de personal, consolidarea managementului resurselor umane la nivel de autoritate publică; delimitarea clară a competenţelor autorităţilor publice implicate în asigurarea MRU în administraţia publică (în continuare – Managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici).

4.1.1. Schimbarea statutului unor entităţi

Constatări

În Raportul de evaluare a administraţiei publice centrale din Republica Moldova (SIGMA, 2015) [16] a fost menţionat că domeniul de aplicare pe orizontală a legislaţiei serviciului public, în special a Legii nr.158/2008 [8], nu este pe deplin în conformitate cu principiile europene de administrare publică, deoarece mai multe entităţi care exercită autoritate publică nu intră în domeniul său de aplicare, iar reglementările speciale nu asigură un serviciu public profesionist, bazat pe merit.

Prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.140/2018[17] s-a modificat/concretizat statutul unor entităţi publice care exercită prerogative de putere publică (Agenţia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Agenţia Navală, Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenţia Naţională Transport Auto, Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură).

Prin intermediul amendamentelor operate s-a stabilit modul şi procedura de elaborare a bugetelor autorităţilor administrative centrale din subordinea Guvernului, dar şi ale altor autorităţi administrative, prin aplicarea uniformă şi expresă a principiilor, regulilor şi procedurilor stabilite de Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181/2014[18]. Modificarea statutului unor persoane juridice (Agenţia Naţională Transport Auto, Agenţia Navală, Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenţia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură, Agenţia pentru Eficienţă Energetică) are ca efect încadrarea bugetelor acestora în cadrul bugetului de stat.

Drept impact al modificărilor operate, au fost aduse în circuitul bugetar mijloace financiare în sumă de circa 248 mil lei, dintre care circa 67 mil lei în anul 2019 au fost integrate direct la partea de venituri ale bugetului de stat. Anumite entităţi publice, precum Fondul de Eficienţă Energetică şi Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură gestionau fonduri bugetare, în timp ce respectivele autorităţi nu erau parte a sistemului trezorerial şi se deserveau prin intermediul băncilor. Urmare a adoptării legii citate, executarea alocaţiilor din respectivele fonduri se face exclusiv prin intermediul sistemului trezorerial, fără a se face viramente în conturile bancare deţinute anterior de entităţile vizate, cu aplicarea principiilor Legii finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181/2014 [18].

Ulterior, a fost aprobat şi cadrul normativ secundar cu referire la aceste autorităţi publice, printre care:

---

[17] Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.140/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110283&lang=ro

[18] Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121242&lang=ro

– Hotărârea Guvernului nr.613/2018 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.645/2014 (activitatea Autorității Aeronautice Civile);

– Hotărîrea Guvernului cu privire la crearea Agenției Navale a Republicii Moldova nr.706/2018;

– Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr.1247/2018;

– Hotărârea Guvernului cu privire la reorganizarea Instituției publice „Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură" nr.20/2019;

– Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Eficiență Energetică nr.45/2019.

Notă: Agenția Națională Transport Auto (din subordinea Ministerului Economiei și Infrastructurii) încă nu și-a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare.

Concluzii

Procesul de aplicare pe orizontală a legislației serviciului public este unul anevoios, deoarece există multiple obstacole și intenții privind păstrarea situațiilor existente în mai multe entități, care sunt caracterizate prin aplicarea unor proceduri care nu asigură transparență în utilizarea banilor publici, inclusiv în cadrul achizițiilor publice.

Propuneri

În contextul îmbunătățirii situației în acest sector, se propune:

– reorganizarea Întreprinderii de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor", în scopul asigurării conformității cu prevederile art.5 alin.(1) din Legea drumurilor nr.509/1995, care expres dispune că administrarea drumurilor naționale se asigură de către organul central de specialitate în domeniul drumurilor prin intermediul autorității administrative responsabile de implementarea politicii statului în domeniul drumurilor. Avantaje: statutul de autoritate administrativă va permite ca executarea alocațiilor să fie făcută exclusiv prin intermediul sistemului trezorerial, cu aplicarea principiilor Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 [18], fără a se face viramente în conturile bancare deținute anterior de agentul economic vizat, ceea ce va asigura transparență în utilizarea banilor publici; modificarea statutului entității în speță va asigura aplicarea nemijlocită a principiilor și procedurilor Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice, cu înregistrarea contractelor în sistemul trezorerial, ceea ce va conferi transparență în procesul de achiziție; se va respecta Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr.98/2012[19] care stipulează că întreprinderile de stat nu pot avea func-

[19] Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr.98/2012: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120685&lang=ro

ții de reglementare și control, deoarece aceste funcții sunt caracteristice doar autorităților publice;

- în general, trebuie analizată oportunitatea înființarii de întreprinderi publice, care să funcționeze după reguli concurențiale, după un cadru legal bine definit; pe de altă parte, toate entitățile care exercită prerogative de putere publică trebuie să intre în categoria autorităților publice.
- atribuirea statutului de autoritate publică Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, reieșind din prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate nr.98/2012 [19], precum și din realizarea activităților ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică, prin prisma stipulărilor art.3 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [8];
- continuarea ajustării cadrului normativ privind autoritățile administrative centrale și cele din subordinea ministerelor (Agenția Națională Antidoping, Agenția Servicii Publice etc.) pentru alinierea acestora la principiile de administrare publică (SIGMA) [15].

4.1.2. Gestionarea electronică a personalului din autoritățile publice

Constatări

Conform Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [8], evidența la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici se efectuează prin administrarea registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici și a dosarelor personale ale funcționarilor publici.

Serviciul public din Republica Moldova dispune de un sistem informațional unic în domeniul gestionării resurselor umane din serviciul public, care oferă informații despre funcțiile publice/posturile și titularii lor, necesare procesului decizional din cadrul autorităților publice.

Regulamentul privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici" (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.106/2014[20]) obligă autoritățile publice care cad sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [8], să utilizeze acest sistem în activitatea autorităților publice/subdiviziunilor resurse umane (SRU), dar acest lucru nu se monitorizează și este lăsat la latitudinea autorităților publice.

Prin intermediul Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici" (SIA RFPFP) se realizează stocarea informației despre: structura autorității publice, funcțiile publice/posturile ocupate și vacante, concursurile realizate pentru ocuparea acestora, informații despre titularii funcțiilor publice/posturilor, dezvoltarea profesională, evaluarea per-

[20] Hotărârea Guvernului nr.106/2014: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=18999&lang=ro

formanţelor individuale, sancţiunile disciplinare ş.a. informaţii relevante care acordă transparenţă, eficientizează şi sporesc activitatea autorităţilor publice.

Conform acţiunilor planificate în Strategia RAP, în 2017 SIA RFPFP urma să fie dezvoltat şi completat cu noi module, inclusiv privind salarizarea personalului, să fie suplinit cu noi funcţionalităţi, iar în 2018 să fie aplicat integral în toată administraţia publică (centrală şi locală). În practică, lucrurile nu s-au întâmplat în aşa mod din mai multe motive: lipsa personalului responsabil de acest sector, a suportului metodologic necesar şi a unei coordonări eficiente a acestei activităţi din cadrul Cancelariei de Stat, rezistenţa autorităţilor publice în aplicarea acestui sistem în paralel cu cel pe suport de hârtie, insuficienţa personalului dedicat acestei activităţi în autorităţile publice etc.

La începutul anului 2019, datele din SIA RFPFP au fost migrate pe platforma MCloud, ceea ce a provocat perioade de nefuncţionalitate a SIA RFPFP, iar aceasta, la rândul său, a cauzat abandonarea de către mai multe autorităţi publice a utilizării acestui sistem.

În scopul asigurării implementării SIA RFPFP, în 2019 Cancelaria de Stat a reluat activitatea de acordare a suportului metodologic autorităţilor publice prin: crearea canalelor securizate şi a conturilor de acces pentru utilizatori, oferirea consultaţiilor utilizatorilor privind utilizarea SIA RFPFP, instruirea utilizatorilor etc.

La data de 1 ianuarie 2020, SIA RFPFP se implementa în 232 autorităţi publice, inclusiv în 164 autorităţi publice de nivel central şi conţinea 13690 conturi/persoane importate în sistem[21] (fără a cunoaşte situaţia lor: active/depăşite).

Concluzii

SIA RFPFP încă nu a devenit un instrument funcţional în gestionarea resurselor umane din autorităţile publice (se implementează doar în 232 de autorităţi publice şi are importate date pentru circa 60% din totalul angajaţilor din serviciul public (fără funcţionarii publici cu statut special).

Nu s-a asigurat interoperabilitatea SIA RFPFP cu componentele relevante ale altor sisteme, în special în ceea ce priveşte salarizarea funcţionarilor publici.

Nu s-a asigurat implementarea şi dezvoltarea acestui sistem pentru a cunoaşte situaţia reală cu referire la personalul din autorităţile publice în scopul luării unor decizii/întreprinderii diferitor acţiuni în baza dovezilor/datelor argumentate.

Propuneri

În scopul îmbunătăţirii procesului de gestionare a personalului din autorităţile publice, se propune:

– consolidarea eforturilor la nivelul Cancelariei de Stat în promovarea SIA RFPFP, acordarea suportului metodologic autorităţilor publice, precum şi sensibilizarea şi responsabilizarea conducerii autorităţilor publice privind necesitatea implementării SIA RFPFP;

[21] Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2019.pdf

– monitorizarea de către Cancelaria de Stat a respectării de către autorităţile publice a obligativităţii de aplicare a SIA RFPFP;

– continuarea activităţii privind crearea unui sistem informatic unic, cu funcţionalităţi moderne pentru gestionarea personalului din sectorul bugetar, inclusiv pentru gestionarea resurselor umane din autorităţile publice (care ar prelua informaţia din SIA RFPFP prin migrarea datelor).

4.1.3. Managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici

Constatări

Implementarea procedurilor de personal în autorităţile publice în corespundere cu cadrul normativ în vigoare are o însemnătate deosebită pentru alinierea activităţii administraţiei publice din Republica Moldova la principiile europene de administrare.

Analiza stării de lucruri în domeniu demonstrează că în procesul de gestionare a personalului sunt implicaţi mai mulţi actori, printre care: Parlamentul, Guvernul (Cancelaria de Stat), alte autorităţi publice, conducerea autorităţii publice, şefii de subdiviziuni, subdiviziunea resurse umane (SRU), funcţionarii publici. Fiecare dintre aceşti actori are rolurile şi responsabilităţile sale.

Conform Legii cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008 [8], managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici este competenţa Guvernului (art.11), care a fost delegată Cancelariei de Stat.

Legea cu privire la Guvern nr.136/2017 [10] conţine norme cu referire la Cancelaria de Stat (art.31), printre care se regăsesc următoarele:

„(2) Cancelaria de Stat elaborează, promovează şi implementează politica statului în domeniul resurselor umane în administraţia publică şi coordonează realizarea managementului resurselor umane în cadrul ministerelor, al altor autorităţi administrative centrale subordonate Guvernului şi al structurilor organizaţionale din sfera lor de competenţă”.

Conform Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea, structurii şi efectivului-limită ale Cancelariei de Stat nr.657/2009[22], Cancelaria de Stat are următoarele atribuţii (pct.7):

f) asigură coordonarea şi monitorizarea activităţilor în cadrul reformei administraţiei publice centrale;

g) asigură promovarea şi realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane.

Evoluţia structurală (în perioada de implementare a Strategiei RAP) a subdiviziunii responsabile de domeniul de politici şi proceduri de personal/managementul resurselor umane în domeniul serviciului public este următoarea:

[22] Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat nr.657/2009: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123706&lang=ro

– 2016 – Direcţia reforma administraţiei publice (Hotărârea Guvernului nr.1183/2016) – din 1 ianuarie 2017 – în vigoare;

– 2018 – Direcţia administraţie publică (Hotărârea Guvernului nr.65/2018);

– 2019 – Direcţia managementul funcţiei publice şi resurse umane (Hotărârea Guvernului nr.223/2019) – 7 unităţi de personal: 4 – pentru politici şi proceduri de personal la nivel de sistem al serviciului public, 3 – pentru gestionarea personalului din Cancelaria de Stat şi a unor categorii de personal delegate în gestionare acesteia.

Managementul resurselor umane presupune multiple domenii de intervenţie, care pot fi structurate în câteva componente:

– asigurarea cu personal: recrutarea, selecţia, angajarea, integrarea noilor angajaţi în funcţia publică;

– menţinerea personalului: motivarea personalului, asigurarea condiţiilor de muncă, evaluarea performanţelor, sancţionarea (răspunderea disciplinară) personalului, promovarea;

– dezvoltarea profesională a personalului: instruirea iniţială (funcţionari publici debutanţi), instruirea continuă internă/externă;

– administrarea personalului: evidenţa personalului, sistem informatic privind gestionarea/administrarea personalului.

Pentru toate aceste domenii de intervenţie este necesar de elaborat/ajustat politici şi proceduri, de promovat aceste politici şi proceduri (informare, instruire etc.), de monitorizat şi evaluat implementarea lor în cadrul autorităţilor publice şi de elaborat rapoarte privind implementarea acestora.

Subdiviziunea respectivă din Cancelaria de Stat (cu 4 unităţi de personal) nu poate asigura realizarea prevederilor legale (stabilite în Legea nr.136/2017) privind elaborarea, promovarea şi implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administraţia publică din cauza capacităţii administrative reduse.

O anumită contribuţie la elaborarea şi promovarea cadrului normativ privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice centrale de specialitate a avut-o şi Instituţia publică „Centrul de Implementare a Reformelor", creat în 2017 (prin Hotărârea Guvernului nr.11/2017) şi dizolvat în 2020 (prin Hotărârea Guvernului nr.21/2020), care a fost funcţional până la finele anului 2019.

Sistemul de gestionare a serviciului public autohton include şi alte autorităţi publice cu anumite competenţe specifice: Ministerul Finanţelor – responsabil de politica salarială, de planificarea bugetară, inclusiv pentru segmentul ce ţine de personal (bugetarea costurilor de personal şi controlul cheltuielilor), Ministerul Justiţiei – de politica în domeniul integrităţii, Centrul Naţional Anticorupţie – de prevenirea şi combaterea corupţiei, Autoritatea Naţională de Integritate – de monitorizarea, controlul, evaluarea stării de lucruri în unele domenii ce ţin de integritatea funcţionarilor publici (incompatibilităţi, restricţii, limitări, conflicte de interese, averi, interese personale).

În perioada de referinţă (2017 – 2020) au intervenit modificări şi în gestionarea resurselor umane la nivel de autoritate publică. SRU nu mai au statut de subdiviziune autonomă, a fost micşorat efectivul de personal din aceste subdiviziuni, în majoritatea cazurilor fiind unul insuficient pentru realizarea eficientă a atribuţiilor privind MRU în autorităţile publice.

Concluzii

Până în prezent nu s-a reuşit să se delimiteze clar competenţele autorităţilor publice implicate în asigurarea MRU în administraţia publică.

Direcţia managementul funcţiei publice şi resurse umane din Cancelaria de Stat nu poate asigura pe deplin realizarea prevederilor legale privind elaborarea, promovarea şi implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administraţia publică din cauza capacităţii administrative reduse (4 unităţi de personal).

Capacităţile SRU din cadrul autorităţilor publice sunt diferite, deseori insuficiente pentru realizarea eficientă a competenţelor în toate domeniile managementului resurselor umane.

Propuneri

Pentru a asigura realizarea prevederilor legale şi îmbunătăţirea managementului resurselor umane în autorităţile publice, se propune:

- îmbunătăţirea coordonării şi fortificarea eforturilor între autorităţile publice responsabile de elaborarea şi promovarea politicii statului în anumite domenii de gestionare a funcţionarilor publici;
- stabilirea în lege a competenţelor Cancelariei de Stat privind elaborarea, promovarea şi implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administraţia publică, monitorizarea şi evaluarea implementării legislaţiei în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici, instituirea funcţiei de control în domeniu prin modificarea Legii nr.158/2008;
- fortificarea capacităţilor Cancelariei de Stat în domeniul respectiv prin separarea subdiviziunii responsabile de managementul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici în structura Cancelariei de Stat şi alocarea a minimum 9 unităţi de personal acesteia;
- consolidarea capacităţilor SRU din autorităţile publice prin activizarea reţelei naţionale a practicienilor în resurse umane, familiarizarea/informarea acestora despre realizările/bunele practici în domeniu, organizarea schimbului de experienţă între acestea, instruirea acestora în funcţie de necesităţile identificate;
- sporirea rolului şi importanţei SRU în procesul de management al autorităţii publice: reorientarea funcţiilor şi atribuţiilor SRU de la cele preponderent administrative la cele de o complexitate şi o importanţă sporită, de natură strategică, care ar avea un impact pozitiv asupra îmbunătăţirii climatului psihologic la locul de muncă, a performanţei şi a productivităţii muncii;

– dezvoltarea şi aplicarea rolurilor de către SRU de partener strategic, informator/instructor, mediator, agent al schimbării şi consultant intern în procesul de lucru cu conducerea autorităţii publice, cu personalul de conducere şi de execuţie din cadrul acesteia.

4.2. Obiectivul specific 2: Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management şi practici de management al resurselor umane

Din acţiunile prevăzute în Strategia RAP la acest obiectiv au fost analizate următoarele:

– fortificarea corpului de funcţionari publici de conducere de nivel superior; pregătirea modificărilor legislaţiei pentru consolidarea rolului poziţiei de secretar de stat, prin atribuirea responsabilităţii generale de management al autorităţii, inclusiv de management al resurselor umane (în continuare – Funcţii publice de conducere de nivel superior);

– perfecţionarea procedurii de recrutare şi selectare în bază de merit; perfecţionarea procedurii de recrutare şi selectare în bază de merit prin introducerea etapei centralizate de verificare a competenţelor candidaţilor (soft computerizat) (în continuare – Ocuparea funcţiei publice);

– sporirea obiectivităţii evaluării performanţelor profesionale (în continuare – Evaluarea performanţelor profesionale);

– promovarea funcţionarilor publici;

– dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autorităţile publice; dezvoltarea reţelei prestatorilor de servicii de instruire (în continuare – Dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici);

– perfecţionarea sistemului de motivare financiară şi nefinanciară (în continuare – Motivarea funcţionarilor publici);

– promovarea şi asigurarea integrităţii funcţionarilor publici (în continuare – Etica şi integritatea funcţionarilor publici).

4.2.1. Funcţii publice de conducere de nivel superior

Constatări

Prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.153/2017[23] s-au stabilit următoarele funcţii publice de conducere de nivel superior (fpcns) în administraţia publică centrală de specialitate: secretar general al Guvernului, secretar general adjunct al Guvernului, secretar general de stat şi secretar de stat al ministerului, adjunct al conducătorului autorităţii administrative (art.8, alin. (2), lit. c) din Legea nr. 158/2008).

[23] Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.153/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100388&lang=ro

În Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98/2012 [19] au fost stabilite atribuțiile și responsabilitățile secretarului general de stat și ale secretarului de stat (art. 13).

Aceste modificări au fost în concordanță cu inițiativele de creare a unui corp de funcționari publici de nivel superior, conform bunelor practice din țările-membre ale Uniunii Europene, care urma să asigure continuitatea și memoria instituțională în autoritățile publice.

Însă practica defectuoasă din Republica Moldova privind implementarea normelor legale în acest domeniu, și anume, implicarea multor reprezentanți din categoria fpcns în activități cu caracter politic (în campania electorală) au impus revizuirea statutului mai multor funcții. Prin Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.63/2019[24] s-a dispus suprimarea funcțiilor publice de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, instituirea funcțiilor de demnitate publică de secretar general al Guvernului, secretar de stat, șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, și instituirea funcției publice de conducere de nivel superior de secretar general al ministerului. Astfel, în categoria fpcns în administrația publică centrală de specialitate au rămas următoarele funcții: secretar general adjunct al Guvernului, secretar general al ministerului, adjunct al conducătorului autorității administrative, iar funcția de secretar de stat a devenit funcție de demnitate publică (fiind multe la număr – pentru fiecare domeniu de activitate din fiecare minister). Încă nu au fost delimitate clar competențele între fpcns și funcțiile de secretar de stat, ceea ce are o influență negativă asupra activității funcționarilor publici prin dublări / neclarități de subordonare/coordonare/raportare.

Categoria fpcns, fiind reprezentată doar de trei titluri de funcții, încă nu a devenit o resursă administrativă cu capacități suficiente și cu influență care ar asigura realizarea actului administrativ în corespundere cu principiile serviciului public.

În perioada de referință a fost aprobat un nou Regulament al Guvernului (Hotărârea Guvernului nr.610/2018[25]) – ca element novativ poate fi menționată introducerea unei secțiuni dedicată reglementărilor privind competența secretarilor generali de stat (titlul funcției a fost modificat în *secretar general al ministerului*) în procesul de promovare a proiectelor de acte ale Guvernului și modul de organizare a ședințelor acestora.

Concluzii

Categoria funcțiilor publice de conducere de nivel superior în administrația publică centrală, cu doar trei titluri de funcții, nu reprezintă încă o forță cu influență majoră asupra activității administrației publice, care s-ar solda cu un impact palpabil/durabil asupra calității actului de administrare.

---

[24] Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.63/2019: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115131&lang=ro

[25] Hotărârea Guvernului nr.610/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro

Propuneri

- clarificarea domeniilor de competenţă/a responsabilităţilor fpcns şi a funcţiilor politice (secretari de stat) pentru obţinerea sinergiei în activitate şi excluderea dublărilor de funcţii;
- delimitarea clară a funcţiilor publice de cele politice (demnităţi publice), a modalităţilor de trecere dintr-o categorie în alta, a drepturilor şi obligaţiilor/restricţiilor specifice, în aşa fel încât să se asigure depolitizarea administraţiei;
- atribuirea clară, prin lege, fpcns a responsabilităţii generale de management al autorităţii, inclusiv de management al resurselor umane;
- revizuirea/completarea categoriei fpcns şi cu alte funcţii (spre ex., conducători ai autorităţilor administrative din subordinea ministerelor).

4.2.2. Ocuparea funcţiei publice

Constatări

Ocuparea funcţiei publice, conform cadrului normativ, se face prin următoarele modalităţi: concurs, promovare, transfer, detaşare şi asigurarea interimatului funcţiei publice de conducere. La ocuparea funcţiei publice pe bază de merit se referă modalităţile de concurs şi promovare. Regulamentul cu privire la ocuparea funcţiei publice vacante prin concurs (Hotărârea Guvernului nr. 201/2009) [9] reglementează în detaliu modul de organizare şi desfăşurare a concursului pentru selectarea candidaţilor la ocuparea funcţiilor publice vacante din cadrul autorităţilor publice. Astfel, concursul se organizează şi se desfăşoară pe baza următoarelor principii: competiţie deschisă, competenţă şi merit profesional, egalitate a accesului la funcţia publică şi transparenţă.

Modificările legislaţiei în domeniu au avut în vedere, preponderent, modificarea componenţei categoriei funcţiilor publice de conducere de nivel superior şi a statutului altor funcţii publice.

Prin Legea nr. 153/2017 s-au introdus modificări în Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8], prin care s-a stabilit că pentru ocuparea prin concurs a funcţiilor publice de conducere de nivel superior în administraţia publică centrală de specialitate se instituie o comisie permanentă/comisii permanente formată/formate din 7 membri specialişti cu activitate şi experienţă remarcabilă în administraţia publică, desemnaţi de Guvern (art.8, alin. (6)).

În acest context, a fost aprobată Hotărârea Guvernului cu privire la constituirea comisiilor pentru organizarea şi desfăşurarea concursului de ocupare a funcţiilor publice de conducere de nivel superior nr.654/2017 – 2 comisii: una – pentru organizarea şi desfăşurarea concursului de ocupare a funcţiei publice de conducere de nivel superior de secretar general al Guvernului şi alta – pentru celelalte fpcns.

De asemenea, prin Hotărârea Guvernului nr.653/2017 cu privire la modificarea şi completarea anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009, s-a modificat Regulamentul cu privire la ocuparea funcţiei publice prin concurs – pentru fpcns s-a exclus proba scrisă, s-a stabilit prezentarea şi competiţia CV-urilor, solicitarea certificatelor de la Serviciul de Informaţii şi Securitate (SIS), Centrul Naţional Anticorupţie (CNA) şi Autoritatea Naţională de Integritate (ANI), s-au introdus modificări privind comisiile de concurs şi membrii acestora.

Pentru facilitarea procesului de accedere la o funcţie publică, precum şi pentru asigurarea transparenţei în acest proces, prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.172/2017[26] s-a modificat şi Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8], şi anume – s-a introdus obligativitatea plasării anunţurilor de ocupare a funcţiilor publice pe www.cariere.gov.md: art. 29, alin. (3):

„(3) Condiţiile de desfăşurare a concursului se publică pe portalul guvernamental al funcţiilor publice pentru ocuparea cărora autorităţile publice organizează concurs, pe pagina web oficială a autorităţii publice care a iniţiat concursul, precum şi se afişează pe panoul informaţional dc la sediul autorităţii publice respective, într-un loc vizibil şi accesibil publicului cu cel puţin 20 de zile calendaristice înainte de data desfăşurării concursului. Autorităţile publice pot publica condiţiile de desfăşurare a concursului pentru ocuparea funcţiei publice şi într-o publicaţie periodică sau în alte mijloace de informare."

Respectiv, s-a modificat şi cadrul normativ secundar prin Hotărârea Guvernului nr.527/2018 cu privire la modificarea şi completarea Hotărârii Guvernului nr.201/2009 – Regulamentul cu privire la ocuparea funcţiei publice prin concurs (pct. 7) s-a completat cu prevederi similare ca în Legea nr. 158/2008.

Au intervenit modificări şi în condiţiile pentru a candida la o funcţie publică: prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.74/2018[27], art. 27 din Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8] s-a completat cu litera j) cu următorul cuprins: „j) nu are interdicţia de a ocupa o funcţie publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorităţii Naţionale de Integritate." Astfel, la o funcţie publică poate candida persoana care îndeplineşte şi această condiţie. Totodată, în condiţiile pentru a candida la o funcţie publică s-a indicat concret vârsta până la care o persoană poate candida, şi anume – vârsta de 63 ani, care reprezintă vârsta de pensionare pentru limită de vârstă (Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.104/2018[28]).

Pentru implementarea prevederilor Legii pentru modificarea unor acte legislative nr.63/2019, a fost aprobată Hotărârea Guvernului cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului nr.347/2019 prin care s-au operat mai

---

[26] Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.172/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101644&lang=ro

[27] Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.74/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105453&lang=ro

[28] Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.104/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105473&lang=ro

multe modificări în Regulamentul cu privire la ocuparea funcţiei publice prin concurs (anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public) [9], printre care introducerea probei scrise şi pentru candidaţii la fpcns.

A fost aprobată Hotărârea Guvernului pentru abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 654/2017 cu privire la constituirea comisiilor pentru organizarea şi desfăşurarea concursului de ocupare a funcţiilor publice de conducere de nivel superior nr. 357/2019, fiind instituită o nouă Comisie permanentă pentru organizarea şi desfăşurarea concursurilor de ocupare a funcţiilor publice de conducere de nivel superior prin Dispoziţia Guvernului nr.102-d/2019.

Prin Legea cu privire la modificarea unor acte legislative nr.171/2019[29] s-au modificat Codul fiscal nr. 1163/1997 şi Legea cu privire la Serviciul Vamal nr. 302/2017 prin introducerea normelor privind numirea în funcţie a directorului Serviciului Fiscal de Stat şi a directorului Serviciului Vamal de către ministrul finanţelor, fiind exclus concursul. De asemenea, s-a modificat şi Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8], fiind exclusă obligativitatea ocupării fpcns vacante prin concurs (alin.3 al art.8). Astfel, în rezultatul acestor modificări, funcţii decizionale importante precum secretar general adjunct al Guvernului, secretar general al ministerului, director general adjunct al autorităţii administrative pot fi/sunt ocupate fără concurs.

Conform datelor din Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019 [21], funcţiile publice vacante/temporar vacante din administraţia publică centrală (3060 funcţii publice) au fost ocupate conform următoarelor modalităţi:

- concurs – 45%;
- promovare – 16,8%;
- transfer – 29,6%;
- detaşare – 0,7%;
- asigurare a interimatului unei funcţii publice de conducere – 4,3%;
- altele – 3,6%.

Din datele prezentate rezultă că 61,8% din funcţii au fost ocupate în bază de merit (concurs şi promovare). Totodată, este necesar de menţionat că în autorităţile APC 110 funcţii (3,6%) au fost ocupate prin metode neconforme cadrului normativ în vigoare.

Cu referire la organizarea şi desfăşurarea concursurilor s-au constatat mai multe provocări, printre care şi faptul că membrii comisiilor de concurs nu dispun de pregătire / instruire privind elaborarea subiectelor pentru proba scrisă, a întrebărilor pentru interviuri, nu cunosc practici bune în acest domeniu, nu sunt motivaţi pentru a realiza sarcini suplimentare celor conform funcţiilor

[29] Legea cu privire la modificarea unor acte legislative nr.171/2019: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121329&lang=ro

exercitate, iar specialiștii SRU nu dispun de capacități suficiente pentru a ghida acest proces.

Conform datelor sondajului realizat în rândul funcționarilor publici din APC, jumătate dintre aceștia (51%) au ajuns în funcția actuală prin concurs, aproximativ un sfert au fost promovați (23%) și 19% au ocupat funcția publică actuală prin transfer. 72% din funcționarii care au trecut prin concurs au menționat că s-au aplicat ca metode de selecție atât proba scrisă, cât și interviul, pe când 23% au menționat că au trecut doar printr-o probă de selecție (prin proba scrisă – 19% și prin interviu – 4%), iar 5% din respondenți au indicat că nu au trecut nici prin una.

Cu referire la concurs, OSC-urile-participante la sondaj au expus opinia că selecția funcționarilor publici se face și pe alte criterii decât cele obiective (legale): 8 (47%) – politice, 5 (29%) – nepotism, 4 (24%) – prin cunoștințe.

În Raportul de monitorizare a implementării Strategiei RAP pentru anii 2016-2020, realizat de IDIS „Viitorul" [12], s-a menționat despre faptul că nu este asigurată transparența procesului de selectare a candidaților pentru fpcns – publicarea anunțului privind desfășurarea concursului și a numelui persoanei câștigătoare nu asigură pe deplin transparența acestor concursuri.

Funcționarii publici participanți la sondaj, cel mai des, au indicat că au aflat despre funcția lor actuală de la alte persoane (37%) sau prin intermediul anunțurilor de pe paginile web ale autorităților (29%). S-a constat că, cel mai frecvent, factorii care i-au determinat pe respondenți să aleagă o carieră în administrația publică au fost: oportunitățile de dezvoltare profesională (56%), activitatea interesantă (43%), siguranța postului (37%), oportunitatea de a fi în serviciul societății (33%) și de dezvoltare a carierei (26%).

Participanții la Masa rotundă (17 iulie 2020) consacrată Ocupării funcției publice s-au expus asupra necesității îmbunătățirii acestei proceduri de personal, înaintând și unele Propuneri în acest sens.

Concluzii

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

În autoritățile APC se admint 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 participanți la sondaj.

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 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).

Promovarea funcţiilor publice vacante rămâne a fi mai puţin activă din partea autorităţilor publice.

Propuneri

În scopul îmbunătăţirii situaţiei în domeniul ocupării funcţiei publice, se propune:

- introducerea/fortificarea normelor din cadrul normativ pentru a asigura ocuparea funcţiilor publice în bază de merit (reintroducerea modalităţii de ocupare a fpcns prin concurs, elaborarea unor regulamente-model pentru organizarea şi desfăşurarea concursurilor etc.);
- modificarea Regulamentului cu privire la ocuparea funcţiei 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 competenţelor/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 funcţiei publice în scopul asigurării aplicării conforme şi uniforme a prevederilor cadrului legal, precum şi a transparenţei acestui proces;
- perfecţionarea procedurii de recrutare şi selectare în bază de merit prin introducerea etapei centralizate de verificare a competenţelor candidaţilor (soft computerizat);
- promovarea/dezvoltarea portalului guvernamental www.cariere.gov.md în scopul recrutării/atragerii mai multor candidaţi la concursurile de ocupare a funcţiilor publice;
- diversificarea metodelor de promovare a funcţiilor publice vacante;
- analiza oportunităţii introducerii unor programe de acces rapid în funcţia publică pentru tineri (de tipul *Young Professionals Programme*), prin selecţie naţională;
- analiza oportunităţii concursului naţional pentru funcţia publică.

4.2.3. Evaluarea performanţelor profesionale

Constatări

Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8] prevede procedura de evaluare a performanţelor profesionale, care este o componentă a managementului performanţei. Procedura respectivă are scopul de a contribui la reformarea sistemului de management în autorităţile publice prin trecerea de la aplicarea principiilor unui management orientat

spre proces la principiile unui management orientat spre rezultate. Deoarece performanţa fiecărui funcţionar public are impact direct asupra performanţei subdiviziunii în care activează şi, respectiv, a autorităţii publice, măsurarea rezultatelor prin evaluarea performanţelor la nivel de individ, subdiviziune structurală şi instituţie este o condiţie-cheie pentru aplicarea la timp a intervenţiilor necesare şi, ca rezultat, pentru realizarea cu succes a obiectivelor autorităţii publice. Conform cadrului normativ (Legea nr.158/2008 [8] şi Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 – anexa nr.8 [9]), evaluarea anuală a performanţelor profesionale constă în aprecierea rezultatelor obţinute de funcţionarul public comparativ cu rezultatele scontate. Modelul propus pentru implementare în Republica Moldova are la bază principiile managementului prin obiective. Astfel, conform procedurii, se apreciază nivelul de realizare a obiectivelor individuale de activitate ale funcţionarilor publici, care sunt corelate direct cu obiectivele subdiviziunii în care activează funcţionarul public evaluat şi criteriile de evaluare (criteriile de performanţă).

Evaluarea performanţelor profesionale individuale se face anual (în perioada 15 decembrie – 15 februarie). În urma evaluării performanţelor profesionale, funcţionarului public i se acordă unul dintre următoarele calificative: foarte bine, bine, satisfăcător şi nesatisfăcător. În conformitate cu Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public [8], rezultatele evaluării performanţelor profesionale se iau în considerare la luarea deciziilor cu privire la: conferirea unui grad de calificare superior; promovarea într-o funcţie publică superioară; destituirea din funcţia publică. De asemenea, în cadrul procedurii se identifică necesităţile de dezvoltare profesională/instruire.

Analiza implementării procedurii de evaluare a performanţelor relevă mai multe dificultăţi în implementarea acesteia:

- orientarea preponderentă a managementului spre proces şi nu spre rezultate;
- capacităţi insuficiente de planificare, monitorizare şi evaluare a performanţelor la nivel de autoritate publică şi subdiviziune;
- cultură insuficientă de evaluare obiectivă a rezultatelor activităţii;
- lipsa abilităţilor şi experienţei în stabilirea obiectivelor individuale corelate cu sarcinile din fişa postului, obiectivele subdiviziunii şi ale autorităţii publice;
- rezistenţă la schimbări manifestată atât de conducători, cât şi de subalterni.

În perioada 2013 – 2016, în autorităţile publice s-a realizat şi evaluarea performanţelor colective (la nivel de subdiviziune), reglementată prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea performanţei colective nr.94/2013.

Prin Hotărârea Guvernului cu privire la modificarea şi completarea Hotărârii Guvernului nr. 331/2012 şi abrogarea unor hotărâri ale Guvernului nr.145/2017 a fost abrogată Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea performanţei colective nr.94/2013 – s-au introdus alte moda-

lităţi de stabilire a sporurilor pentru funcţionarii publici (din ianuarie 2017 şi care au fost abrogate în august 2017).

În perioada de referinţă, la compartimentul respectiv din Legea nr.158/2008 [8] au fost făcute următoarele modificări:

– s-a specificat stabilirea obiectivelor şi a indicatorilor de performanţă pentru funcţionarii publici cu funcţii de control al activităţii de întreprinzător (Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.185/2017[30]);

– în contextul introducerii Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018[31], s-a exclus una din deciziile care puteau fi luate în baza rezultatelor evaluării – cea cu privire la avansarea sau menţinerea *în* trepte de salarizare, deoarece nu mai este relevant pentru noul sistem de salarizare (Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.271/2018[32]).

Prin Hotărârea Guvernului cu privire la modificarea şi completarea unor hotărîri ale Guvernului nr. 666/2017 s-a stabilit că:

– modul şi condiţiile de acordare a altor plăţi de stimulare pentru funcţionarii publici, cu excepţia funcţionarilor publici de conducere de nivel superior, se stabilesc prin act normativ cu caracter intern al autorităţii;

– pentru funcţionarii publici de conducere de nivel superior, alte plăţi de stimulare se achită lunar, concomitent cu plata salariului, proporţional salariului de funcţie, fiind calculate conform metodei stabilite în anexa nr. 41 la Hotărârea Guvernului nr.331/2012 (abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.1231/2018).

Prin Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018[33] a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanţă personalului din unităţile bugetare (anexa nr. 3), care prevede că evaluarea performanţelor se face trimestrial, iar sporul pentru performanţă se acordă lunar, conform performanţei individuale obţinute, concomitent cu salariul şi se aplică pe parcursul trimestrului curent, pentru rezultatele activităţii desfăşurate în trimestrul precedent.

Introducerea acestei evaluări trimestriale cu preluarea unor criterii de evaluare din procedura anuală de evaluare a performanţelor a creat mai multe neînţelegeri, confuzii, neconcordanţe între aceste proceduri, bulversând funcţio-

---

30 Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.185/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101154&lang=ro

31 Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123334&lang=ro

32 Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.271/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109826&lang=ro

33 Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122991&lang=ro

narii publici şi introducând şi mai mult subiectivism şi formalism în aplicarea ambelor proceduri, ştirbind din valoarea/importanţa evaluării anuale. Despre aceste aspecte ale realizării procedurilor de evaluare trimestrială şi evaluare anuală a performanţelor profesionale au vorbit funcţionarii publici-participanţi la Masa rotundă din 7 august 2020, dedicată acestui subiect – Evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarului public.

Sondajul realizat în rândul funcţionarilor publici a conţinut mai multe întrebări cu referire la procedura respectivă de personal. Astfel, referitor la etapele procedurii anuale de evaluare, 90% din respondenţi au menţionat că, în ultimii doi ani, performanţa lor a fost evaluată prin fişa anuală de evaluare a performanţei. Dintre aceştia, circa 80% consideră că rezultatul evaluării reflectă corect performanţa lor. Majoritatea respondenţilor (94%) au luat cunoştinţă cu fişa de evaluare a performanţei după ce aceasta a fost completată, au discutat obiectivele de performanţă înainte de ultima evaluare (85%) şi au participat la interviul de evaluare (88%).

Potrivit respondenţilor, cel mai des, rezultatele evaluării performanţelor au fost utilizate pentru a-i ajuta să-şi îmbunătăţească performanţa (48%), a-i motiva să muncească cu devotament (34%), a evalua la ce cursuri de instruire trebuie să participe (27%).

Funcţionarii publici participanţi la sondaj au fost îndemnaţi să-şi exprime părerea despre unele afirmaţii cu privire la monitorizarea obiectivelor. Astfel, în proporţie de 67%, respondenţii au fost în totalitate de acord că autorităţile în care activează au seturi clare de scopuri şi obiective, folosesc indicatori pentru a urmări performanţa în raport cu obiectivele organizaţionale (64%). Cu afirmaţia „programul de lucru şi obiectivele mele sunt stabilite în baza scopurilor şi obiectivelor autorităţii mele” au fost total de acord 70% dintre participanţii la sondaj.

Majoritatea funcţionarilor publici de conducere (evaluatorii) susţin că sunt, în general, de acord cu afirmaţia că evaluarea performanţei este luată în serios (67%). În acelaşi timp, 53% din ei au menţionat că nu au instrumente pentru a gestiona slaba performanţa în rândul angajaţilor, simt presiunea de a oferi calificative înalte angajaţilor, chiar dacă performanţa lor este slabă (65%: 33% - acord total şi 32% - parţial). Principalul motiv pentru care respondenţii simt această presiune este că atmosfera de muncă ar putea fi afectată negativ.

Aceste îngrijorări/atitudini ale evaluatorilor se reflectă în datele cu privire la rezultatele/calificativele obţinute de funcţionarii publici în ultimii ani, inclusiv în 2019, prezentate în Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019 [21]. Astfel, 99,5% din funcţionarii publici evaluaţi din APC au obţinut calificativele foarte bine şi bine. Aceste rezultate vin în disonanţă cu opinia cetăţenilor despre rezultatele activităţii instituţiilor statului, serviciile acordate de către autorităţile publice, ceea ce denotă faptul că autorităţile publice/evaluatorii au o abordare mai mult formalistă faţă de această procedură.

Concluzii

Evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici încă nu a devenit un instrument managerial prin care managerul/evaluatorul poate identifica/motiva angajaţii performanţi şi ajuta pe cei cu performanţă mai slabă.

Conducerea autorităţilor publice/evaluatorii încă nu au conştientizat necesitatea şi utilitatea procedurii de evaluare.

Lipseşte atitudinea serioasă şi responsabilă din partea tuturor părţilor-participante la proces, orientată spre îmbunătăţirea performanţei în administraţia publică.

Propuneri

În scopul îmbunătăţirii realizării procedurii de evaluare a performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici, se propune:

- introducerea evaluării performanţelor la nivel de autoritate publică, ceea ce va necesita introducerea managementului performanţei la toate nivelurile şi va stimula abordarea bazată pe rezultate în activitatea administraţiei publice;
- modificarea procedurii de evaluare trimestrială a activităţii funcţionarilor publici prin transformarea sporului pentru performanţă într-un instrument managerial şi pentru a exclude confuzia cu evaluarea anuală a performanţelor;
- examinarea oportunităţii de introducere a evaluării performanţei colective (instrument managerial util pentru realizarea obiectivelor la nivel de subdiviziune/autoritate publică);
- analiza oportunităţii introducerii evaluării externe, a evaluării din partea colegilor şi a autoevaluării;
- instruirea funcţionarilor publici de conducere/evaluatorilor cu referire la aplicarea instrumentelor privind gestionarea performanţei slabe a funcţionarilor publici, cultura organizaţională/mediul de lucru bazat pe obiectivitate – oferire calificative reale, fără a afecta mediul/atmosfera de lucru;
- modificarea pct.15 c) din Regulamentul cu privire la evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarului public (anexa nr.8 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009 [9]), deoarece se referă la performanţa colectivă, care nu se mai aplică din 2017.

4.2.4. Promovarea funcţionarilor publici

Constatări

Promovarea este o modalitate de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcţii publice superioare celei exercitate şi se face pe bază de merit, de către autoritatea publică în care funcţia publică respectivă este vacantă. Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008 (art.45 alin.

(4)) [8] prevedea că promovarea în funcţie poate fi făcută doar în anumite condiţii, printre care şi obţinerea calificativului foarte bine la ultima evaluare sau a calificativului bine la ultimele 2 evaluări ale performanţelor profesionale. Ulterior (din 2017), au apărut şi alte proceduri de evaluare a performanţelor profesionale (lunar/trimestrial), în urma cărora funcţionarul public obţinea aceleaşi calificative ca şi la evaluarea anuală a performanţelor profesionale. Pentru a clarifica în care situaţii poate fi promovat în funcţie un funcţionar public, s-a concretizat în lege că doar în baza calificativelor obţinute la evaluarea anuală a performanţelor profesionale (Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.172/2017). Acelaşi articol din legea menţionată stipulează că în situaţia în care doi sau mai mulţi funcţionari publici îndeplinesc condiţiile promovării într-o funcţie publică superioară, selecţia se face pe bază de concurs, dar nu există alte clarificări privind aplicarea acestei norme.

Datele din Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019 [21] denotă faptul că 16,8% din funcţiile publice ocupate din APC (511 funcţii din totalul de 3060 funcţii) în 2019 au fost ocupate prin promovare.

Conform datelor din sondajul realizat în cadrul APC, 41% dintre funcţionarii publici-respondenţi au avansat într-o funcţie mai bună, în ultimii cinci ani. Funcţionarii publici intervievaţi au menţionat că printre criteriile care au ajutat cel mai des la promovarea funcţionarilor din autorităţile lor sunt: performanţa în activitate (74%), vechimea în serviciul public (44%) şi calitatea relaţiei cu superiorii (18%). Totodată, cunoştinţele de specialitate (76%), munca în echipă (60%), orientarea spre rezultate (51%), gândirea strategică şi planificare (49%), iniţiativă şi inovaţie (43%) se regăsesc în topul competenţelor care, în opinia respondenţilor, îi vor ajuta să avanseze în carieră. 37% din respondenţi au declarat că sunt încrezători (foarte/oarecum) că vor fi promovaţi atunci când ating obiectivele profesionale/realizează bine activitatea.

Concluzii

– În autorităţile administraţiei publice centrale există posibilităţi de dezvoltare a carierei funcţionarilor publici.

Propuneri

– Pentru a perfecţiona procedura de promovare a funcţionarilor publici, se propune:

– reglementarea procedurii de promovare în funcţie în cazul când există mai mulţi candidaţi eligibili;

– implementarea în autorităţile publice a unor programe de dezvoltare a talentelor/succesiune managerială în scopul pregătirii funcţionarilor publici cu potenţial pentru a fi promovaţi în funcţie.

4.2.5. Dezvoltarea profesională

Constatări

Un sistem eficient de instruire este vital pentru orice organizaţie în scopul dezvoltării şi menţinerii standardelor profesionale ale conduitei şi performanţei personalului său. Experienţa ţărilor dezvoltate demonstrează că un program eficient de dezvoltare profesională a personalului din autorităţile publice contribuie la crearea unui corp de funcţionari publici cu capacităţi înalte şi motivare puternică privind realizarea obiectivelor profesionale. Aceasta duce la sporirea eficienţei activităţii cotidiene, ceea ce înseamnă şi sporirea valorii resurselor umane din cadrul autorităţilor publice.

Serviciul public din Republica Moldova trebuie să se adapteze la un şir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Personalul din autorităţile publice se confruntă cu schimbări frecvente ale cadrului normativ, cu noi cerinţe ale mediului extern/ale societăţii, cu cerinţe faţă de modernizarea serviciilor publice. Pentru a răspunde acestor cerinţe, personalul trebuie să fie calificat şi să-şi dezvolte permanent potenţialul.

Într-un mediu schimbător în care activează autorităţile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obţinerea şi menţinerea unui nivel scontat de performanţă.

Realizarea politicii cu privire la dezvoltarea profesională continuă este prevăzută de Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008 (art. 37-38) [8], care stabileşte că funcţionarul public are dreptul şi obligaţia de a-şi perfecţiona, în mod continuu, abilităţile şi pregătirea profesională şi că fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic şi planificat de dezvoltare profesională continuă a funcţionarilor publici.

Pentru a asigura realizarea prevederilor legale, a fost aprobat Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcţionarilor publici (anexa nr.10 la Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.201/2009) [9], care conţine reglementări cu privire la planificarea, organizarea şi desfăşurarea procesului de dezvoltare profesională continuă. Regulamentul menţionat conţine norme cu privire la diverse elemente ale sistemului de dezvoltare profesională continuă: tipuri/forme de instruire, beneficiari, programe de instruire, prestatori de servicii de instruire, etape ale procesului de instruire, finanţarea acestuia, aspecte ale procedurii de achiziţionare a serviciilor de instruire etc.

Conform acestor prevederi, se elaborează planuri de instruire a funcţionarilor publici atât la nivel naţional/centralizat, cât şi la nivel de fiecare autoritate publică.

În scopul profesionalizării serviciului public prin îmbunătăţirea procesului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici, a fost elaborat şi aprobat Programul de instruire a funcţionarilor publici pentru anii 2016-2020[34], un do-

[34] Programul de instruire a funcţionarilor publici pentru anii 2016-2020: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94491&lang=ro

cument strategic pentru o perioadă de 5 ani, care constituie baza pentru elaborarea planurilor anuale de instruire. Scopul Programului constă în consolidarea competenţelor profesionale ale funcţionarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetăţenilor şi societăţii, precum şi pentru realizarea obiectivelor şi priorităţilor Guvernului.

Actorul principal cu rol de elaborare, promovare, coordonare, monitorizare a politicii şi procedurii privind dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici este Cancelaria de Stat (subdiviziunea responsabilă de managementul funcţiei publice), care nu dispune de capacităţi suficiente pentru realizarea acestor sarcini.

În perioada supusă analizei (2016-2020), la compartimentul respectiv din Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008 [8], precum şi în Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcţionarilor publici [9] nu au fost introduse modificări.

Pentru realizarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autorităţile publice, au fost aprobate:

- Hotărârea Guvernului cu privire la comanda de stat pentru admiterea la studii superioare de masterat profesional în cadrul Academiei de Administrare Publică în anul de studii 2016-2017 nr. 691/2016;
- Hotărârea Guvernului cu privire la comanda de stat privind admiterea la studii superioare de master (ciclul II) în cadrul Academiei de Administrare Publică în anul de studii 2019-2020 nr.389/2019;
- Hotărârea Guvernului cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autorităţile publice: în anul 2017 – nr. 1400/2016 (1650 persoane); în anul 2018 – nr. 49/2018 (700 persoane), în anul 2019 – nr. 121/2019 (1610 persoane), în anul 2020 – nr. 18/2020 (1060 persoane).

Conform informaţiei din Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019 [21], pe parcursul anului au beneficiat de instruiri 7193 funcţionari publici din APC (80,6% din numărul total de funcţionari publici).

Autorităţile publice au obligaţia să asigure fiecărui funcţionar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puţin 40 de ore anual, să prevadă în buget mijloace pentru finanţarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de cel puţin 2% din fondul de salarizare. În 2019 gradul de conformare a instruirii funcţionarilor publici la cerinţele cadrului normativ (minim 40 ore) a fost de doar 66,5%.

Activităţile de instruire au fost realizate cu suport financiar din mai multe surse:

- bugetul de stat – pentru finanţarea comenzii de stat (stabilită anual Academiei de Administrare Publică);
- bugetul autorităţilor publice – pentru activităţi de instruire internă;
- suportul partenerilor de dezvoltare.

În anul 2020, cu suportul partenerilor de dezvoltare (proiect finanţat de Uniunea Europeană) a fost pilotat un Program de dezvoltare managerială pentru un grup de funcţionari publici de conducere din 5 ministere şi din Cancelaria de Stat. Instruirea obligatorie a funcţionarilor publici de conducere în domeniul managementului este o practică specifică mai multor ţări europene.

Pe piaţa serviciilor de instruire nu există diversitate de prestatori specializaţi în domeniul administraţiei publice, capabili să livreze servicii de calitate conform necesităţilor funcţionarilor publici şi specificului activităţii din autorităţile publice.

În sondajul funcţionarilor publici din APC, 74% dintre respondenţi au menţionat că în ultimele 12 luni au participat la un curs de instruire din partea autorităţii în care activează. Dintre aceştia, 28% nu cunosc din care fonduri a fost acoperită instruirea, 28% susţin că a fost finanţată din fonduri bugetare, iar 18% dintre funcţionari au spus că cursurile de instruire au fost finanţate din fondul partenerilor de dezvoltare. Despre utilitatea acestor instruiri, 81% au relatat că nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanţei au fost acoperite parţial sau în întregime, iar 77% au spus că instruirile au fost foarte sau destul de utile pentru desfăşurarea activităţii lor.

Cu referire la principalele probleme legate de instruirea personalului în autorităţile în care activează, funcţionarii publici intervievaţi au menţionat următoarele: finanţarea insuficientă pentru instruire în afara autorităţii (30%) şi asigurarea unui număr mic de cursuri de instruire din partea autorităţii (28%).

Concluzii

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

Volumul şi calitatea activităţilor de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competenţelor necesare tuturor categoriilor de funcţionari pentru exercitarea eficientă de către aceştia a sarcinilor şi atribuţiilor de serviciu. Procesul de dezvoltare profesională a personalului încă nu a devenit unul prioritar pentru conducătorii autorităţilor publice.

Reţeaua prestatorilor de servicii de instruire rămâne a fi slab dezvoltată, precum şi coordonarea procesului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici.

Oferirea unor servicii de calitate cetăţenilor necesită sporirea nivelului de profesionalism în serviciul public şi a nivelului de conştientizare de către funcţionarii publici a necesităţii de manifestare a unui comportament etic şi integru.

Propuneri

În scopul îmbunătăţirii sistemului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici, se propune:

- consolidarea rolului şi a capacităţilor Cancelariei de Stat/subdiviziunii responsabile de a elabora, organiza, coordona, monitoriza şi evalua procesul de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici;
- elaborarea unui nou document strategic privind dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici;
- reviziurea Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcţionarilor publici [9] în scopul îmbunătăţirii acestuia prin completarea cu reglementări privind abordarea actuală a dezvoltării profesionale a funcţionarilor publici;
- introducerea în cadrul normativ a unor norme privind obligativitatea unor programe de dezvoltare managerială a funcţionarilor publici de conducere/fpcns;
- generalizarea analizelor nevoilor de instruire ca element premergător elaborării planurilor de dezvoltare profesională;
- elaborarea/aprobarea unor cerinţe clare pentru toate elementele sistemului de instruire (spre ex., cerinţe pentru prestatorii serviciilor de instruire, reglementarea procedurii de înregistrare/certificare a programelor de instruire a funcţionarilor publici cu o durată mai mare de 8 ore etc.);
- crearea şi aplicarea unui sistem de asigurare a calităţii instruirii funcţionarilor publici;
- responsabilizarea conducătorilor autorităţilor publice privind necesitatea respectării tuturor prevederilor cadrului normativ în domeniul dezvoltării profesionale a personalului;
- dezvoltarea reţelei de prestatori de servicii de instruire a personalului din autorităţile publice şi gestionarea corespunzătoare a acesteia;
- alocarea resurselor financiare sustenabile pentru dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici;
- îmbunătăţirea managementului resurselor umane la nivelul fiecărei autorităţi publice pentru ca acestea să fie capabile să asigure dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici atât prin instruire externă, cât şi prin instruire internă.

7.2.6. Motivarea funcţionarilor publici

Constatări

În accepţiunea modernă, din perspectiva MRU, oamenii nu sunt angajaţi doar pentru a ocupa anumite posturi vacante şi a primi remunerare pentru munca efectuată, dar şi pentru contribuţia şi rolul lor important pe care îl pot avea în cadrul instituţiei. Acest lucru este cu atât mai evident cu cât, în mediul socioeconomic actual caracterizat prin concurenţă, dinamism şi interdependenţă,

multe din dificultăţile sau succesele instituţiilor au la bază resursele umane şi calitatea managementului acestora. Astfel, resursele umane constituie un potenţial deosebit care trebuie înţeles, motivat şi implicat direct şi cât mai deplin în realizarea obiectivelor instituţiei. Existenţa unui personal motivat, dedicat activităţii profesionale şi orientat spre realizarea misiunii instituţiei reprezintă unul dintre factorii de succes în asigurarea performanţei optime individuale şi organizaţionale.

Motivarea funcţionarilor publici (financiară, nefinanciară) este prevăzută în Legea cu privire la funcţia publică *şi* statutul funcţionarului public [8].

În perioada 2016-noiembrie 2018 funcţionarii publici au beneficiat de salarizare conform Legii privind sistemul de salarizare a funcţionarilor publici nr.48/2012[35] şi a Hotărârii Guvernului nr.331/2012[36].

Din decembrie 2018 funcţionarii publici reprezintă una din categoriile de angajaţi din sectorul bugetar care se salarizează conform prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018 [31], precum şi a Hotărârii Guvernului nr. 1231/2018 pentru punerea **în** aplicare a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018 [33].

Conform prevederilor legale, salariul lunar al funcţionarilor publici (cu excepţia funcţionarilor publici cu statut special) este constituit din:

a) partea fixă, compusă din: salariul de bază, sporul lunar pentru gradul de calificare, sporul lunar pentru deţinerea titlului ştiinţific şi/sau ştiinţifico-didactic;

b) partea variabilă, care cuprinde: sporul pentru performanţă, sporuri pentru munca suplimentară şi/sau pentru munca prestată în zilele de sărbătoare nelucrătoare şi/sau în zilele de repaus, supliment pentru participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competenţă în cadrul unităţii bugetare în care este angajat, premii unice (suspendat pentru anul 2019), premiu anual (introdus prin Legea nr. 175/2019 la finele anului 2019).

Pe parcursul anului 2019 în Legea nr.270/2018 au fost introduse mai multe modificări. Astfel, prin Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.63/2019 au fost modificate clasele de salarizare pentru mai multe titluri de funcţii publice, iar prin Legea nr. 175/2019 pentru modificarea Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018 au fost introduse modificări cu caracter de concretizare/clarificare a unor noţiuni/situaţii, norme cu privire la premiul anual, modificări ale claselor de salarizare pentru mai multe titluri de funcţii publice etc. Legea nr.270/2018 a fost modificată de 3 ori şi pe parcursul anului 2020.

---

[35] Legea privind sistemul de salarizare a funcţionarilor publici nr.48/2012: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110276&lang=ro

[36] Hotărârea Guvernului nr.331/2012: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110466&lang=ro

Mai mult de jumătate (54%) din funcţionarii publici-participanţi la sondaj au menţionat nivelul scăzut de salarizare ca unul din principalele obstacole în respectarea normelor de conduită profesională.

Prin Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr.172/2017 [26] s-au modificat normele din art. 42 din Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158/2008 [8] cu referire la alocarea indemnizaţiei de şomer şi a indemnizaţii de eliberare din serviciu în cazul lichidării autorităţii publice, al reducerii efectivului de personal sau al lichidării funcţiei publice.

Funcţionarii publici care nu pot fi transferaţi şi/sau angajaţi sunt eliberaţi din funcţie, beneficiind de plata unei indemnizaţii de şomaj în mărime de un salariu mediu lunar şi a unei indemnizaţii de eliberare din serviciu calculate în corespundere cu vechimea în serviciul public după cum urmează:

a) în mărime de 2 salarii medii lunare – pentru o vechime de la 2 la 7 ani;

b) în mărime de 4 salarii medii lunare – pentru o vechime de la 7 la 15 ani;

c) în mărime de 6 salarii medii lunare – pentru o vechime mai mare de 15 ani.

Conform prevederilor art.40 din Legea nr.158/2008 [8], funcţionarul public este motivat/stimulat pentru exercitarea eficientă a sarcinilor şi atribuţiilor sale, manifestarea spiritului de iniţiativă în activitatea profesională. Pentru succese deosebite în activitate, merite faţă de societate şi faţă de stat, funcţionarul public poate fi decorat cu distincţii de stat. De asemenea, cadrul legal prevede motivarea/stimularea funcţionarului public prin oferirea oportunităţilor de dezvoltare şi avansare în cariera profesională. Printre acţiunile de motivare nefinanciară a funcţionarilor se înscrie şi instituirea zilei profesionale (23 iunie).

Motivarea funcţionarilor publici se realizează de către conducătorii autorităţilor publice şi ai subdiviziunilor. În scopul oferirii suportului informaţional şi metodologic necesar conducătorilor de diferite niveluri în domeniul motivării personalului administrat, pe pagine web a Cancelariei de Stat există recomandări metodice pentru managerii din serviciul public, care conţin noţiuni de bază privind motivaţia/motivarea şi tipurile acesteia, factorii implicaţi şi rolul acestora, tehnici şi instrumente eficiente de motivare nefinanciară a personalului, practici pozitive şi studii de caz în domeniu.

Rolul primordial al motivării personalului în realizarea obiectivelor autorităţilor publice a fost menţionat şi de funcţionarii publici-participanţi la sondaj. Astfel, 60% dintre aceştia consideră că una din cele mai importante componente din RAP cu privire la resursele umane, care necesită soluţionare în următorii ani, este sistemul de motivare financiară şi nefinanciară.

Concluzii

– Motivarea funcţionarilor publici este importantă şi vitală în atingerea rezultatelor/performanţei în activitatea funcţionarilor publici/autorităţii publice.

– Responsabilitatea pentru aplicarea eficientă a procedurii de motivare a funcţionarilor publici aparţine conducătorilor (de nivel mediu şi superi-

or). 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.

Propuneri

– În scopul perfecționării sistemului de motivare financiară și nefinanciară a funcționarilor publici, se propune:

– 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;

– reglementarea acordării funcționarilor publici a suplimentului pentru participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității publice;

– examinarea oportunității de corelare a evaluării în mod obiectiv a performanțelor individuale cu nivelul de salarizare;

– realizarea unor analize complexe a implementării prevederilor Legii nr. 270/2018 (de către Ministerul Finanțelor) cu luarea măsurilor de rigoare pentru a asigura implementarea principiilor care stau la baza sistemului unitar de salarizare, printre care nediscriminare, echitate și coerență (asigurarea tratamentului egal și a remunerării egale pentru muncă de valoare egală), transparență etc.

4.2.7. Etica și integritatea funcționarilor publici

Constatări

Managementul integrității se referă la cadrul formal care introduce mediul etic pentru unele categorii de funcționari. Comisia Europeană examinează acest domeniu în contextul politicilor anticorupție. Cadrul managementului integrității promovează principiile europene de administrare din punctul de vedere al neutralității și imparțialității serviciului public.

În Republica Moldova a fost pus în funcţiune cadrul normativ al managementului integrităţii, care este destul de voluminos (după număr de acte şi reglementări), printre care:

- Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158/2008 [8];
- Legea privind Codul de conduită a funcţionarului public nr. 25/2008[37];
- Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Naţională de Integritate;
- Legea nr. 133/2016 privind declararea averii şi a intereselor personale;
- Legea integrităţii nr. 82/2017;
- Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate;
- Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 201/2009 (anexa nr.7) [9];
- Hotărârea Guvernului privind regimul juridic al cadourilor nr.116/2020[38] etc.

Raportul cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public pentru 2019 [21] conţine date cu privire la numărul funcţionarilor publici sancţionaţi (387 (4,3%) funcţionari publici din APC), dar nu oferă informaţii privind tipul abaterilor disciplinare pentru care au fost sancţionaţi. Astfel, nu este posibil de stabilit numărul funcţionarilor publici care au fost sancţionaţi anume pentru încălcarea normelor de conduită a funcţionarului public. Totodată, 23% din funcţionarii publici-participanţi la sondaj au menţionat că, în ultimii trei ani, în autoritatea în care activează au fost cazuri când anumiţi funcţionari au fost sancţionaţi pentru încălcarea normelor de conduită profesională.

Prin Legea integrităţii nr. 82/2017[39] a fost reglementat domeniul integrităţii în sectorul public la nivel politic, instituţional şi profesional, responsabilităţile entităţilor publice, ale autorităţilor anticorupţie şi ale altor autorităţi competente pentru cultivarea, consolidarea şi controlul integrităţii în sectorul public, domeniile importante pentru cultivarea integrităţii în sectorul privat în procesul de interacţiune cu sectorul public şi pentru sancţionarea lipsei de integritate în sectoarele public şi privat.

În temeiul art.16 din Legea integrităţii nr. 82/2017, a fost aprobat Regulamentul cu privire la regimul juridic al cadourilor (Hotărârea Guvernului privind regimul juridic al cadourilor nr.116/2020 [38]), care determină modul de activitate a Comisiei de evaluare şi evidenţă a cadourilor, precum şi modul de evidenţă, evaluare, păstrare, utilizare şi răscumpărare a cadourilor oferite din

---

[37] Legea privind Codul de conduită a funcţionarului public nr. 25/2008: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107130&lang=ro

[38] Hotărârea Guvernului privind regimul juridic al cadourilor nr.116/2020: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120625&lang=ro

[39] Legea integrităţii nr. 82/2017: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro

politețe sau cu prilejul acțiunilor de protocol și a cadourilor inadmisibile oferite agenților publici în sensul art. 3 din Legea integrității nr. 82/2017.

Autoritatea Națională de Integritate asigură integritatea în exercitarea funcției publice, în prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

Pe parcursul anului 2019, ANI[40] a emis 94 acte de constatare a încălcării regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor care au vizat diferite categorii de funcționari, inclusiv 13 funcționari publici.

În vederea implementării corecte a legislației, pe parcursul anilor au fost organizate activități de instruire în domeniu de către CNA, ANI, Academia de Administrare Publică (prestează cursul de instruire „Etică și integritate").

Există documente strategice în domeniu. Actualmente este în vigoare Strategia națională de integritate și anticorupție 2017–2020 (Hotărârea Parlamentului nr.56/2017[41]).

Participanții la *Masa rotundă* din 11 septembrie 2020 dedicată subiectului *Etica și integritatea funcționarilor publici* s-au expus asupra faptului că cadrul normativ este foarte voluminos, dispersat, cu multe neconcordanțe și situații neclare din punct de vedere al aplicării normelor legale.

Mai mult de jumătate dintre funcționarii publici-participanți la sondaj au fost de părerea că în Republica Moldova există corupție, dintre care 44% cred că acest fenomen este general, are loc la toate nivelurile, iar 13% susțin că doar la niveluri înalte există corupție. Totodată, puțin peste o treime dintre respondenți consideră că atât corupția (36%), cât și conflictul de interese (39%) sunt foarte sau destul de răspândite în rândul funcționarilor publici din Republica Moldova.

Nivelul scăzut de salarizare (54%), comportamentul cetățeanului față de funcționarul public (39%), nivelul scăzut al moralității funcționarilor publici (25%), lipsa culturii organizaționale (20%), corupția (18%), nivelul scăzut de instruire a funcționarilor publici (17%), sprijinul insuficient din partea conducerii în ceea ce privește însușirea valorilor și a standardelor etice (12%) sunt percepute drept principalele obstacolele în respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici.

Concluzii

Cadrul normativ în domeniul eticii și integrității funcționarilor publici este foarte voluminos, dispersat în foarte multe acte normative.

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.

---

40 ANI: Raport de activitate pentru anul 2019: https://cni.md/sites/default/files/Raport%20ani%202019.pdf

41 Strategia națională de integritate și anticorupție 2017–2020: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro

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.

Măsurile întreprinse în scopul conștientizării și aplicării normelor de conduită și de integritate de către funcționarii publici încă nu sunt suficiente, nu sunt destul de proactive.

Propuneri

În scopul îmbunătățirii situației în domeniul eticii și integrității funcționarilor publici, se propune:

- 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*);
- promovarea prin diverse metode (informare/instruire, materiale vizuale/publicitare, proceduri adecvate descrise etc.) a normelor de etică în rândul funcționarilor publici, în special, aspectul aplicativ al acestora;
- elaborarea unui mecanism viabil de sancționare pentru încălcări, aplicabil în diverse situații, inclusiv în scopul minimizării influenței politicului în treburile administrative;
- introducerea monitorizării Codului de conduită a funcționarului public;
- îmbunătățirea dialogului între toate autoritățile publice cu competențe în domeniu și acționarea în mod coordonat;
- sistematizarea/simplificarea prevederilor în domeniu într-un mod mai accesibil pentru a putea fi însușite/reținute și aplicate de către fucționarii publici;
- dezvoltarea/crearea unei culturi organizaționale axate pe valori de integritate;
- introducerea schimbului de experiență, a practicilor bune între autoritățile publice;
- dezvoltarea mecanismelor privind transparența și accesul la informații de interes public;
- analiza oportunității dezvoltării serviciilor electronice.

ANEXĂ

OPINIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DESPRE CARIERA PROFESIONALĂ

Iunie, 2021

CUPRINS

LISTA DE ABREVIERI **52**

LISTA DE FIGURI **53**

SUMAR EXECUTIV **56**

INTRODUCERE **59**

i.1. Scopul şi obiectivele studiului 59

i.2. Metodologia aplicată 59

i.3. Limitele şi barierele cercetării 62

Date socio-demografice despre participanţii la sondaj 62

CAPITOLUL I. OPINIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU PRIVIRE LA IMPLEMENTAREA PROCEDURILOR DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ **66**

1.1. Ocuparea funcţiilor publice în administraţia publică centrală 66

1.2. Evaluarea performanţei şi monitorizarea obiectivelor 71

1.3. Promovarea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală 75

1.4. Instruirea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală 78

1.5. Resursele şi mediul de lucru în administraţia publică centrală 82

CAPITOLUL II. PERCEPȚIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU REFERIRE LA EFICIENȚA MĂSURILOR DE REFORMĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ **85**

CONCLUZII **90**

LISTA DE ABREVIERI

APC – Administrație Publică Centrală

OSC – Organizație a Societății Civile

N – număr de respondenți

NȘ – nu știu

NR – nu răspund

p.p. – puncte procentuale

SRAP - Strategia privind reforma administrației publice

RM – Republica Moldova

LISTA DE FIGURI

Figura 1. Nivelul de studii, vârsta și sexul participanților la sondaj, N=1895, % 62

Figura 2. Domeniile de formare profesională a participanților la sondaj, N=1895, % 63

Figura 3. Autoritățile administrației publice centrale în care activează participanții la sondaj, N=1895, % 63

Figura 4. Titlurile funcțiilor publice ocupate de participanții la sondaj, N=1895, % 64

Figura 5. Categoriile funcțiilor publice ocupate de participanții la sondaj, N=1895, % 64

Figura 6. Vechimea în muncă a participanților la sondaj, N=1895, % 65

Figura 7. Experiența profesională anterioară, Q12. Înainte de a vă angaja în această autoritate publică, ați avut un alt loc de muncă?, N=1895, Q13. Alegeți din lista de mai jos în care sector/ sectoare ați mai lucrat în trecut?, % 65

Figura 8. Apartenența la alte organizații. Q14. Sunteți membru în vreuna dintre următoarele tipuri de organizații? Alegeți un răspuns pentru fiecare tip de organizație, N=1895 % 66

Figura 9. Factorii care i-au determinat pe respondenți să aleagă o carieră în administrația publică. Q15. Ce factori v-au atras cel mai mult să alegeți o carieră în administrația publică? Va rugăm să indicați trei factori, începând cu cel mai important, N=1895, %.67

Figura 10. Modalitatea de ocupare a funcției publici. Q16. Indicați modalitatea prin care ați ajuns în funcția actuală, N=1895, %.....67

Figura 11. Promovarea într-o funcție de conducere. Q17. Ați fost vreodată promovat/ă într-o funcție de conducere?, N=1895 % 68

Figura 12. Sursele de informare despre funcțiile actuale. Q18. Indicați sursele de unde ați aflat despre funcția dumneavoastră actuală, N=1895, % 68

Figura 13. Metodele de selectare folosite pentru funcțiile actuale. Q19. Care metode de selectare au fost folosite pentru funcția dumneavoastră actuală?, N=1000, % 69

Figura 14. Participarea altor candidați la concursurile de ocupare a funcțiilor publici. Q20. Când ați aplicat pentru funcția actuală, la concurs au participat și alți candidați?, N=1000, % 69

Figura 15. Factorii care au fost importanți în obținerea posturilor actuale. Q21. În opinia dvs., care dintre următorii factori au fost importanți în obținerea postului dvs. actual?, N=1000, % 70

Figura 16. Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre ocuparea funcțiilor publice. Q22. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații, N=1000, % 70

Figura 17. Factorii care influențează crearea posturilor noi în autoritățile respondenților. Q23. Cum credeți ce factori influențează crearea unui post nou în autoritatea dumneavoastră?, N=1895, % 71

Figura 18. Evaluarea performanței respondenților prin fișă anuală de evaluare. Q29. În ultimii doi ani, performanța dumneavoastră a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței?, N=1895, % 71

Figura 19. Etapele procesului de evaluare a performanței, % din respondenții care au spus că în ultimii doi ani, performanța lor a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței, N=1702 72

Figura 20. Măsura în care rezultatul evaluării reflectă performanța respondenților. Q33. Cum credeți, în ce măsură rezultatul evaluării reflectă performanța dumneavoastră?, N=1702, % 72
Figura 21. Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre evaluarea performanței. Q34. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații, N=1702, % 73
Figura 22. Modurile în care au fost folosite rezultatele evaluării performanței. Q35. Indicați în care dintre următoarele moduri au fost folosite rezultatele evaluării performanței dvs., N=1702, % 73
Figura 23. Măsura în care funcționarii de conducere sunt de acord cu unele afirmații despre evaluarea performanței. Q36. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații, N=619, % 74
Figura 24. Motivele pentru care respondenții simt presiunea de a oferi calificative înalte membrilor echipei, chiar dacă performanța lor este slabă. Q37. Din ce motive simțiți presiunea de a oferi calificative înalte membrilor echipei, chiar dacă performanța lor este slabă?, N=175, % 74
Figura 25. Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre monitorizarea obiectivelor. Q38. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații. (un răspuns posibil pe rând), N=1895, % 75
Figura 26. Durata de timp de când respondenții au avansat ultima dată. Q24. În cariera din administrația publică, cu câți ani în urmă ați avansat ultima dată într-un post mai bun – fie cu un salariu mai mare, fie cu mai multe responsabilități?, N=1895, % 75
Figura 27. Criteriile care au ajutat la promovarea angajaților din autoritățile respondenților. Q25. În opinia dumneavoastră, care dintre următoarele criterii au ajutat, cel mai des, la promovarea angajaților din autoritatea dvs.?, N=1895, % 76
Figura 28. Competențele care vor ajuta cel mai mult respondenții să avanseze în carieră. Q26. Cum credeți care dintre următoarele competențe vă vor ajuta cel mai mult să avansați în carieră?, N=1895, % 76
Figura 29. Aplicarea la concursuri de promovare în cariera de funcționar public. Q27. În cariera dvs. de funcționar public, ați aplicat la vreun concurs de promovare?, N=1895, % 77
Figura 30. Nivelul de încredere al respondenților în faptul că vor fi promovați atunci când ating obiectivele profesionale/ realizează bine activitatea. Q28. Atunci când atingeți obiectivele dvs. profesionale sau realizați bine activitatea, cât de încrezător/ încrezătoare sunteți că veți fi promovat/ ă?, N=1895, % 77
Figura 31. Limbile cunoscute de către respondenți. Q39. În afară de limba dvs. maternă, ce alte limbi cunoașteți suficient de bine ca să luați parte la o conversație, N=1895, %....78
Figura 32. Nivelul de utilizare a computerului. Q40. Care este nivelul dvs. de utilizare a computerului?, N=1895, %....78
Figura 33. Participarea la cursuri de instruire din partea autorităților în ultimele 12 luni. Q44. În ultimele 12 luni, ați participat la vreun curs de instruire din partea autorității (sau plătit de către aceasta)?, N=1895, % 79
Figura 34. Măsura în care cursurile de instruire au acoperit nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanței. Q45. În ce măsură cursurile de instruire au acoperit nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanței?, N=1219, %....79
Figura 35. Utilitatea instruirii la care respondenții au participat în ultimele 12 luni. Q46. Cât de utilă a fost instruirea la care ați participat în ultimele 12 luni, pentru desfășurarea activităților dvs.?, N=1219, % 80

Figura 36. Trei cursuri pe care respondenții ar dori să le urmeze în cadrul unui program de pregătire profesională. Q47. Indicați 3 cursuri pe care ați dori să le urmați în cadrul unui program de pregătire profesională. (răspuns liber), N=1895, % 81
Figura 37. Principalele probleme legate de instruirea personalului în autoritățile respondenților. Q48. Cum credeți, care sunt principalele probleme cu referire la instruirea personalului în autoritatea dumneavoastră?, N=1895, % 82
Figura 38. Resursele materiale puse la dispoziția respondenților, N=1895, % 82
Figura 39. Suficiența timpului pentru a realiza toate sarcinile în cadrul programului normal de lucru. Q43. În timpul programului normal de lucru, aveți suficient timp pentru a îndeplini toate sarcinile, așa cum se așteaptă de la dumneavoastră?, N=1895, % 83
Figura 40. Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre resurse și condiții de muncă. Q49. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații, N=1895, % 83
Figura 41. Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre echipa în care activează. Q50. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații, N=1895. % 84
Figura 42. Existența cazurilor de sancționare a funcționarilor publici din autoritățile respondenților. Q51. În ultimii trei ani, în autoritatea dvs. au existat cazuri când anumiți funcționari au fost sancționați pentru ...?, N=1895, % 84
Figura 43. Nivelurile la care există sau nu există corupție în Republica Moldova, în opinia respondenților. Q52. În opinia dvs. în Republica Moldova...?, N=1895, %.....85
Figura 44. Măsura în care corupția și conflictul de interese sunt răspândite în rândul funcționarilor publici, în opinia respondenților. Q53. După părerea dvs. ...?, N=1895, % 85
Figura 45. Principalele obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici. Q54. Cum credeți care sunt cele mai mari obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici?, N=1895, % 86
Figura 46. Participarea respondenților sau colegilor din subdiviziunile lor la consultări pe tema „Reforma administrației publice". Q55. Dvs. sau colegii din subdiviziunea dvs. ați participat la consultări organizate de Cancelaria de Stat pe tema „Reforma administrației publice"?, N=1895, % 86
Figura 47. Măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de respondenți. Q56. După părerea dvs., în ce măsură Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 (SRAP) răspunde la rezolvarea problemelor identificate de către dvs. mai devreme?, N=1895, %.....87
Figura 48. Argumentarea opiniei cu privire la măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de respondenți. Q57. Vă rugăm să argumentați părerea dvs., N=875, % 88
Figura 49. Opinia respondenților cu privire la cele mai importante componente din SRAP ce se referă la resurse umane care necesită rezolvare în următorii ani. Q58. În opinia dvs., care dintre componentele din SRAP (Strategia privind reforma administrației publice) cu privire la resurse umane sunt cele mai importante de rezolvat în următorii ani? Vă rugăm să alegeți trei acțiuni, începând cu cea mai importantă, N=1895, % 89
Figura 50. Domeniile în care respondenții se așteaptă la îmbunătățiri în următorii 5 ani. Q59. În care dintre următoarele domenii vă așteptați să apară îmbunătățiri în următorii 5 ani?, N=1895, %..... 89

SUMAR EXECUTIV

Acest studiu a fost efectuat de compania Magenta Consulting pentru Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER.

Cercetarea a fost realizată în contextul implementării proiectului „Grup de lucru comun al OSC-urilor din Republica Moldova și România pentru promovarea unei reforme a administrației publice transparente și durabile în vecinătatea UE", susținut financiar de către Ambasada Olandei la București.

Scopul studiului este de a identifica opiniile funcționarilor publici din administrația publică centrală cu referire la cariera profesională.

La cercetare au participat 1895 de funcționari publici din 12 autorități ale administrației publice centrale și instituțiile din subordinea acestora. Sondajul a fost realizat prin metoda CAWI – interviu web asistat de calculator – respondenții au răspuns la chestionar prin accesarea unui link. Colectarea datelor a avut loc în perioada 26 martie – 3 iunie 2020.

Datele socio-demografice despre participanții la sondaj sunt prezentate în introducerea raportului.

În *primul capitol* sunt relatate opiniile funcționarilor publici cu privire la implementarea procedurilor de personal în administrația publică centrală. În particular sunt prezentate părerile respondenților despre – ocuparea funcțiilor publice, evaluarea performanțelor și monitorizarea obiectivelor, promovare, instruire, resurse și mediul de lucru.

Cu privire la ocuparea funcțiilor publice în administrația publică centrală, s-a constat că, cel mai frecvent, factorii care i-au determinat pe respondenți să aleagă o carieră în administrația publică sunt: oportunitățile de dezvoltare profesională (56%), activitatea interesată (43%), siguranța postului (37%) și oportunitatea de a fi în serviciul societății (33%). Jumătate dintre funcționarii publici intervievați au ajuns în funcția publică prin concurs și în cazul a circa trei sferturi dintre acești respondenți s-au aplicat ca metode de selecție atât proba scrisă, cât și interviul (72%). Cel mai des, respondenții menționează că au aflat despre funcția lor actuală de la alte persoane (37%) sau prin intermediul anunțurilor de pe paginile web ale autorităților (29%). În opinia a circa jumătate dintre funcționarii participanți la sondaj, factorii care au fost importanți în obținerea postului actual sunt – experiența profesională anterioară și competențele specifice postului.

În proporție de 90% respondenții au menționat că în ultimii doi ani, performanța lor a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței. Dintre aceștia, circa 80% consideră că rezultatul evaluării reflectă corect performanța lor. Majoritatea respondenților au luat cunoștință de fișa de evaluare a performanței după ce aceasta a fost completată, iar circa 85-88% au discutat obiectivele de performanță înainte de ultima evaluare și au participat la interviul de evaluare.

Potrivit respondenților, cel mai des, rezultatele evaluării performanței au fost utilizate pentru a-i ajuta să-și îmbunătățească performanța (48%), să-i motiveze să muncească cu devotament (34%) și să li se acorde un spor (31%).

Circa jumătate dintre funcţionarii de conducere nu sunt de acord cu afirmaţia că au instrumente pentru a gestiona slaba performanţă în rândul angajaţilor, iar două treimi dintre aceştia simt presiunea de a oferi calificative înalte membrilor echipei lor, chiar dacă performanţa lor este slabă. Principalul motivul pentru care respondenţii simt această presiune este că atmosfera de muncă ar putea fi afectată negativ.

Funcţionarii publici au fost îndemnaţi să-şi exprime părerea despre unele afirmaţii cu privire la monitorizarea obiectivelor. Astfel, în proporţie de 64-67%, respondenţii au fost în totalitate de acord că autorităţile în care activează au seturi clare de scopuri şi obiective, şi folosesc indicatori pentru a urmări performanţa în raport cu obiectivele organizaţionale. Cu afirmaţia – „programul de lucru şi obiectivele mele sunt stabilite în baza scopurilor şi obiectivelor autorităţii mele" au fost total de acord 70% dintre participanţii la sondaj.

În cariera din administraţia publică, circa 41% dintre funcţionari nu au avansat niciodată într-un post mai bun. Pe de altă parte, aceeaşi pondere de respondenţi au avansat într-o funcţie mai bună, în ultimii cinci ani. Funcţionarii publici intervievaţi au menţionat că printre criteriile care au ajutat cel mai des la promovarea angajaţilor din autorităţile lor sunt – performanţa în activitate (74%), vechimea în serviciul public (44%) şi calitatea relaţiei cu superiorii (18%). Totodată, cunoştinţele de specialitate (76%), munca în echipă (60%), orientarea spre rezultate (51%), gândirea strategică şi planificare (49%) se regăsesc în topul competenţelor, care în opinia respondenţilor, îi vor ajuta să avanseze în carieră. În ceea ce priveşte nivelul de încredere în faptul că vor fi promovaţi atunci când ating obiectivele profesionale, circa 37% se declară foarte sau oarecum încrezători.

Cu referire la instruirea personalului în administraţia publică centrală, trei pătrimi dintre respondenţi au spus că în ultimele 12 luni au participat la un curs de instruire din partea autorităţii în care activează. Dintre aceştia, 28% nu cunosc din care fonduri a fost acoperită instruirea, 28% susţin că a fost finanţată din fonduri bugetare, iar în cazul a 18% dintre funcţionari, cursurile de instruire au fost finanţate din fondul partenerilor de dezvoltare. Despre utilitatea acestor instruiri, 81% au relatat că nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanţei au fost acoperite parţial sau în întregime, iar circa 77% au spus că instruirile au fost foarte sau destul de utile pentru desfăşurarea activităţii lor.

Fiind întrebaţi despre principalele probleme legate de instruirea personalului în autorităţile lor, funcţionarii publici intervievaţi au menţionat - finanţarea insuficientă pentru instruire în afara autorităţii (30%) şi asigurarea unui număr mic de cursuri de instruire din partea autorităţii (28%).

Despre resursele disponibile şi condiţiile de muncă, cei mai mulţi respondenţi şi-au declarat acordul că acestea sunt suficiente şi le permit să realizeze bine activitatea. Toţi funcţionarii intervievaţi au afirmat că au acces permanent la un computer şi circa 20% dispun de un telefon mobil de serviciu.

Potrivit unei ponderi de 23%, în ultimii trei ani, în autoritatea lor au fost cazuri când anumiţi funcţionari au fost sancţionaţi pentru încălcarea normelor de conduită profesională.

Puţin peste jumătate dintre respondenţi sunt de părerea că în Republica Moldova există corupţie, dintre care 44% cred că acest fenomen este general, are lor la toate nivelurile, iar 13% susţin că doar la niveluri înalte există corupţie. Totodată, puţin peste o treime dintre participanţii la sondaj consideră că atât corupţia (36%), cât şi conflictul de interese (39%) sunt foarte sau destul de răspândite în rândul funcţionarilor publici din Republica Moldova. Circa 44-49% nu cunosc sau nu au răspuns la aceste întrebări.

Nivelul scăzut de salarizare (54%), comportamentul cetăţeanului faţă de funcţionarul public (39%) şi nivelul scăzut al moralităţii funcţionarilor publici (25%) sunt percepute drept principalele obstacolele în respectarea normelor de conduită profesională a funcţionarilor publici.

În *capitolul doi* sunt relatate percepţiile funcţionarilor publici cu referire la eficienţa măsurilor de reformă în administraţia publică centrală. La consultările organizate de Cancelaria de Stat pe tema „Reforma administraţiei publice" au participat 14% dintre funcţionarii publici intervievaţi, iar peste jumătate dintre ei nu au luat parte la consultări. Fiind îndemnaţi să evalueze măsura în care Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020 răspunde la rezolvarea problemelor identificate de ei mai devreme, 20% au răspuns „în totalitate" sau „în mare măsură". În proporţie de 54%, funcţionarii nu au oferit un răspuns la această întrebare.

Cei mai mulţi respondenţi consideră că cele mai importante componente din SRAP cu privire la resursele umane, care necesită soluţionarea în următorii ani sunt: dezvoltarea competenţelor profesionale (61%), perfecţionarea sistemului de motivare financiară şi nefinanciară (60%) şi clarificarea rolurilor şi responsabilităţilor fiecărei categorii de personal (41%). În acelaşi timp, în următorii cinci ani, circa jumătate dintre funcţionarii publici intervievaţi se aşteaptă la îmbunătăţiri în domenii, precum sunt – modernizarea administraţiei publice (57%) şi independenţa administraţiei faţă de influenţa politică (53%).

INTRODUCERE

Asociaţia pentru Guvernare Eficientă şi Responsabilă AGER, în parteneriat cu Institutul de Politici Publice Bucureşti, implementează proiectul „Grup de lucru comun al OSC-urilor din Republica Moldova şi România pentru promovarea unei reforme a administraţiei publice transparente şi durabile în vecinătatea Uniunii Europene", susţinut financiar de Ambasada Olandei la Bucureşti, care are drept scop promovarea transparenţei, responsabilităţii şi implicarea cetăţenilor la stabilirea priorităţilor reformei administraţiei publice.

În cadrul acestui proiect, Asociaţia pentru Guvernare Eficientă şi Responsabilă AGER şi-a propus să realizeze un studiu sociologic care să sondeze opinia funcţionarilor publici din administraţia publică centrală asupra carierei profesionale, factorilor care le afectează deciziile - dacă există, obstacole percepute la avansarea în carieră, facilitatea accesului în funcţia publică, transparenţa avansării şi înlăturării din funcţiile publice, în cazul neîndeplinirii atribuţiilor profesionale la standardele corespunzătoare, etc.

i.1. Scopul şi obiectivele studiului

Scopul studiului este de a identifica opiniile funcţionarilor publici din administraţia publică centrală despre cariera profesională.

Obiectivele cercetării sunt:

- Determinarea percepţiei funcţionarilor publici din administraţia publică centrală asupra avantajelor şi oportunităţilor profesionale pe care le oferă statutul de funcţionar public;
- Studierea factorilor raportaţi de funcţionarii publici din administraţia publică centrală, de natură să le afecteze deciziile pe plan profesional;
- Analiza percepţiei funcţionarilor publici din administraţia publică centrală asupra transparenţei proceselor de accedere şi înlăturare din funcţiile publice în cazul neîndeplinirii atribuţiilor profesionale la standardele corespunzătoare;
- Analiza percepţiei funcţionarilor publici din administraţia publică centrală asupra obstacolelor la avansarea în funcţiile publice;
- Studierea percepţiei funcţionarilor publici din administraţia publică centrală asupra eficacităţii implementării reformei administraţiei publice;

i.2. Metodologia aplicată

Cercetarea a fost realizată sub aspect cantitativ şi a inclus administrarea chestionarului în rândul funcţionarilor publici de conducere şi în rândul funcţionarilor publici de execuţie din administraţia publică centrală.

Mărimea eșantionului: 1895
Tip eșantionare: proporțională
Metoda de colectare a datelor: chestionar cu auto-completare - respondenții au răspuns la chestionar prin accesarea unui link.
Chestionarul a inclus 59 de întrebări.
Perioada de colectare a datelor: 26 martie – 3 iunie 2020.

Tabel 1. **Eșantion reprezentativ la nivel de autoritate publică colectat, N=1895**

Nr.	Autoritate	Chestionare completate
1	Ministerul Economiei și Infrastructurii și autoritățile din subordine (Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței și Agenția pentru Supraveghere Tehnică)	94
2	Ministerul Finanțelor și autoritățile din subordine (Serviciul Fiscal de Stat, Inspecția Financiară și Agenția Achiziții Publice)	381
3	Ministerul Justiției și autoritățile din subordine (Inspectoratul Național de Probațiune, Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Agenția Resurse Informaționale Juridice, Agenția Națională a Arhivelor)	55
4	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și autoritățile din subordine (Agenția de Mediu, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenția „Apele Moldovei”, Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale, Agenția „Moldsilva”)	145
5	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	35
6	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și autoritățile din subordine (Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională Asistență Socială, Inspecția Socială)	152
7	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	81
8	Agenția Relații Funciare și Cadastru	9
9	Agenția Relații Interetnice	10
10	Biroul Național de Statistică	182
11	Casa Națională de Asigurări Sociale	673
12	Cancelaria de Stat	78
Total		**1895**

Chestionar și pre-testare

Chestionarul pus la dispoziție de către beneficiar a fost testat pe câțiva respondenți din segmentul-țintă. După fiecare testare, chestionarul a fost ajustat în funcție de rezultatele intervievării respondentului. Această etapă a permis identificarea întrebărilor care pot fi înțelese sau interpretate greșit de către respondenți. Prin urmare, chestionarul a fost îmbunătățit și adaptat populației țintă. Ulterior, chestionarul pre-testat și aprobat de beneficiar a fost programat pe un server securizat. Funcționarii publici au fost informați despre faptul că participarea la sondaj este anonimă, iar datele colectate vor fi depersonalizate și analizate în formă agregată, pentru a încuraja respondenții să ofere răspunsuri sincere în exprimare opiniilor lor.

Colectarea datelor

Pentru colectarea datelor în rândul funcționarilor publici din administrația publică centrală a fost aplicată următoarea abordare:

- Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă a emis o scrisoare de informare cu privire la demararea studiului, în care a specificat detaliile cercetării.
- Magenta Consulting a expediat în adresa conducerii fiecărei autorități și Departamentelor de Resurse Umane un email cu următoarele informații: a) copia scanată a scrisorii Asociației pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă; b) link-ul spre completarea chestionarului de către toți funcționarii publici din cadrul autorității; c) termenul limită pentru completarea chestionarului; d) solicitarea de confirmare sau completare a datelor despre numărul de funcționari publici care activează în cadrul autorității, colectate de pe pagina web a autorității. Aceste informații au fost utilizate ca date de referință în scop statistic.
- După aprobarea desfășurării sondajului în cadrul autorităților, Magenta Consulting a monitorizat participarea funcționarilor publici la cercetare și a organizat o linie telefonică pentru a răspunde la întrebările respondenților cu referire la sondaj.
- Magenta Consulting a revenit cu emailuri sau apeluri telefonice către reprezentanții Departamentelor de Resurse Umane din cadrul autorităților pentru a-i informa despre numărul de chestionare completate, pentru a le reaminti despre sondaj și pentru a încuraja completarea chestionarului de către toți funcționarii publici din cadrul autorităților publice.

Analiza datelor

Pentru analiza datelor colectate în rândul funcționarilor publici a fost utilizat software-ul statistic SPSS. Baza de date a fost ponderată cu scopul de a asigura un eșantion proporțional numărului de funcționari publici care activează în fiecare autoritate publică și în instituțiile din subordine la momentul desfășurării studiului.

În corpul raportului sunt relatate rezultatele cercetării. Analiza încrucișată în funcție de datele socio-demografice este prezentată în anexele raportului.

i.3. Limitele și barierele cercetării

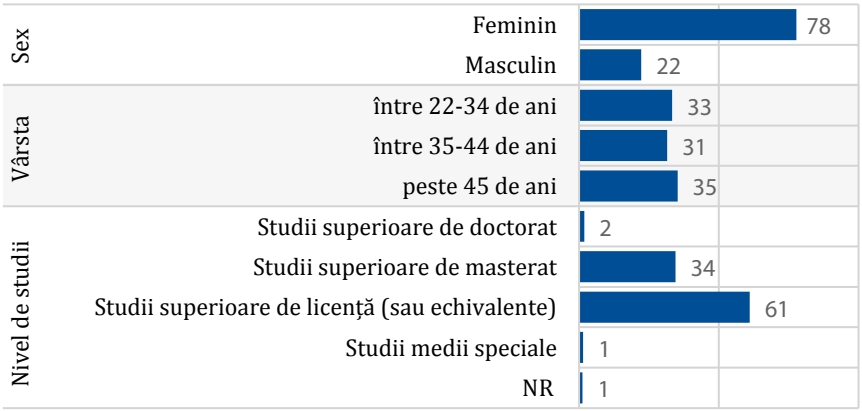
La cercetare nu au participat funcționarii publici din cadrul Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură – instituție din subordinea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, ca urmare a limitării activității în contextul depistării cazurilor de Covid-19.

Perioada de colectare a datelor a fost extinsă pe o durată de 10 săptămâni, ca urmare a coinciderii cu perioada stării de urgență și cu zilele de odihnă pentru unitățile din sectorul bugetar, declarate prin dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale. Invitația de participare și linkul către completarea chestionarului au fost expediate pe poșta electronică de serviciu, care putea fi accesată de către funcționarii publici doar odată cu revenirea la birou. Din acest motiv și întrucât revenirea la serviciu a funcționarilor publici a fost treptată, perioada de colectare a fost extinsă de mai multe ori pentru a asigura participarea la studiu a funcționarilor publici din toate autoritățile ale administrației publice centrale.

Date socio-demografice despre participanții la sondaj

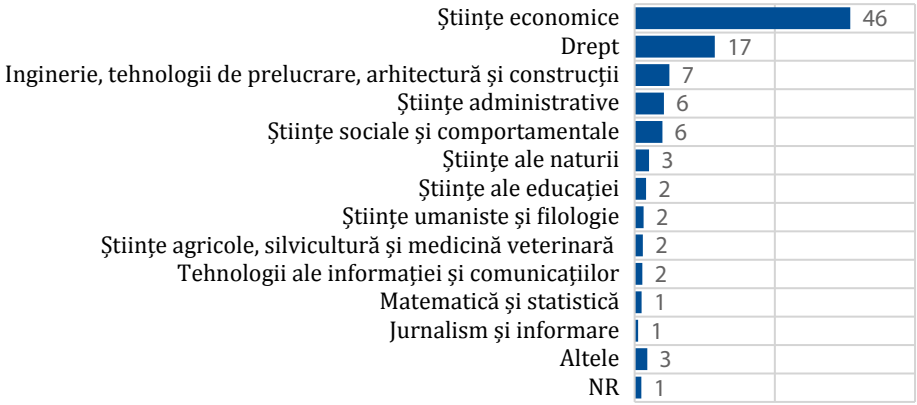
Dintre funcționarii publici participanți la sondaj, 78% sunt femei și 22% bărbați. Circa 61% dintre respondenți au studii superioare de licență și o treime au studii superioare de masterat (34%).

Figura 1. **Nivelul de studii, vârsta și sexul participanților la sondaj, N=1895, %**



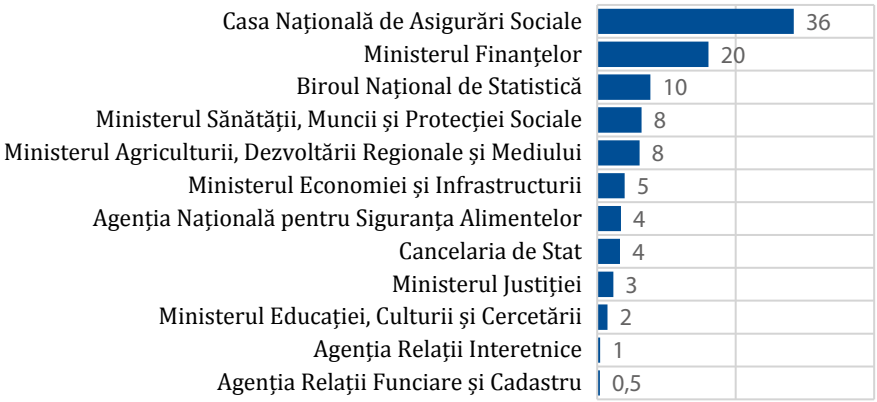
Ca urmare a absolvirii celui mai înalt nivel de studii, circa jumătate dintre funcționarii publici intervievați au obținut o specialitate în domeniul științelor economice (46%). Aproximativ 17% dintre respondenți sunt specializați în domeniul dreptului și câte 6-7% dintre funcționari au obținut specialități în domeniile – inginerie, tehnologii de prelucrare, arhitectură și construcții; științe administrative și științe sociale și comportamentale.

Figura 2. **Domeniile de formare profesională a participanților la sondaj, N=1895, %**



Aproximativ 36% dintre funcționarii publici, care au participat la sondaj, activează în cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale. Circa 20% dintre respondenți sunt angajații Ministerului Finanțelor și instituțiilor din subordine, iar 10% dintre participanții la sondaj sunt funcționarii publici din cadrul Biroului Național de Statistică. Câte 8% dintre funcționari activează la Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și autoritățile din subordine și la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și în autoritățile din subordine. Ponderi de 5% și mai mici activează în alte autorități ale administrației publice centrale.

Figura 3. **Autoritățile administrației publice centrale în care activează participanții la sondaj, N=1895, %**

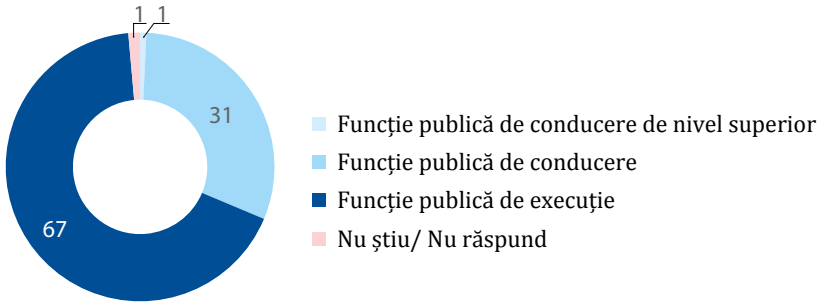


Circa un sfert dintre respondenți dețin funcția de specialist principal (24%). Cote a câte 16% au funcții de – șef/ șef adjunct direcție și inspector principal. Câte 8% dintre funcționarii participanți la sondaj au funcții de – consultant principal și șef/ șef adjunct secție.

Figura 4. **Titlurile funcțiilor publice ocupate de participanții la sondaj, N=1895, %**

Două treimi dintre participanții la sondaj dețin funcții publice de execuție (67%) și 30% ocupă funcții publice de conducere.

Figura 5. **Categoriile funcțiilor publice ocupate de participanții la sondaj, N=1895, %**

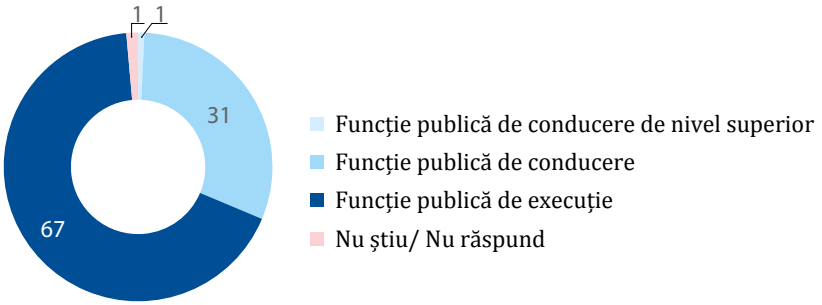


Puțin peste jumătate dintre respondenți lucrează în funcție publică de 10 ani și mai mult (54%). O pondere de 44% dintre funcționarii publici participanți la sondaj activează în actuală autoritate publică mai mult de 10 ani. Cei mai mulți funcționari ocupă funcția actuală de o perioadă mai mică de 5 ani (60%).

Figura 6. **Vechimea în muncă a participanților la sondaj, N=1895, %**

Trei sferturi dintre respondenți au avut un alt loc de muncă, înainte de a se angaja în autoritatea publică. Dintre aceștia, cei mai mulți funcționari au activat în trecut în sectorul public (63%) și sectorul privat (40%).

Figura 7. **Experiența profesională anterioară, *Q12. Înainte de a vă angaja în această autoritate publică, ați avut un alt loc de muncă?*, N=1895, *Q13. Alegeți din lista de mai jos în care sector/ sectoare ați mai lucrat în trecut?*, %**



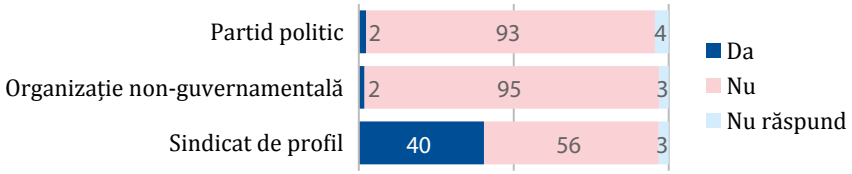
CAPITOLUL I. OPINIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU PRIVIRE LA IMPLEMENTAREA PROCEDURILOR DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ

În acest capitol sunt relatate părerile funcţionarilor publici cu privire la ocuparea funcţiilor publice, evaluarea performanţei şi monitorizarea obiectivelor, resursele, mediul de lucru, instruirea şi promovarea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală.

1.1. Ocuparea funcţiilor publice în administraţia publică centrală

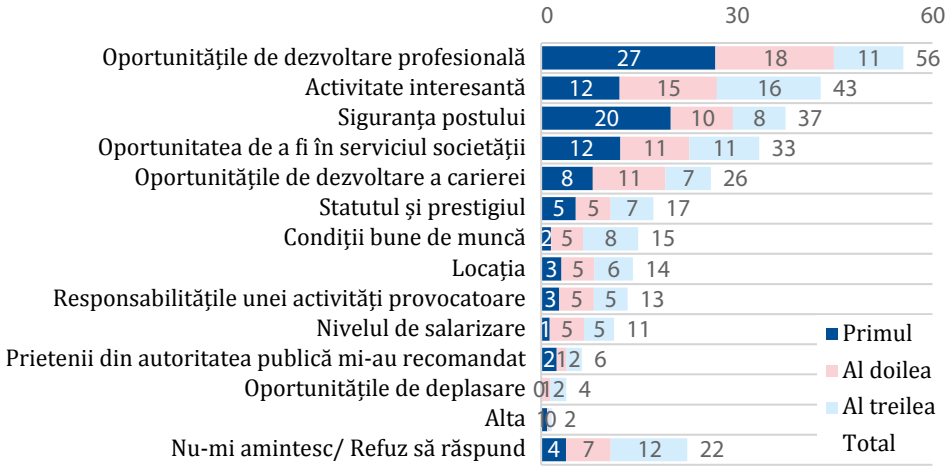
Despre apartenenţa la un sindicat de profil au menţionat circa 40% dintre respondenţi. Majoritatea funcţionarilor publici intervievaţi susţin că nu sunt membri ai unui partid politic (93%) sau a unei organizaţii non-guvernamentale (95%).

Figura 8. **Apartenența la alte organizații. *Q14. Sunteți membru în vreuna dintre următoarele tipuri de organizații? Alegeți un răspuns pentru fiecare tip de organizație,* N=1895 %**



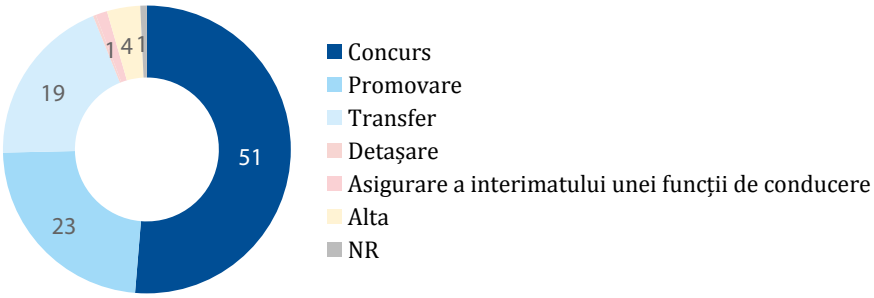
Funcţionarii publici au fost îndemnaţi să indice trei factori care i-au determinat să aleagă o carieră în administraţia publică, începând cu cel mai important factor. Astfel, respondenţii au numit, cel mai des, următorii factori: oportunităţile de dezvoltare profesională (56%), activitate interesantă (43%), siguranţa postului (37%), oportunitatea de a fi în serviciul societăţii (33%) şi oportunităţile de dezvoltare a carierei (26%).

Figura 9. **Factorii care i-au determinat pe respondenţi să aleagă o carieră în administraţia publică.** ***Q15. Ce factori v-au atras cel mai mult să alegeţi o carieră în administraţia publică? Va rugăm să indicaţi trei factori, începând cu cel mai important,*** **N=1895, %**



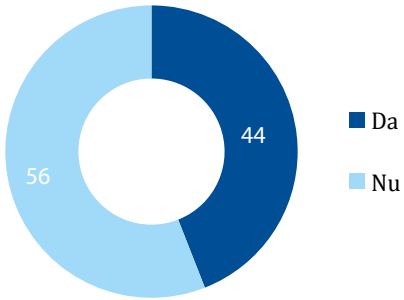
Jumătate dintre funcţionarii publici care au participat la sondaj au ajuns în funcţia actuală prin concurs, aproximativ un sfert au fost promovaţi (23%) şi 19% au ocupat funcţia publică actuală prin transfer.

Figura 10. **Modalitatea de ocupare a funcţiei publici.** ***Q16. Indicaţi modalitatea prin care aţi ajuns în funcţia actuală,*** **N=1895, %**



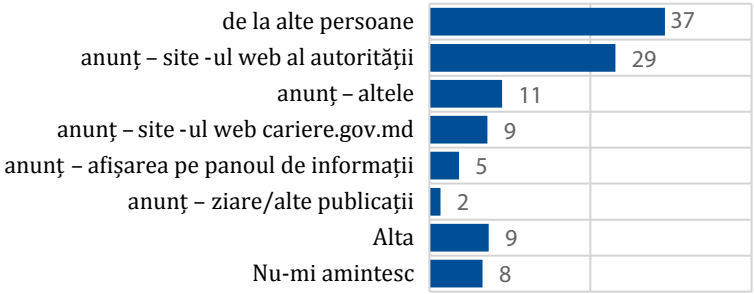
Circa 44% dintre respondenţi susţin că au fost promovaţi vreodată într-o funcţie de conducere.

Figura 11. **Promovarea într-o funcție de conducere. *Q17. Ați fost vreodată promovat/ă într-o funcție de conducere?*, N=1895 %**



Fiind întrebaţi despre sursele de unde au aflat despre funcţia actuală, cel mai des funcţionaţii publici au menţionat – de la alte persoane (37%) şi anunţul de pe site-ul web al autorităţii (29%).

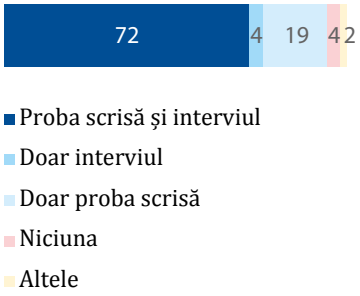
Figura 12. **Sursele de informare despre funcțiile actuale. *Q18. Indicați sursele de unde ați aflat despre funcția dumneavoastră actuală*, N=1895, %**



La întrebările 19 – 22 au răspuns doar funcţionarii publici care au ajuns în funcţiile actuale prin concurs.

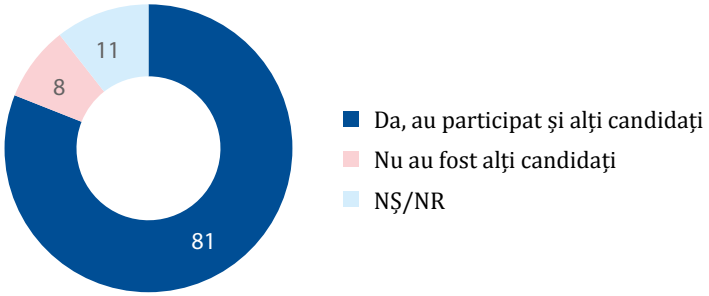
În cazul a 72% dintre respondenţii care au ocupat funcţia publică prin concurs, au fost aplicate ca metode de selectare atât proba scrisă, cât şi interviul. În proporţie de 19%, funcţionarii susţin că pentru funcţia lor actuală a fost folosită doar proba scrisă.

Figura 13. **Metodele de selectare folosite pentru funcțiile actuale. *Q19. Care metode de selectare au fost folosite pentru funcția dumneavoastră actuală?*, N=1000, %**



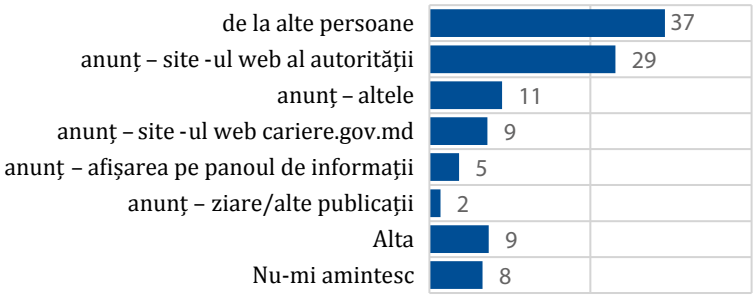
Cei mai mulţi funcţionari publici, care au ocupat funcţia publică prin concurs, au afirmat că, atunci când au aplicat la funcţia actuală, la concurs au participat şi alţi candidaţi (81%).

Figura 14. **Participarea altor candidați la concursurile de ocupare a funcțiilor publici. *Q20. Când ați aplicat pentru funcția actuală, la concurs au participat și alți candidați?*, N=1000, %**



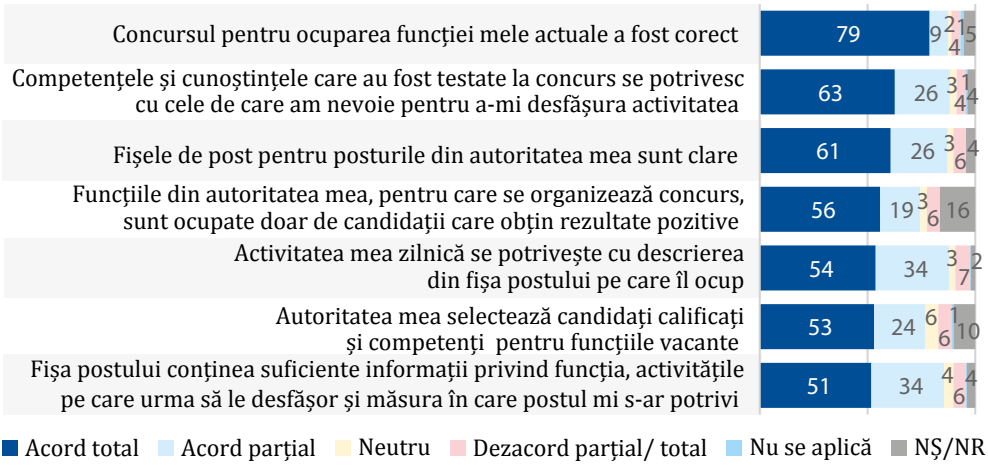
În opinia funcţionarilor publici, care au ocupat funcţia publică prin concurs, următorii factori au fost cei importanţi în obţinerea postului actual – experienţa profesională anterioară (55%), competenţele specifice postului (51%), calificările academice (33%) şi cunoştinţele juridice (18%).

Figura 15. **Factorii care au fost importanți în obținerea posturilor actuale. *Q21. În opinia dvs., care dintre următorii factori au fost importanți în obținerea postului dvs. actual?*, N=1000, %**



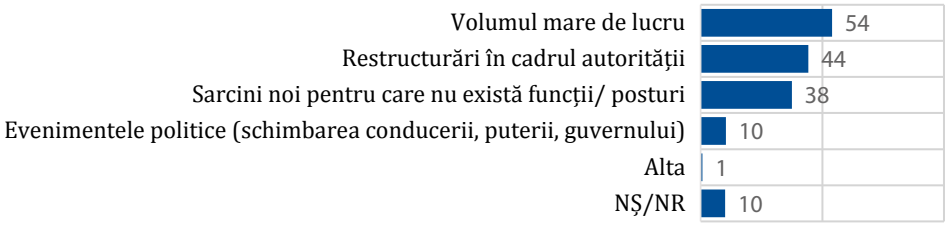
Funcționarii publici, care au ocupat funcția publică prin concurs, au fost rugați să indice măsura în care sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre ocuparea funcțiilor publice. În general, majoritatea respondenților au fost total sau parțial de acord cu afirmațiile propuse. **Î**n măsură mai mare, respondenții au fost total de acord cu afirmația – „concursul pentru ocuparea funcției mele actuale a fost corect" (79%).

Figura 16. **Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre ocuparea funcțiilor publice. *Q22. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații*, N=1000, %**



Cel mai frecvent, funcționarii publici au menționat că printre factorii care influențează crearea unui post nou în autoritatea lor sunt – volumul mare de lucru (54%), restructurări în cadrul autorității (44%) și sarcini noi pentru care nu există funcții/ posturi (38%).

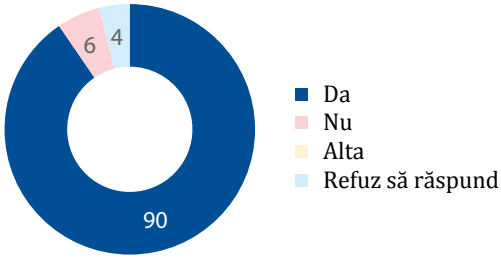
Figura 17. **Factorii care influențează crearea posturilor noi în autoritățile respondenților. *Q23. Cum credeți ce factori influențează crearea unui post nou în autoritatea dumneavoastră?*, N=1895, %**



1.2. Evaluarea performanței și monitorizarea obiectivelor

90% dintre funcționari au afirmat că, în ultimii doi ani, performanța lor a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare.

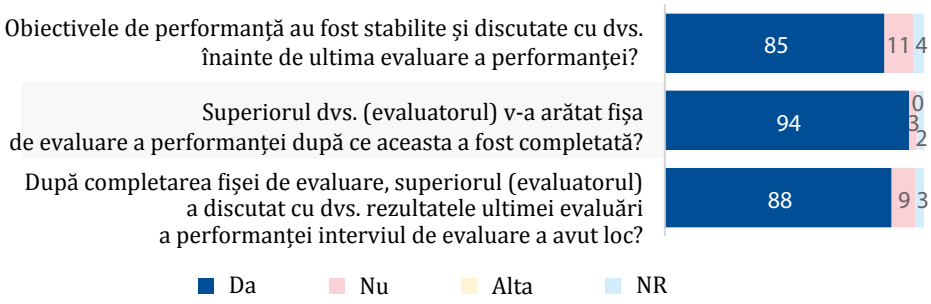
Figura 18. **Evaluarea performanței respondenților prin fișă anuală de evaluare. *Q29. În ultimii doi ani, performanța dumneavoastră a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței?*, N=1895, %**



La următoarele cinci întrebări (figurile 19 – 22) au răspuns doar funcționarii publici care susțin că în ultimii doi ani, performanța lor a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței.

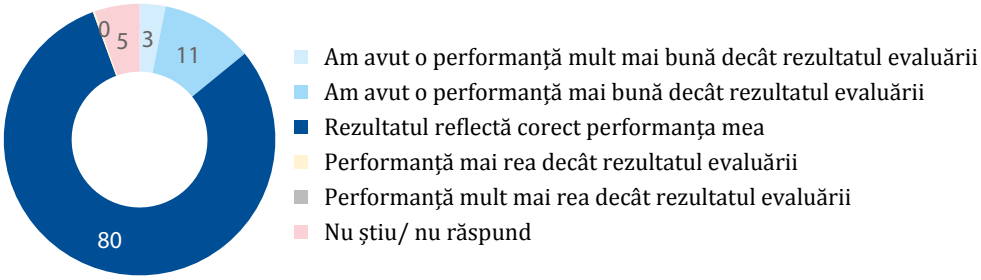
Dintre respondenții a căror performanță a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței în ultimii doi ani, 94% au indicat că au luat cunoștință de fișa de evaluare a performanței după ce aceasta a fot completată de evaluator, iar cu 6 p.p. mai puțini au discutat cu superior despre rezultatele evaluării.

Figura 19. **Etapele procesului de evaluare a performanței, % din respondenții care au spus că în ultimii doi ani, performanța lor a fost evaluată prin fișa anuală de evaluare a performanței, N=1702**



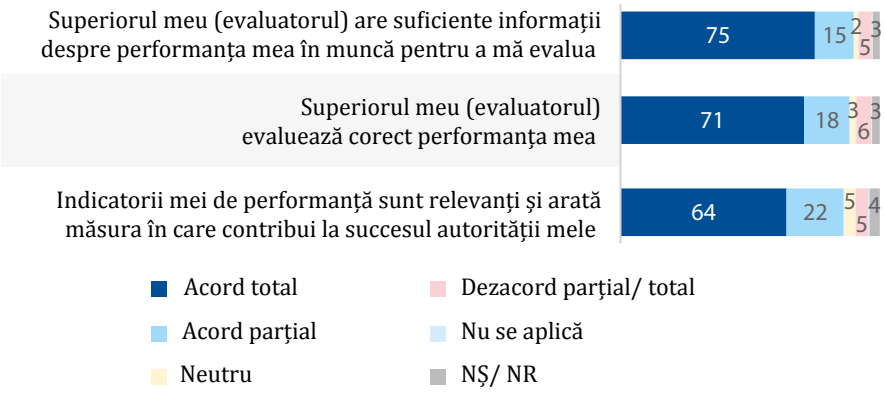
Faptul că rezultatul evaluării reflectă corect performanța lor a fost indicat de către 80% dintre funcționarii a căror performanță a fost evaluată în ultimii doi ani prin fișa de evaluare a performanței.

Figura 20. **Măsura în care rezultatul evaluării reflectă performanța respondenților. *Q33. Cum credeți, în ce măsură rezultatul evaluării reflectă performanța dumneavoastră?*, N=1702, %**



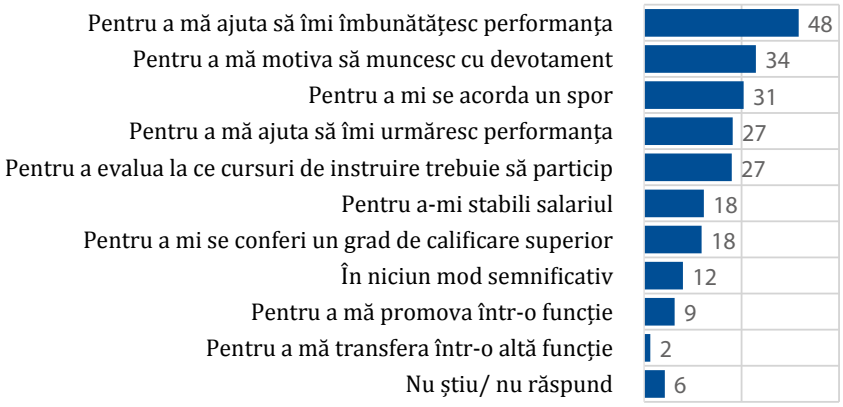
Trei sferturi dintre respondenții, a căror performanță a fost evaluată în ultimii doi ani, susțin că evaluatorul are suficiente informații despre performanța lor pentru a-i evalua, iar cu 4 p.p. mai puțini au declarat că sunt total de acord cu afirmația că superiorul i-a evaluat corect.

Figura 21. **Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre evaluarea performanței. *Q34. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații*, N=1702, %**



Aproximativ fiecare al doilea funcționar public a cărui performanță a fost evaluată în ultimii doi ani, a afirmat că rezultatul evaluării performanței i-a ajutat să-și îmbunătățească performanța, iar fiecare al treilea – că i-a motivat să muncească cu devotament. 31% au comunicat că rezultatele evaluării au fost folosite pentru a li se acorda un spor.

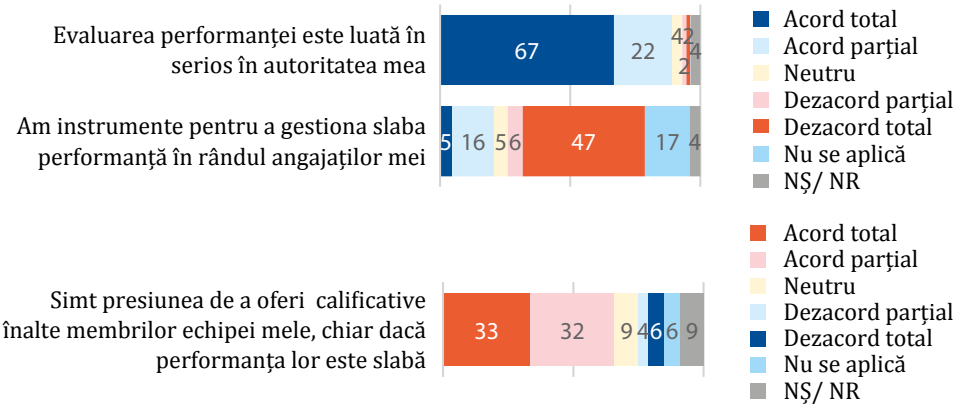
Figura 22. **Modurile în care au fost folosite rezultatele evaluării performanței. *Q35. Indicați în care dintre următoarele moduri au fost folosite rezultatele evaluării performanței dvs.*, N=1702, %**



La întrebările 36 și 37 au răspuns doar funcționarii publici de conducere.

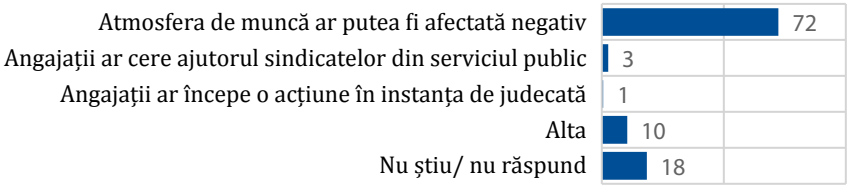
Majoritatea funcționarilor de conducere susține că este în general de acord cu afirmația că evaluarea performanței este luată în serios. În același timp, aproximativ fiecare al doilea respondent a menționat că nu are instrumente pentru a gestiona slaba performanța în rândul angajaților. Faptul că simt presiunea de a oferi calificative înalte angajaților, chiar dacă performanța lor este slabă, a fost remarcat de către 65% (33% - acord total și 32% - parțial).

Figura 23. **Măsura în care funcționarii de conducere sunt de acord cu unele afirmații despre evaluarea performanței. *Q36. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații*, N=619, %**



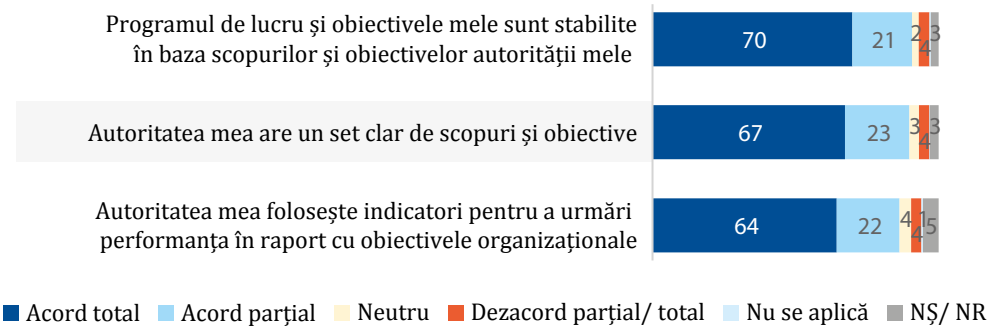
Motivul pentru care respondenții simt presiunea de a oferi calificative înalte nemeritate membrilor echipei este că atmosfera de muncă ar putea fi afectată negativ.

Figura 24. **Motivele pentru care respondenții simt presiunea de a oferi calificative înalte membrilor echipei, chiar dacă performanța lor este slabă. *Q37. Din ce motive simțiți presiunea de a oferi calificative înalte membrilor echipei, chiar dacă performanța lor este slabă?*, N=175, %**



Respondenților le-au fost propuse trei afirmații despre monitorizarea obiectivelor pentru a determina măsură în care sunt sau nu sunt de acord cu ele. Astfel, 70% sunt total de acord cu afirmația că programul de lucru și obiectivele lor sunt stabilite în baza scopurilor autorităților lor. Aproximativ două treimi și-au exprimat în totalitate acordul cu afirmațiile precum că autoritățile lor au seturi clare de scopuri și obiective, și folosesc indicatorii pentru a urmări performanța în raport cu obiectivele organizaționale.

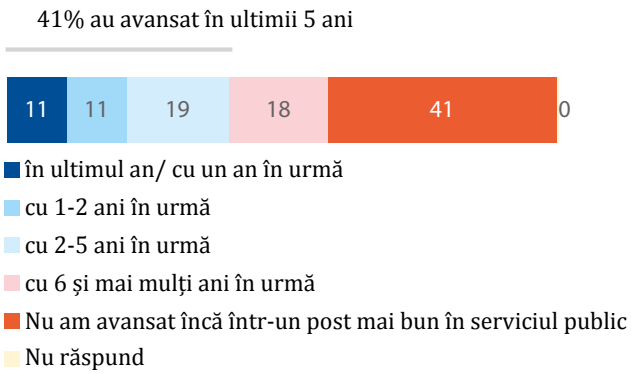
Figura 25. **Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre monitorizarea obiectivelor. *Q38. Indicați în ce măsură sunteți sau nu sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații. (un răspuns posibil pe rând)*, N=1895, %**



1.3. Promovarea funcționarilor publici din administrația publică centrală

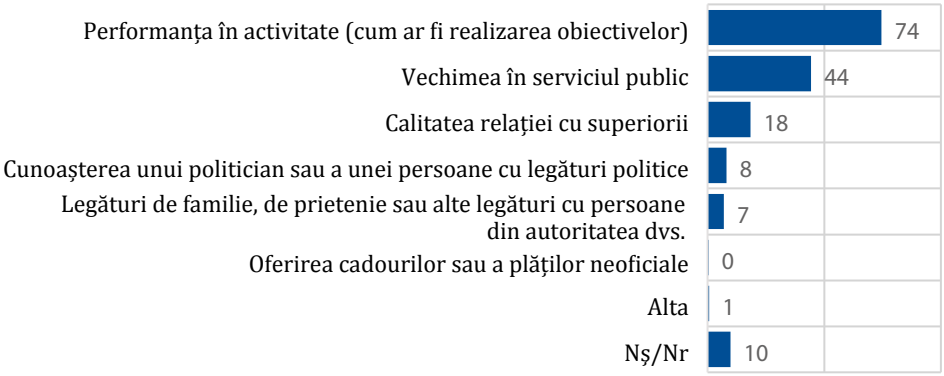
41% dintre funcționari au avansat în ultimii cinci ani într-un post mai bun – fie cu salariu mai mare, fie cu mai multe responsabilități, iar 11% au fost avansați în ultimul an. În același timp, 41% dintre respondenți nu au avansat încă într-un post mai bun în cariera din administrația publică.

Figura 26. **Durata de timp de când respondenții au avansat ultima dată. *Q24. În cariera din administrația publică, cu câți ani în urmă ați avansat ultima dată într-un post mai bun – fie cu un salariu mai mare, fie cu mai multe responsabilități?*, N=1895, %**



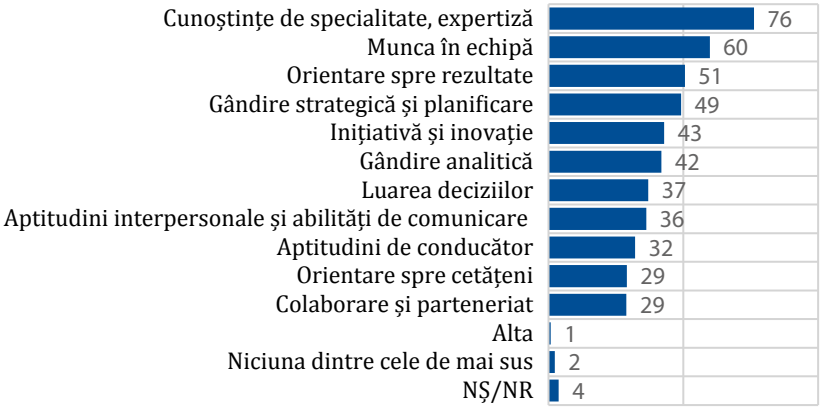
74% au menționat că performanța în activitate a fost criteriul care a ajutat cel mai des la promovarea angajaților în autoritatea lor. 44% sunt de părerea că vechimea în serviciul public este un criteriu care contribuie la promovare.

Figura 27. **Criteriile care au ajutat la promovarea angajaților din autoritățile respondenților. *Q25. În opinia dumneavoastră, care dintre următoarele criterii au ajutat, cel mai des, la promovarea angajaților din autoritatea dvs.?*, N=1895, %**



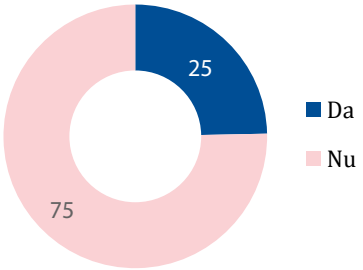
Cunoștințe de specialitate, munca în echipă și orientare spre rezultate sunt criteriile pe care funcționarii intervievați le percep ca cele mai de ajutor în avansarea în carieră.

Figura 28. **Competențele care vor ajuta cel mai mult respondenții să avanseze în carieră. *Q26. Cum credeți care dintre următoarele competențe vă vor ajuta cel mai mult să avansați în carieră?*, N=1895, %**



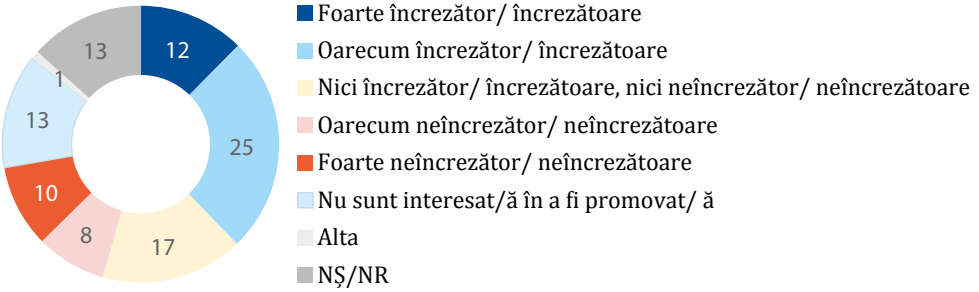
Unul din patru funcționari a aplicat cel puțin o dată la un concurs de promovare.

Figura 29. **Aplicarea la concursuri de promovare în cariera de funcționar public. *Q27. În cariera dvs. de funcționar public, ați aplicat la vreun concurs de promovare?*, N=1895, %**



37% dintre respondenți sunt, în general, încrezători că vor fi promovați atunci când realizează bine activitatea. Circa unul din zece dintre funcționarii intervievați a declarat că nu este interesat în a fi promovat.

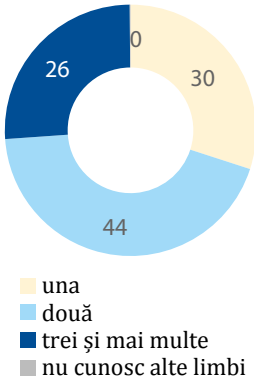
Figura 30. **Nivelul de încredere al respondenților în faptul că vor fi promovați atunci când ating obiectivele profesionale/ realizează bine activitatea. *Q28. Atunci când atingeți obiectivele dvs. profesionale sau realizați bine activitatea, cât de încrezător/ încrezătoare sunteți că veți fi promovat/ă?*, N=1895, %**

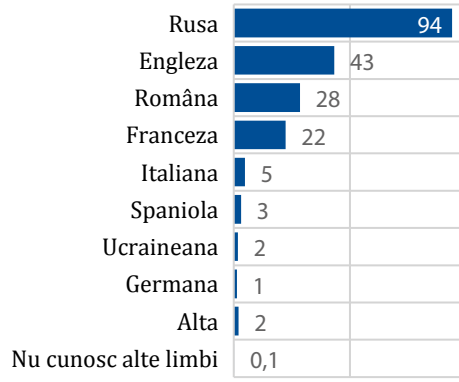


1.4. Instruirea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală

Circa un sfert dintre respondenţi cunosc trei şi mai multe limbi străine, 44% cunosc alte două limbi în afara de limba maternă, iar 30% cunosc o singură limbă străină. Majoritatea (94%) funcţionarilor intervievaţi cunoaşte limba rusă în afară de limba maternă, iar 43% au afirmat că ei cunosc engleza.

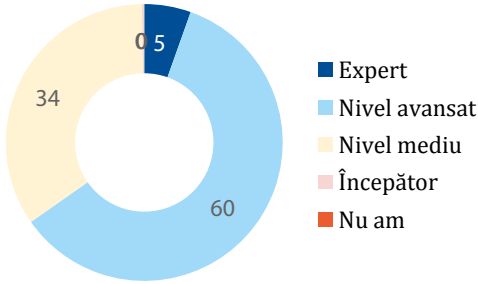
Figura 31. **Limbile cunoscute de către respondenţi. *Q39. În afară de limba dvs. maternă, ce alte limbi cunoaşteţi suficient de bine ca să luaţi parte la o conversaţie*, N=1895, %**





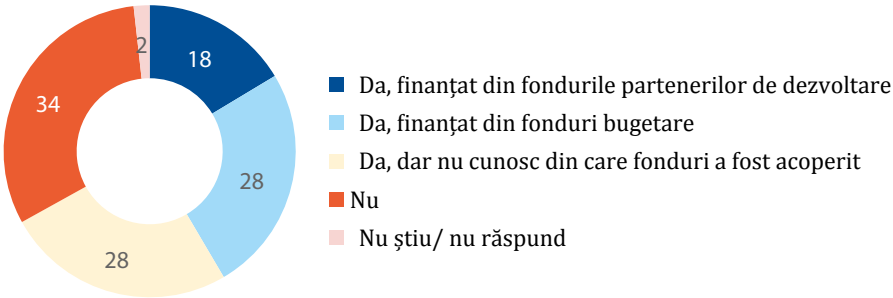
65% dintre respondenţi au menţionat că nivelul lor de utilizare a computerului este mai sus de mediu (60% - nivel avansat şi 5% - expert).

Figura 32. **Nivelul de utilizare a computerului. *Q40. Care este nivelul dvs. de utilizare a computerului?*, N=1895, %**



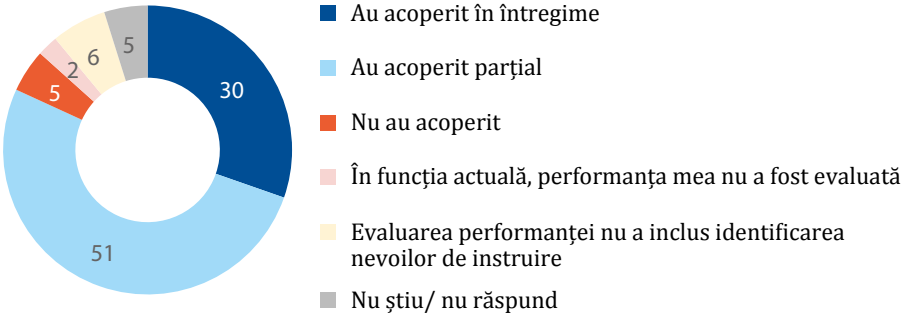
Aproximativ trei din patru funcţionari au participat la cursuri de instruire în ultimele 12 luni. 18% au indicat că participarea la instruire a fost finanţată din fondurile partenerilor de dezvoltare, iar 28% - că instruirea era finanţată din fonduri bugetare.

Figura 33. **Participarea la cursuri de instruire din partea autorităţilor în ultimele 12 luni. *Q44. În ultimele 12 luni, aţi participat la vreun curs de instruire din partea autorităţii (sau plătit de către aceasta)?*, N=1895, %**



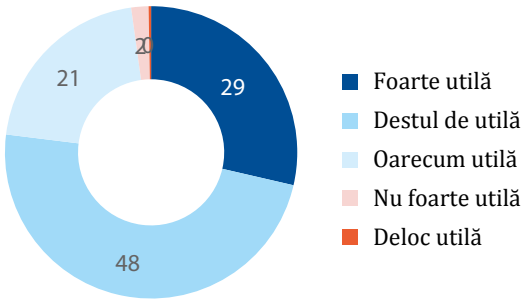
Dintre funcţionarii care au participat, în ultimele 12 luni, la cursuri din partea autorităţilor 30% susţin că nevoile lor de instruire au fost acoperite în întregime, iar jumătate a spus că instruirea a acoperit parţial necesităţile identificate la ultima evaluare a performanţei.

Figura 34. **Măsura în care cursurile de instruire au acoperit nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanţei. *Q45. În ce măsură cursurile de instruire au acoperit nevoile de instruire identificate la ultima evaluare a performanţei?*, N=1219, %**



Circa 77% au apreciat instruirea la care au participat ca fiind foarte sau destul de utilă pentru desfăşurarea activităţilor lor.

Figura 35. **Utilitatea instruirii la care respondenții au participat în ultimele 12 luni.** ***Q46. Cât de utilă a fost instruirea la care ați participat în ultimele 12 luni, pentru desfășurarea activităților dvs.?*, N=1219, %**

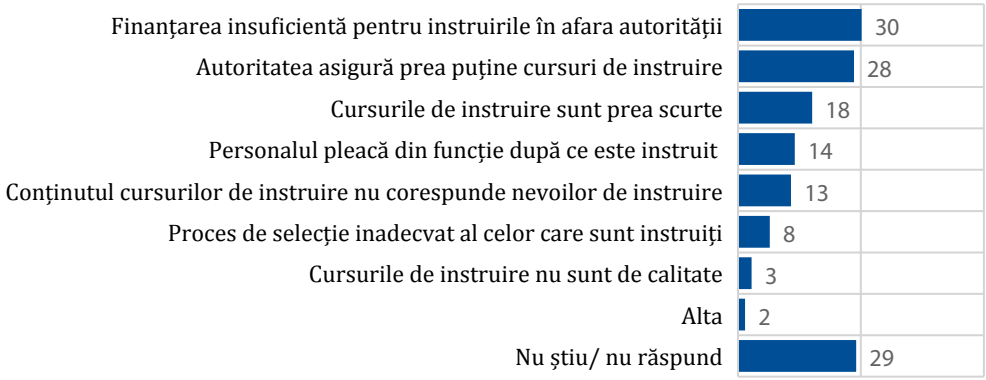


Fiind întrebaţi despre cursurile pe care ar dori să le urmeze în cadrul unui program de pregătire profesională, cel mai des, funcţionarii publici au menţionat următoarele: cursuri de studiere/ perfecţionarea a limbilor străine (17%), aplicarea cadrului legal aferent domeniului de activitate/ cunoştinţe juridice (16%), management în administraţia publică (14%), evidenţa contabilă şi standardele naţionale de contabilitate (13%), dezvoltarea cunoştinţelor specifice domeniului de activitatea (11%), utilizarea avansată a calculatorului şi a tehnologiilor informaţionale (10%), cursuri de utilizare a pachetului Microsoft Office (9%) şi dezvoltarea abilităţilor de comunicare şi negociere (9%).

Figura 36. **Trei cursuri pe care respondenții ar dori să le urmeze în cadrul unui program de pregătire profesională. Q47. *Indicați 3 cursuri pe care ați dori să le urmați în cadrul unui program de pregătire profesională. (răspuns liber)*, N=1895, %**

Funcționarii intervievați susțin că principalele două probleme legate de instruirea personalului din autoritățile lor sunt finanțarea insuficientă pentru instruiri în afara autorității (30%) și autoritatea asigură prea puține cursuri de instruire (28%).

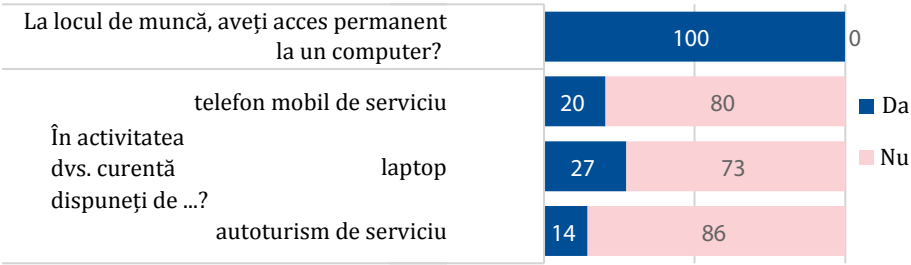
Figura 37. **Principalele probleme legate de instruirea personalului în autoritățile respondenților. *Q48. Cum credeți, care sunt principalele probleme cu referire la instruirea personalului în autoritatea dumneavoastră?*, N=1895, %**



1.5. Resursele și mediul de lucru în administrația publică centrală

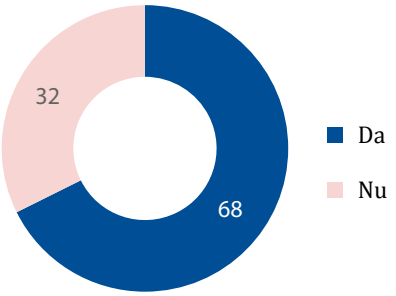
Toți funcționarii publici care au participat la sondaj au acces permanent la un computer la locul de muncă. Totodată, fiecare al patrulea dispune de laptop în activitatea curentă și circa 20% au telefon mobil de serviciu.

Figura 38. **Resursele materiale puse la dispoziția respondenților, N=1895, %**



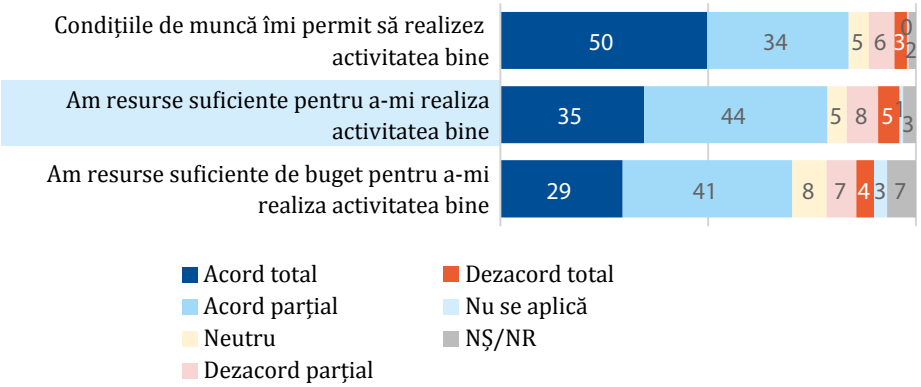
68% au declarat că au suficient timp în programul normal de lucru pentru a îndeplini toate sarcinile, așa cum se așteaptă de la ei.

Figura 39. **Suficiența timpului pentru a realiza toate sarcinile în cadrul programului normal de lucru. *Q43. În timpul programului normal de lucru, aveți suficient timp pentru a îndeplini toate sarcinile, așa cum se așteaptă de la dumneavoastră?*, N=1895, %**



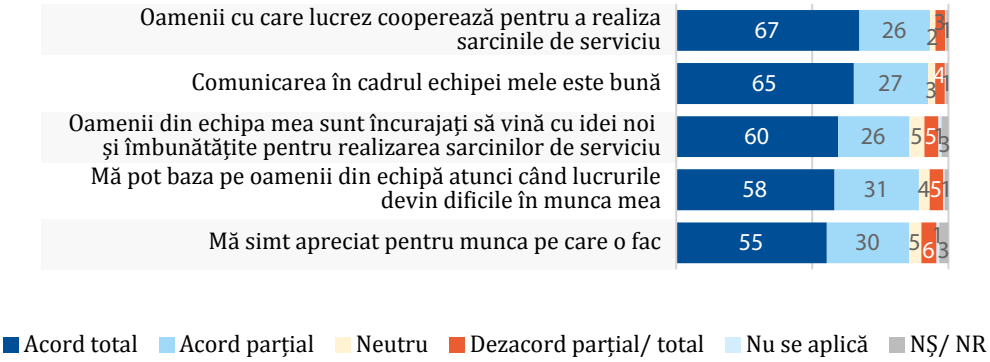
84% au afirmat că sunt total sau parțial de acord cu afirmația că condițiile de muncă permit realizarea bună a activității lor la locul de muncă. Cu 5 p.p. mai puțini respondenți au remarcat că sunt în general de acord că au resurse suficiente pentru a-și realiza bine activitatea.

Figura 40. **Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre resurse și condiții de muncă. *Q49. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații*, N=1895, %**



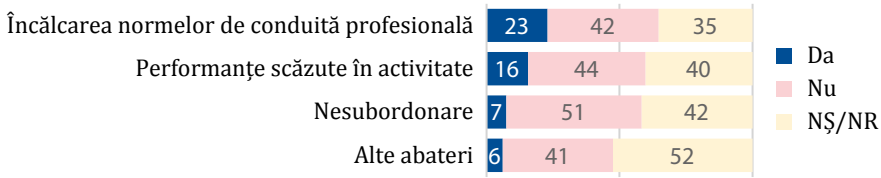
Majoritatea (circa 93%) este, în general, de acord că oamenii cu care lucrează cooperează pentru a realiza sarcinile de lucru și că comunicarea în cadrul echipei este bună.

Figura 41. **Măsura în care respondenții sunt sau nu sunt de acord cu unele afirmații despre echipa în care activează. *Q50. Indicați în ce măsură sunteți sau nu de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații*, N=1895. %**



Circa o pătrime din intervievați a menționat că au existat cazuri când persoanele din autoritatea lor au fost sancționate pentru încălcarea normelor de conduită profesională.

Figura 42. **Existența cazurilor de sancționare a funcționarilor publici din autoritățile respondenților. *Q51. În ultimii trei ani, în autoritatea dvs. au existat cazuri când anumiți funcționari au fost sancționați pentru ...?*, N=1895, %**

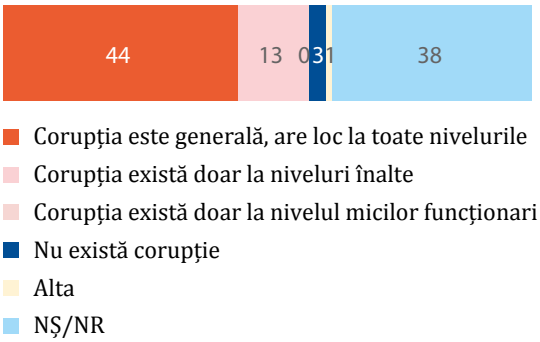


CAPITOLUL II. PERCEPȚIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU REFERIRE LA EFICIENȚA MĂSURILOR DE REFORMĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ

În acest capitol sunt prezentate opiniile funcţionarilor publici intervievaţi cu privire la eficienţa măsurilor de reformă în administraţia publică centrală.

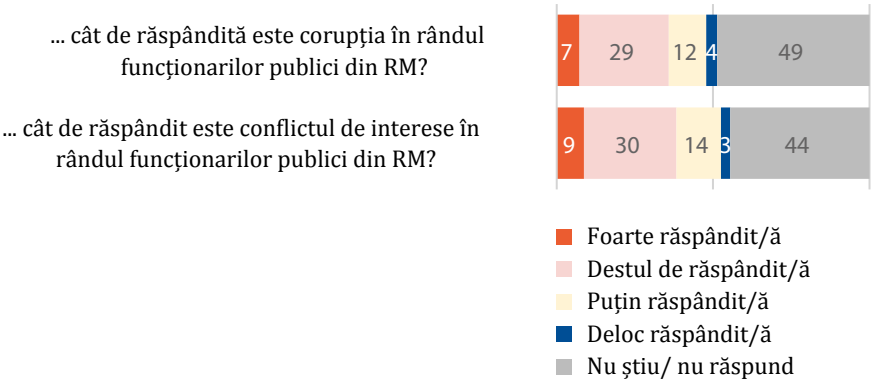
Circa 58% dintre funcţionarii publici intervievaţi consideră că în Republica Moldova există corupţie. Dintre aceştia - 44% sunt de părerea că corupţia are loc la toate nivelurile.

Figura 43. **Nivelurile la care există sau nu există corupție în Republica Moldova, în opinia respondenților. *Q52. În opinia dvs. în Republica Moldova...?*, N=1895, %**



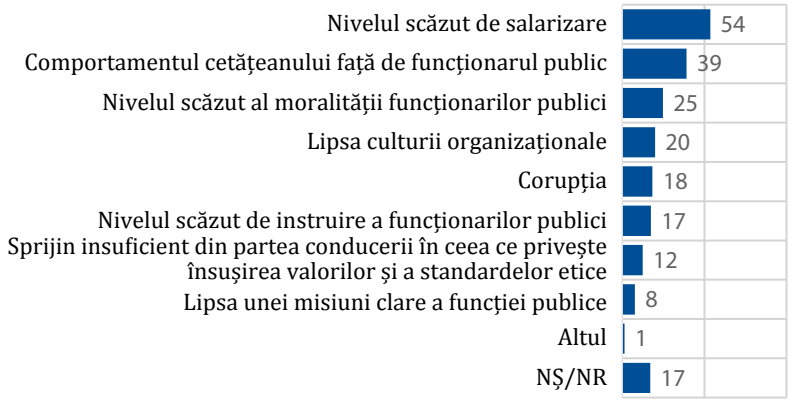
Mai mult de o treime dintre respondenţi consideră că atât corupţia (36%), cât şi conflictul de interese (39%) sunt foarte sau destul de răspândite în rândul funcţionarilor publici din Republica Moldova.

Figura 44. **Măsura în care corupția și conflictul de interese sunt răspândite în rândul funcționarilor publici, în opinia respondenților. *Q53. După părerea dvs. ...?*, N=1895, %**



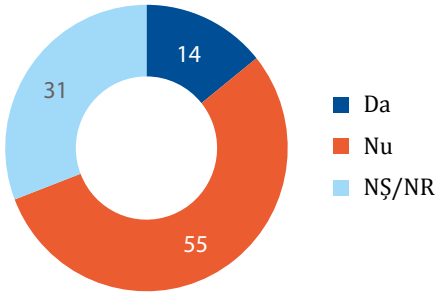
Fiind întrebaţi despre principalele obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcţionarilor publici, respondenţii au menţionat, cel mai des, despre – nivelul scăzut de salarizare (54%), comportamentul cetăţeanului faţă de funcţionarul public (39%) şi nivelul scăzut al moralităţii funcţionarilor publici (25%).

Figura 45. **Principalele obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici. *Q54. Cum credeți care sunt cele mai mari obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici?*, N=1895, %**



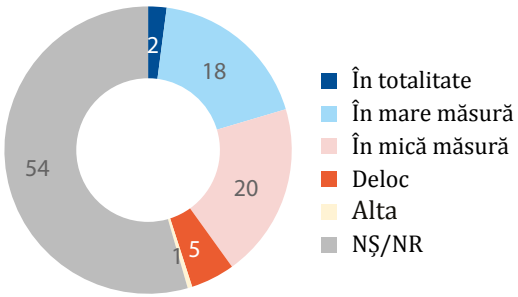
O pondere de 14% dintre intervievaţi au specificat că ei sau colegii din subdiviziunile lor au participat la consultările organizate de Cancelaria de Stat pe tema „Reforma administraţiei publice”.

Figura 46. **Participarea respondenților sau colegilor din subdiviziunile lor la consultări pe tema „Reforma administrației publice”. *Q55. Dvs. sau colegii din subdiviziunea dvs. ați participat la consultări organizate de Cancelaria de Stat pe tema „Reforma administrației publice”?*, N=1895, %**



Respondenţii au fost îndemnaţi să evalueze măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de ei, mai devreme. Astfel, în opinia a circa 20% dintre funcţionarii publici intervievaţi, SRAP răspunde în totalitate sau în mare măsură la problemele identificate. Totodată, circa jumătate dintre respondenţi nu au avut o părere despre acest subiect.

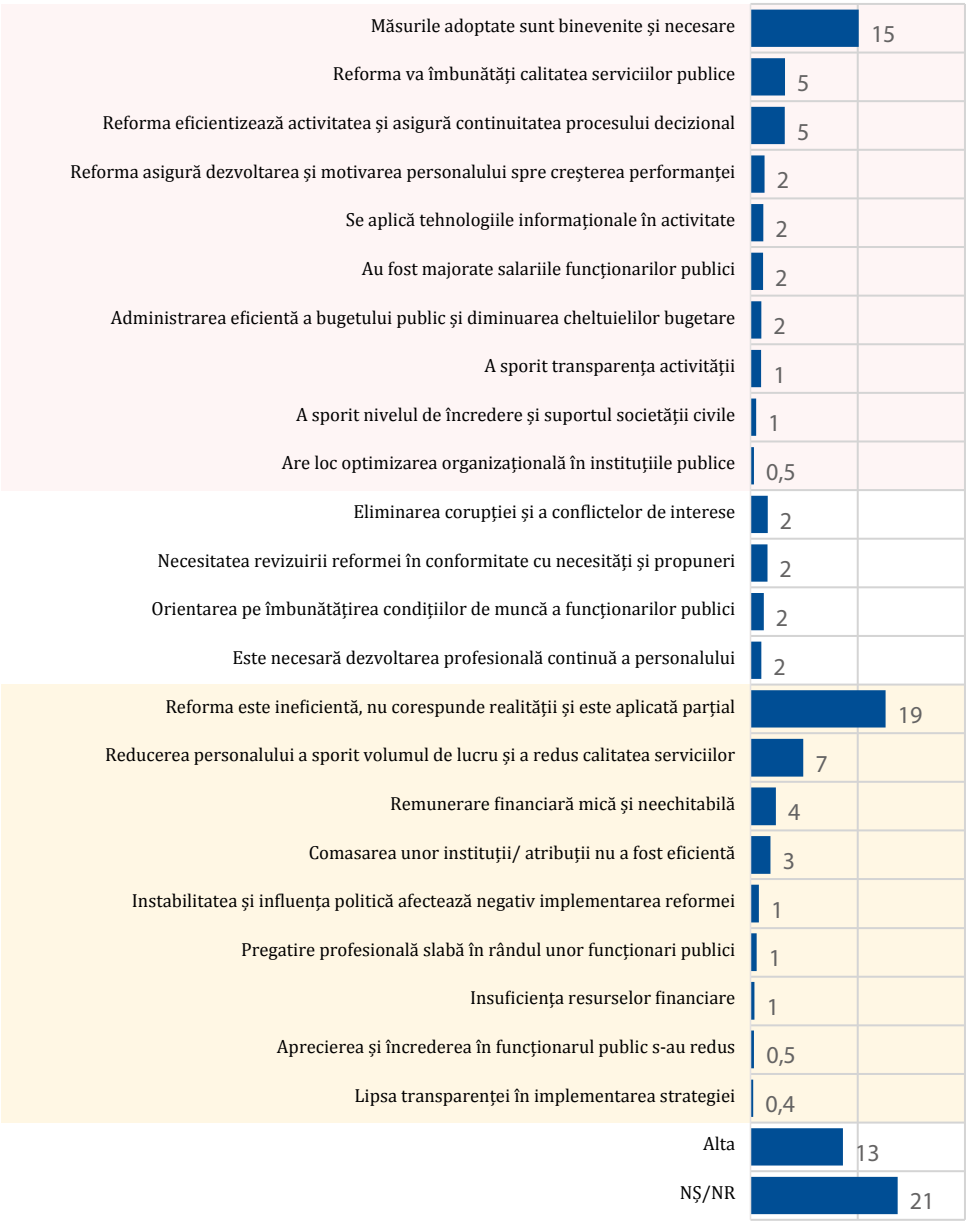
Figura 47. **Măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de respondenți. *Q56. După părerea dvs., în ce măsură Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 (SRAP) răspunde la rezolvarea problemelor identificate de către dvs. mai devreme?*, N=1895, %**



Funcționarii publici care au avut o părere despre măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de ei mai devreme, au fost îndemnați să-și argumenteze opiniile. Astfel, dintre respondenții care consideră că SRAP răspunde în totalitate sau în mare măsură la soluționarea problemelor, au explicat, cel mai des, opiniile lor prin următoarele: măsurile adoptate sunt binevenite și necesare (15%), reforma va îmbunătăți calitatea serviciilor publice (5%) și reforma eficientizează activitatea și asigură continuitatea procesului decizional (5%).

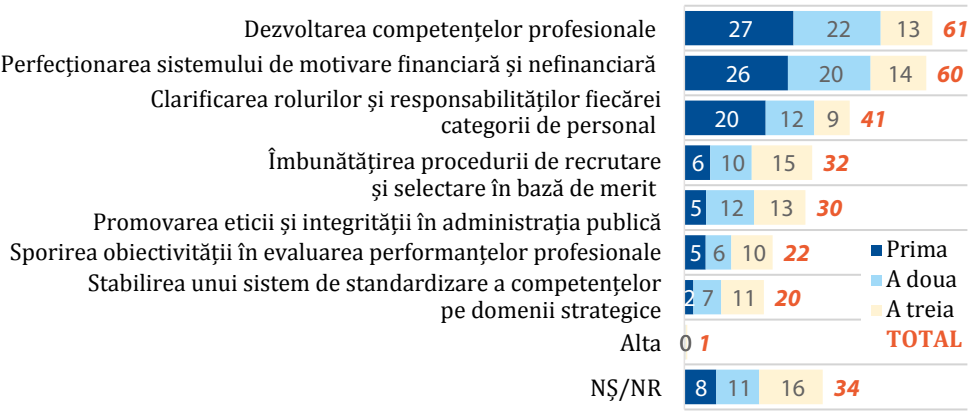
Funcționarii publici care cred că SRAP răspunde la soluționarea problemelor în mică măsură sau deloc, au numit următoarele argumente: reforma este ineficientă, nu corespunde realității și este aplicată parțial (19%), reducerea personalului a sporit volumul de lucru și a redus calitatea serviciilor (7%), remunerarea financiară a funcționarilor este mică și neechitabilă (4%) și comasarea unor instituții/ atribuții nu a fost eficientă (3%).

Figura 48. **Argumentarea opiniei cu privire la măsura în care SRAP răspunde la rezolvarea problemelor identificate de respondenți.** *Q57. Vă rugăm să argumentați părerea dvs.*, **N=875, %**



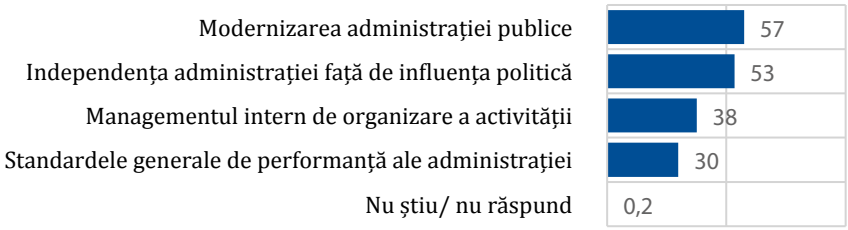
Fiind întrebați despre componentele din SRAP cu privire la resursele umane care sunt cele mai importante de soluționat în următorii ani, funcționarii publici au indicat cel mai des – dezvoltarea competențelor profesionale (61%), perfecționarea sistemului de motivare financiară și nefinanciară (60%) și clarificarea rolurilor și responsabilităților fiecărei categorii de personal (41%).

Figura 49. **Opinia respondenților cu privire la cele mai importante componente din SRAP ce se referă la resurse umane care necesită rezolvare în următorii ani. *Q58. În opinia dvs., care dintre componentele din SRAP (Strategia privind reforma administrației publice) cu privire la resurse umane sunt cele mai importante de rezolvat în următorii ani? Vă rugăm să alegeți trei acțiuni, începând cu cea mai importantă*, N=1895, %**



Cei mai mulţi respondenţi (57%) se aşteaptă la îmbunătăţiri în modernizarea administraţiei publice în următorii 5 ani. Cu 4 p.p. mai puţini funcţionari au afirmat că independenţa administraţiei faţă de influenţa politică constituie domeniul care ar trebui îmbunătăţit în următoarea perioadă.

Figura 50. **Domeniile în care respondenții se așteaptă la îmbunătățiri în următorii 5 ani. *Q59. În care dintre următoarele domenii vă așteptați să apară îmbunătățiri în următorii 5 ani?*, N=1895, %**



CONCLUZII

Particularităţile funcţionarilor publici care au participat la studiu

La sondaj au participat 1895 de funcţionari publici cu funcţii de conducere şi funcţii de execuţie, din 12 autorităţi ale administraţiei publice centrale şi din instituţiile din subordinea acestora. Majoritatea respondenţilor au studii superioare şi circa jumătate dintre ei au obţinut o specialitate în domeniul ştiinţelor economice. După vârstă, la studiu au participat aproximativ câte o treime din reprezentanţii următoarelor categorii de vârstă - „22-34 de ani", „34-44 de ani" şi „peste 45 de ani". Jumătate dintre respondenţi activează în funcţie publică de o perioadă mai mare de 10 ani şi cei mai mulţi au avut un alt loc de muncă înainte de a se angaja în actuala autoritate publică. Majoritatea funcţionarilor publici nu sunt membri ai unui partid politic sau a unei organizaţii non-guvernamentale, iar circa 40% fac parte dintr-un sindicat de profil.

Ocuparea funcţiilor publice în administraţia publică centrală

Oportunităţile de dezvoltare profesională, activitatea interesantă, siguranţa postului şi oportunitatea de a fi în serviciul societăţii sunt principalii factori care i-au determinat pe respondenţi să aleagă o carieră în administraţia publică. Jumătate dintre funcţionari publici au ocupat postul actual prin concurs, iar circa un sfert au fost promovaţi. Cei care au ajuns în funcţie prin concurs au aflat despre posturile ocupate în prezent de la alte persoane şi din anunţurile de pe paginile web ale autorităţilor. În cazul celor mai mulţi respondenţi, la concursurile de ocupare a funcţiilor publice actuale au participat şi alţi candidaţi, şi ca metode de selectare s-a aplicat atât proba scrisă, cât şi interviul.

În opinia funcţionarilor care au fost angajaţi prin concurs, cei mai importaţi factori în obţinerea posturilor actuale sunt: experienţa profesională anterioară, competenţele specifice postului şi calificările academice.

Volumul mare de lucru, restructurările în cadrul autorităţii şi sarcinile noi pentru care nu există funcţii sunt factorii care influenţează crearea unui post nou în autorităţile respondenţilor.

Evaluarea performanţei şi monitorizarea obiectivelor

Nouă din zece funcţionari au menţionat că performanţa lor a fost evaluată prin fişa anuală de evaluare. Dintre aceştia, majoritatea a discutat obiectivele de performanţă stabilite înainte de ultima evaluare, a luat cunoştinţă de fişa de evaluare, după ce aceasta a fost completată şi a discutat cu superiorul/ evaluatorul despre rezultatele evaluării. Cei mai mulţi funcţionari consideră că rezultatele evaluării reflectă corect performanţa lor.

Cel mai des, rezultatele evaluării performanţei au fost folosite pentru îmbunătăţirea performanţei, sporirea motivaţiei de a munci şi acordarea unui spor.

Funcţionarii de conducere consideră că nu au instrumente pentru a gestiona slaba performanţă în rândul angajaţilor. Mai mult de jumătate dintre ei simt presiunea să ofere calificative înalte membrilor echipei, chiar dacă performanţa

lor este slabă, motivul principal pentru aceasta fiind că atmosfera de lucru ar putea fi afectată negativ.

Promovarea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală

În cariera lor din administraţia publică, 41% dintre funcţionari nu au avansat niciodată într-un post mai bun – fie cu salariu mai mare, fie cu mai multe responsabilităţi. Aceeaşi pondere de respondenţi au avansat într-un post mai bun în ultimii cinci ani. Unul din zece funcţionari nu este interesat în a fi promovat, iar un sfert dintre respondenţi a aplicat cel puţin o dată la un concurs de promovare.

Performanţa în activitate şi vechimea în serviciul public sunt criteriile care au ajutat cel mai des la promovarea angajaţilor din autorităţile publice centrale. Totodată, competenţele care, în opinia respondenţilor, îi vor ajuta cel mai mult să avanseze în carieră sunt: cunoştinţe de specialitate, expertiză, munca în echipă, orientare spre rezultate şi gândirea strategică şi planificare. O treime dintre funcţionarii publici sunt încrezători că vor fi promovaţi atunci când ating obiectivele profesionale sau realizează bine activitatea.

Instruirea funcţionarilor publici din administraţia publică centrală

Despre cunoaşterea cel puţin a unei limbi străine au declarat majoritatea respondenţilor, iar un sfert susţine că poate lua parte la o conversaţie în alte trei şi mai multe limbi străine. O pondere majoritară dintre funcţionari cunosc limba rusă pe lângă limba maternă şi mai puţin de jumătate vorbesc limba engleză suficient de bine.

În ultimele 12 luni, circa două treimi dintre funcţionari au participat la un curs de instruire din partea autorităţii. În cazul celor mai mulţi respondenţi, aceste cursuri au acoperit necesităţile de instruire identificate la ultima evaluare a performanţei şi au fost utile pentru desfăşurarea activităţii profesionale.

Funcţionarii sunt de părerea că finanţarea insuficientă şi faptul că autoritatea asigură prea puţine cursuri de instruire sunt principalele probleme cu referire la instruirea personalului din autorităţile lor.

Resursele şi mediul de lucru în administraţia publică centrală

Toţi respondenţii au acces permanent la un computer la locul de muncă, iar peste jumătate au evaluat nivelul lor de utilizare a computerului ca fiind avansat. Mai puţini funcţionari publici dispun în activitatea curentă de resurse ca – telefon mobil de serviciu (20%), laptop (27%) sau autoturism de serviciu (14%).

Aproximativ două treimi dintre respondenţi afirmă că au suficient timp pentru a realiza toate sarcinile necesare în program normal de lucru, iar resursele disponibile şi condiţiile de muncă le permit realizarea bună a activităţii lor. Peste jumătate dintre funcţionari sunt de părere că oamenii cu care lucrează cooperează şi comunică eficient în cadrul echipei.

În ultimii trei ani, încălcarea normelor de conduită profesională a fost principalul motiv pentru sancţionarea funcţionarilor publici din autorităţile respondenţilor.

Percepţiile funcţionarilor publici asupra eficienţei măsurilor de reformă în APC

Circa jumătate dintre funcţionari consideră că în Republica Moldova există corupţie, iar mai puţini de cred că acest fenomen este general şi are loc la toate nivelurilor. Fiecare al treilea participant la sondaj a afirmat că atât corupţia, cât şi conflictul de interese sunt răspândite în rândul funcţionarilor publici. Nivelul scăzut de salarizare, comportamentul cetăţeanului faţă de funcţionarul public şi nivelul scăzut al moralităţii au fost menţionate ca principale obstacole în respectarea normelor de conduită profesională a funcţionarilor publici

La consultări pe tema „Reforma administraţiei publice", organizate de Cancelaria de Stat, a participat unul din zece respondenţi. Fiecare al cincilea este de părerea că Strategia privind reforma administraţiei publice răspunde la rezolvarea problemelor identificate mai devreme. Dezvoltarea competenţelor profesionale, perfecţionarea sistemului de motivare financiară şi nefinanciară sunt cele mai importante componente din SRAP cu privire la resurse umane, care necesită soluţionare în următorii ani. Totodată, dezvoltarea competenţelor profesionale şi de expertiză este în topul tematicilor cursurilor la care respondenţii ar dori să participe în cadrul unui program de pregătire profesională.

În următorii cinci ani, funcţionarii se aşteaptă să apară îmbunătăţi în următoarele domenii: modernizarea administraţiei publice şi independenţa administraţiei faţă de influenţa politică.