

**CANCELARIA DE STAT
A REPUBLICII
MOLDOVA**



2018 RAPORT ANUAL

**CU PRIVIRE LA FUNCȚIA PUBLICĂ
ȘI STATUTUL FUNCȚIONARULUI PUBLIC**

CUPRINS

INTRODUCERE.....	3
SUMAR EXECUTIV	4
1. METODOLOGIE.....	11
2. FUNCȚIA PUBLICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....	12
2.1. Cadrul juridic și strategic	12
2.2. Organizarea funcției publice în Republica Moldova.....	13
2.2.1. Organizarea pe orizontală.....	13
2.2.2. Organizarea pe verticală.....	15
2.2.2.1. Statutul funcționarului public.....	17
2.2.2.2. Analiza după vârstă a funcționarilor publici	17
2.2.2.3. Analiza după gen a funcționarilor publici	18
2.2.2.4. Vechimea în funcția publică.....	20
3. ASPECTE FUNCȚIONALE ȘI ORGANIZAȚIONALE ALE MANAGEMENTULUI FUNCȚIEI PUBLICHE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	21
3.1. Responsabilități în Managementul Resurselor Umane.....	21
3.1.1. Managementul Resurselor Umane la nivel central (inclusiv sistemul informatic de MRU).....	21
3.1.2. Managementul Resurselor Umane la nivel local.....	22
3.2. Politici de dezvoltare profesională în funcția publică	25
3.2.1. Recrutarea	25
3.2.2. Transferul	27
3.2.3. Promovarea	27
3.2.4. Evaluarea performanței	28
3.2.5. Formarea profesională.....	29
3.2.6. Suspendarea raporturilor de serviciu.....	35
3.2.7. Încetarea raporturilor de serviciu	35
ANEXĂ: Datele consolidate pentru toate autoritățile administrației publice	38

LISTA ABREVIERILOR FOLOSITE

AAP	- Academia de Administrare Publică
APC	- Administrație Publică Centrală
APL	- Administrație Publică Locală
APL nivel II	- Administrație Publică Locală Nivel II
APL nivel I	- Administrație Publică Locală Nivel I
CS	- Cancelaria de Stat
RAP	- Reforma Administrației Publice
RU	- Resurse umane

INTRODUCERE

Raportul analizează situația privind implementarea prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (în continuare – *Legea nr. 158/2008*) după mai multe criterii și pune în context evoluția statutului funcției publice în anul 2018, atât în administrația publică *centrală*, cât și *locală*. Raportul este organizat conform principiilor SIGMA-OECD¹, pentru a fi un instrument util Guvernului Republicii Moldova în implementarea standardelor de reformă asumate.

Acest raport vine la doi ani de la reforma administrației publice centrale începută în anul 2016 și aflată încă în desfășurare. Reforma a constat în reducerea numărului de ministere și agenții prin comasarea acelor cu funcții compatibile, precum și în reorganizarea sau crearea altor entități publice. Reforma a avut în vedere și reducerea numărului de angajați pentru a eficientiza activitatea acestora. Acest proces a afectat inclusiv subdiviziunile resurse umane din autoritățile publice centrale. Raportul de față surprinde aceste schimbări, diferențele de valori (ex. nr. de angajați, etc.) dintre precedentul raport publicat și prezentul fiind, în principal, explicate prin schimbările din perioada 2016-2017.

Analiza s-a axat în totalitate pe datele prezentate de către autoritățile publice de nivel central și local. La cercetare au fost utilizate datele prezentate de către un număr de 918 autorități publice din 1038 avute în vedere în urma analizei legislației Republicii Moldova realizată special pentru prezentul studiu de către echipa Proiectului². Au fost supuse analizei 46058 de funcții din autoritățile administrației publice. Au fost analizate separat sectoarele APC și APL, iar pe unele segmente APL a fost analizată prin prisma nivelelor I și II de organizare administrativ-teritorială.

Scopul Raportului este de a pune în evidență situația privind implementarea prevederilor Legii nr.158/2008 și a Hotărârii Guvernului nr. 201/2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor acesteia, în autoritățile publice, în vederea formării unei imagini realiste referitor la managementul funcției publice și al funcționarilor publici în anul 2018.

¹ SIGMA (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului) este o inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene. Obiectivul său principal este consolidarea bazelor unei guvernante publice îmbunătățite și, prin urmare, sprijinirea dezvoltării socio-economice prin consolidarea capacităților sectorului public, consolidarea guvernării orizontale și îmbunătățirea concepției și punerii în aplicare a reformelor administrației publice, inclusiv prioritizarea adecvată, secvențierea și bugetarea.

² Proiectul “Sprijin pentru dezvoltarea capacității profesionale și a motivației angajaților administrației publice din Republica Moldova” (“Support to the professional capacity development and motivation of the Public Administration employees in the Republic of Moldova”).

SUMAR EXECUTIV

Cadrul legal

Republica Moldova deține un cadru legal favorabil practicilor de management modern al resurselor umane și are planificate o serie de măsuri concrete pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova.

Cadrul strategic

Cadrul strategic pentru gestionarea resurselor umane în serviciul public este stabilit în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (în continuare – Strategia RAP), împărțită în 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. Prin Hotărârea Guvernului nr.1351 din 15 decembrie 2016 a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Obiectivele specifice ale Strategiei RAP în ceea ce privește serviciul public și gestionarea resurselor umane sunt următoarele: 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 și 2) profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane.

Organizarea pe orizontală

Organizarea pe orizontală a serviciului public din Republica Moldova cuprinde funcții în cadrul autorităților publice în exercitarea prerogativelor de putere publică sau având responsabilitatea de a proteja interesele generale ale statului. Prevederile Legii nr. 158/2008 se aplică și funcționarilor publici cu statut special, în partea care nu este reglementată prin legi speciale, care include anumite aspecte legate de managementul RU pentru aceste grupuri de funcționari publici. Funcțiile cu statut special ocupă o pondere majoră în corpul funcției publice, mai exact 43% din personalul angajat în administrația publică. Această situație se explică prin faptul că marea majoritate a funcționarilor publici cu statut special se regăsesc în instituțiile „de forță” (angajații organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, penitenciarelor etc.), care dispun de un efectiv numeros.

Organizarea pe verticală

Organizarea pe verticală a serviciului public delimitează liniile de separare superioară și inferioară dintre persoanele desemnate politic, funcționarii publici și personalul de suport. Din perspectivă verticală, Legea nr. 158/2008 stabilește în mod clar personalul la nivelurile inferioare din ierarhia administrativă cărora legea nu li se aplică și distinge funcțiile de conducere de nivel superior. Diferite acte legislative se aplică grupurilor care nu se află în serviciul public, cum ar fi persoanele cu funcție de demnitate publică și persoanele numite discreționar în cabinetul acestora.

La linia inferioară de divizare, Legea nr. 158/2008 definește funcțiile auxiliare, care nu au statutul de funcționar public. Articolul 4 alin. (3) stipulează că personalul care îndeplinește funcții auxiliare este: „personalul din autoritățile publice care desfășoară activități auxiliare de secretariat, protocol, administrative, de administrare a sistemelor informaționale, inclusiv de introducere și prelucrare a informației ce asigură funcționarea autorității publice”. Funcția

publică este organizată și ocupată corect din punct de vedere piramidal și sustenabil pe categorii de angajați (de conducere/de execuție).

Vârsta corpului de funcționari publici

În ceea ce privește vârsta corpului de funcționari publici, acesta este îmbătrânit, mai cu seamă la nivelul APL. Vârsta medie a funcționarilor publici este pe un trend crescător în ultimii doi ani, acesta putând fi explicat prin reorganizarea Guvernului, în momentul comasării de autorități publice și a reducerii numărului de posturi/funcții publice, fiind preferați angajații cu mai multă experiență.

În anul 2018, vârsta medie a angajaților din administrația publică este de 46,6 ani, iar cea a funcționarilor publici este de 47 de ani. În APC vârsta medie este de 41 de ani, în timp ce în APL nivel I este de 50 de ani, iar în APL de nivel II de 49 de ani. Se constată faptul că la nivelurile APL corpul funcționarilor publici este îmbătrânit: procentul ridicat de funcționari publici cu vârste înaintate sugerează nevoia de a lua măsuri proactive pentru a crește numărul funcționarilor publici tineri.

Numărul persoanelor care au atins vârsta pentru obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă și care ocupă funcții publice se menține în jurul valorii de 10%. În ceea ce privește totalitatea angajaților din administrația publică, 5,5% dintre aceștia au atins vârsta de pensionare. Pentru anul 2018 se remarcă menținerea activă a persoanelor care au atins vârsta pensionării în procente mari, îndeosebi în APL nivel I în proporție de 13,7%, la APL nivel II în proporție de 14,5%, în timp ce APC are un grad scăzut de retenție a pensionarilor în administrația publică, de numai 2,6%.

Egalitatea de șanse în funcție de gen

Excluzând funcțiile speciale, se observă că funcțiile publice sunt ocupate într-o proporție semnificativă (peste 60%) de către femei. Adunând și funcțiile speciale, se observă că numărul de angajați din administrația publică se balansează semnificativ în favoarea bărbaților, femeile fiind prezente în proporție de numai 44% din total. Funcțiile speciale, dat fiind specificul acestora, sunt în proporție foarte mare (78%) populate de către bărbați.

Femeile sunt foarte prezente în cadrul funcțiilor publice de conducere, 2/3 din aceste funcții fiind ocupate de către doamne. În ceea ce privește funcțiile publice de conducere de nivel superior, situația este dezechilibrată în favoarea bărbaților, 60% dintre aceștia fiind domni, iar 40% fiind doamne.

Politici și capacități în domeniul managementului RU

Responsabilitatea pentru elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul resurselor umane în administrația publică și coordonarea realizării managementului resurselor umane, atât la nivel central, cât și la nivel local, revine Cancelariei de Stat (CS). Competențele CS referitoare la managementul serviciului public sunt enunțate în termeni generali și nu există o descriere detaliată a funcțiilor CS în domeniul gestionării RU, în special în ceea ce privește monitorizarea implementării legislației privind serviciul public, inclusiv a funcționarilor publici cu statut special, ceea ce alimentează reticența unor autorități publice, în special a celor autonome sau independente, în a furniza date în acest domeniu și afectează gestionarea eficientă a sistemului de management al resurselor umane pe tot parcursul serviciului public.

Capacitățile subdiviziunilor resurse umane din cadrul autorităților publice variază și, în general,

trebuie să se urmărească consolidarea acestora. Angajații acestor subdiviziuni îndeplinesc adesea un rol administrativ și se concentrează mai puțin pe latura strategică a managementului resurselor umane.

Sistemul informațional privind managementul resurselor umane, adică “Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” (RFPFP), care a fost înființat în 2013, nu este utilizat de către toate autoritățile publice. Instrumentele de dezvoltare a aplicațiilor și baza de date utilizează tehnologii mai vechi, ceea ce face dificilă dezvoltarea ulterioară a sistemului informațional existent. Sistemul nu a fost actualizat pentru a lua în considerare legea recent adoptată privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și schimbările pentru entitățile reorganizate în cadrul reformei administrației publice centrale.

Ocuparea funcției publice

Ocuparea funcției publice în anul 2018 este de 84%, continuând trendul descendent din ultimii trei ani, după ce în anii 2014-2015 s-a atins un grad de ocupare de cca 98%.

Din datele culese reiese faptul că rata de ocupare este mică la nivelul APC, pentru funcțiile de execuție fiind de doar 77%. Acest lucru reprezintă o slăbiciune la nivelul administrației publice centrale, dar, în același timp, o oportunitate de întinerire a corpului de funcționari publici cu o nouă generație de debutanți calificați. De asemenea, și APL nivelul II au o rată de ocupare relativ scăzută a posturilor/funcțiilor publice, de 84%.

Recrutarea și selecția funcționarilor publici

Legea nr. 158/2008 oferă o bază solidă pentru recrutarea și selecția funcționarilor publici pe bază de merite. Aceasta stabilește că orice concurs ar trebui să fie deschis, bazat pe merite profesionale, competențe și transparență și că ar trebui să existe acces egal la pozițiile publice pentru toți cetățenii.

Modalitatea principală de ocupare a funcțiilor publice este organizarea concursurilor (62%), care împreună cu promovarea în funcție (13%) însumează trei sferturi din modalitățile de ocupare a funcției publice, acestea având la bază meritul. Datele nu oferă însă și perspective calitative asupra proceselor de promovare și concurs (transparență, aplicarea nevicată a procedurilor etc.), ci indică exclusiv modalitățile de ocupare, așa cum au fost înregistrate formal.

Se remarcă un interes scăzut pentru pozițiile de funcționari din APL de nivel 1 și 2, aceste date subliniind încă o dată slaba atractivitate a funcției publice la nivel local. La nivel central atractivitatea funcției este, *per total*, puțin mai mare, dar nu spectaculoasă, de 1,6 candidați pe o funcție publică pentru ocuparea căreia autoritățile publice au organizat concurs.

Transferul funcționarilor publici

Instrumentul principal al mobilității orizontale este transferul funcționarului public. Există două modalități de transfer: (1) între autorități publice distincte sau (2) în cadrul aceleiași autorități publice, ca modalitate a modificării raporturilor de serviciu. Autoritățile publice pot da publicității funcțiile publice care pot fi ocupate prin transfer la cerere. În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici solicită ocuparea unei funcții publice prin transfer la cerere, este avantajat funcționarul public care deține rezultate mai bune la evaluarea performanțelor profesionale. În cazul în care rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici sunt egale, selecția se face pe bază de concurs. În practică, destul de rar se recurge la anunțul public de transfer, însă chiar și atunci nu-și atinge obiectivul de a atrage un număr mare

de candidați calificați, deoarece, de obicei, depun dosarele un număr foarte mic de candidați. Transferul fără existența unui anunț public prealabil, prin acordul direct cu conducătorii a două subdiviziuni/autorități este aplicat mult mai frecvent și cu succes. Totuși, acest tip de transfer presupune ca managerul unei subdiviziuni/autorități este conștient de calitățile, calificările și experiența unui funcționar public dintr-o altă subdiviziune/autoritate care poate fi interesat să fie transferat la o altă subdiviziune/autoritate.

Promovarea funcționarilor publici

În serviciul public din Republica Moldova funcționarii publici pot fi promovați numai dacă există un loc vacant disponibil. Prin urmare, oportunitățile de dezvoltare a carierei sunt restrânse. Oportunitățile limitate de promovare constituie o problemă importantă în gestionarea RU. Acest lucru este valabil mai ales la nivelurile superioare ale ierarhiei autorității publice, care, în mod natural, deține un număr redus de funcții publice vacante, iar șansele de promovare sunt scăzute.

Există o practică redusă de realizare a concursurilor interne între candidații eligibili pentru promovare. În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici îndeplinesc condițiile promovării într-o funcție publică superioară, selecția se face pe bază de concurs.

Evaluarea performanței

Evaluarea performanței se realizează anual în conformitate cu articolele 34-36 din Legea nr. 158/2008 și Hotărârea Guvernului nr. 201/2009. Criteriile de evaluare a performanței țin de gradul de îndeplinire a obiectivelor de activitate ale unui funcționar public, prioritățile cheie ale unui funcționar public care trebuie îndeplinite în perioada evaluată, implicând rezultatele dorite/scontate. Celelalte criterii includ competențele funcționarilor publici, cum ar fi, în cazul funcționarilor publici de execuție: competență profesională; activism și spirit de inițiativă; eficiență; calitate a muncii; lucru în echipă; comunicare. Criteriile de evaluare pentru funcțiile de conducere includ: competență managerială; competență profesională; activism și spirit de inițiativă; eficiență; creativitate; comunicare și reprezentare.

Rezultatele evaluării profesionale sunt apreciate cu calificative. Cu calificativul “bine” au fost apreciați mai mult de jumătate, sau în proporție de 56%, dintre cei care au trecut prin procedura de evaluare a rezultatelor anului 2018. Calificativul “foarte bine” a fost acordat pentru 38% dintre evaluări. Doar 6% dintre evaluări s-au finalizat cu calificativul “satisfăcător”. Calificativul “Nesatisfăcător” a fost acordat pentru 3 persoane, toate provenind din autoritățile administrației publice centrale. La nivelul II al APL tendințele sunt încă și mai accentuate, calificativele superioare fiind acordate, practic, pentru 100% dintre funcționarii publici. Există o inflație a celor două calificative de evaluare a performanței (bine și foarte bine) în serviciul public.

Formarea profesională

În conformitate cu prevederile Legii nr. 158/2008 (art. 37) autoritățile publice au obligația să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual și să prevadă în buget mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare.

Procentul de funcționari publici instruiți a continuat să scadă și în anul 2018, comparativ cu anii 2016 și 2017. Una din cauze poate fi reforma prin care au trecut unele din autoritățile publice centrale și nerealizarea activităților din planurile anuale de instruire din cauza pierderii grupurilor țintă de participanți și a focusării pe alte priorități generate de către reorganizarea Guvernului, și mai puțin pe instruirea continuă.

Doar cca. 46% din funcționarii publici au beneficiat de instruire conform standardului legal de minimum 40 ore/an. Cu toate că reprezintă o cerință legală, autoritățile publice au dificultăți în atingerea acestui indicator. De asemenea, tot un standard legal este și instruirea în volum de minimum 80 de ore pe an a funcționarilor publici debutanți, nivelul de atingere a acestuia fiind pentru anul 2018 la 17,7%. Acest indicator a înregistrat valori mici în ultimii doi ani, ceea ce indică posibile probleme la nivelul măsurilor de inducție a debutanților în funcția publică.

Jumătate din formarea profesională a funcționarilor publici se realizează în interiorul autorităților publice din care aceștia fac parte (cursuri susținute de către alte autorități publice, cursuri organizate cu sprijinul donatorilor internaționali, formare profesională de tip mentoring/coaching, realizată cu participarea colegilor cu mai multă experiență etc.). Circa 41% din formarea profesională în anul 2018 s-a realizat în țară, dar în afara autorității publice de către diferiți furnizori (Academia de Administrare Publică, cursuri organizate de donatori internaționali etc.), în timp ce 9% au participat la diferite forme de instruire (vizite de studii, cursuri, etc.) desfășurate în afara țării. Învățarea în medii on-line (*e-learning*) este în continuare sub-folosită, ca și în anul anterior, cota fiind sub 1%.

Se remarcă tendința autorităților publice de a organiza cursuri în interiorul acestora pentru funcționarii publici, în timp ce pentru funcțiile publice cu statut special sunt orientate pe cursurile externe.

Cadrul normativ care reglementează formarea profesională este coerent (articolele 37-38 din Legea nr. 158/2008 și Hotărârea Guvernului nr. 201/2009), cele mai multe elemente specifice managementului de resurse umane modern fiind deja integrate. Cu toate acestea, prevederile normative nu sunt aplicate în mod coordonat și sistemic la nivelul autorităților publice, neavându-se în vedere obținerea efectelor dezirabile la nivelul motivației și impactului muncii funcționarilor publici.

În ceea ce privește formarea profesională continuă, există anumite motive pentru care legislația nu produce efectele așteptate la nivelul funcției publice: (1) Instruirea profesională continuă se bazează pe ofertele (oportunitățile) venite din partea furnizorilor de formare profesională. Autoritățile trebuie să își dezvolte capacitățile de a planifica din timp formarea profesională pentru a nu fi dependente de și reactive doar la ofertele AAP și ai diferiților donatori internaționali; (2) În lipsa unei autorități la nivel central care să coordoneze toate cursurile organizate, nu este nici monitorizată și evaluată eficacitatea acestora.

Academia de Administrare Publică (AAP) este implicată în procesul anual de realizare a nevoilor de formare și în livrarea de cursuri, dar această entitate este doar unul dintre furnizorii de formare profesională, reacționând la nevoile exprimate, formal, în administrația publică și de către Cancelaria de Stat: nu are un rol proactiv în monitorizarea adevăratelor nevoi de formare de la nivelul administrației publice, nevoi ce derivă din legi noi sau politici publice de pe agenda autorităților publice sau schimbări de organizare/structură de la nivelul administrației publice.

În anul 2018 Academia de Administrare Publică a format un număr de 2030 de funcționari publici din toate nivelele administrației publice din Republica Moldova. Activitățile de instruire au fost realizate în baza comenzii de stat, la solicitarea autorităților publice și în colaborare cu partenerii de dezvoltare. Instruirile realizate de către Academia de Administrare Publică fac parte din instruirea externă în țară ca formă de instruire a funcționarilor publici. Dinamica numărului

de funcționari publici instruiți extern, în țară, pentru ultimii 3 ani de zile este negativă, numărul de participanți fiind în scădere.

Unul dintre punctele tari ale Academiei de Administrare Publică sunt cursurile pentru debutanții în funcția publică, mai ales pentru cei care nu au formarea inițială în domenii precum administrație publică/management etc. AAP funcționează sub potențial în acest domeniu, formând în anul 2018 doar 10% din debutanți, deși cursurile de inducție în funcția publică sunt solicitate și apreciate de către autoritățile publice.

Finanțarea dezvoltării profesionale

În ceea ce privește sursa fondurilor pentru finanțarea cursurilor AAP se observă că 34% de cursanți au fost formați în baza comenzii de stat, 42% au fost formați în baza finanțărilor oferite de către partenerii de dezvoltare internațională, în timp ce 15% de persoane au fost formate în baza solicitărilor venite de la autorități publice centrale. La distanță au fost formați 304 cursanți, toți provenind din APL. Cursurile provenite din comanda de stat sunt bine proporționate, în sensul că majoritatea (2/3) se adresează APC, mult mai vastă ca dimensiune în raport cu APL în Republica Moldova. De asemenea, se remarcă interesul partenerilor internaționali de dezvoltare către cursuri care au ca grupuri ținte APL, aproximativ trei sferturi dintre acestea vizând grupuri țintă de la nivelul autorităților locale.

În ceea ce privește alocarea de fonduri pentru formarea profesională continuă, marea majoritate a autorităților publice, de la toate nivelurile, nu uzitează de facilitatea de 2% din fondul de salarii, permisă de către lege. La nivelul I al APL situația nu este bună, 96% dintre acestea nealocând fonduri în acest sens. Situația este ușor aplanată în cadrul APL nivel II, proporția acelor care nu folosesc această facilitate fiind de 73%. La nivelul administrației publice centrale, doar 3% dintre autorități au folosit în întregime această facilitate pentru formarea profesională, în timp ce 80% nu au folosit-o deloc.

Suspendarea raporturilor de serviciu

Suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public. În art. 52 din Legea nr. 158/2008 sunt prevăzute temeiurile suspendării raporturilor de serviciu. În anul 2018 au fost înregistrate 1029 de suspendări, adică o cotă de 2,54% din totalul de funcții ocupate. Cele mai multe cazuri de suspendare a raporturilor de serviciu au intervenit în categoria funcțiilor publice de execuție. Din totalul de 1029 de suspendări, 889 s-au înregistrat în cadrul autorităților administrației publice centrale (86%), iar 140 la nivelul administrației publice locale (14%).

Încetarea raporturilor de serviciu

În ceea ce privește încetarea raporturilor de serviciu, cifrele din anul 2018 sunt consistente cu cifrele din anul 2017, proporțiile și tendințele fiind asemănătoare. De exemplu, rata de părăsire a funcției publice în 2018 și 2017 prin demisie a fost aceeași, de circa 74% din totalul cazurilor de încetare a raporturilor de serviciu. Acest lucru ar putea indica nevoia de creștere a atractivității funcției publice.

Rata de părăsire a funcției publice a fost în anul 2018 de 12,6% din totalul funcționarilor publici. Acest lucru denotă, la nivelul întregii administrații, o stabilitate pe funcție în limitele normale, dacă luăm în considerare reorganizările inițiate în anii 2016-2017. În anul 2018, cea mai mare stabilitate pe funcția publică se remarcă la APL de nivel I, în funcție rămânând 97,3% dintre cei angajați.

Tabelul de mai jos reflectă evoluția principalilor indicatori monitorizați începând cu anul 2011.

Indicatorii de performanță	U/M	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Situația
Pondere ocupării funcției publice conforme cadrului normativ	%	93.2	95.6	96.0	97.8	97.7	90.2	85	84.0	
Vârsta medie a funcționarilor publici	ani	40.7	43.8	42.4	42.7	41.8	40.4	40.7	47.0	
Pondere pensionarilor în numărul funcționarilor publici	%	5.8	7.9	9.3	8.9	9.2	9.3	9	10.4	
Pondere funcțiilor publice vacante ocupate în bază de merit:	%	71.7	70.7	63.5	68.4	72.2	70.4	65.6	75.0	
a) concurs	%	54.3	50.8	46.4	51.9	52.7	48.6	47.6	62.0	
b) promovare	%	17.4	19.9	17.1	16.5	19.5	20.8	18	13.0	
Rata funcționarilor publici evaluați cu calificativele „foarte bine” și „bine”	%	95.0	95.8	97.4	97.9	98.3	99.1	89.2	94.0	
Rata fluctuației funcționarilor publici	%	10.0	10.7	10.3	11.2	14.0	14.6	-	16.0	
Gradul de instruire a funcționarilor publici	%	59.2	69.5	73.7	54.5	64.6	75.9	-	46.6	
Pondere funcționarilor publici instruiți minimum 40 ore/an	%	57.2	51.4	49.5	31.2	30.0	25.9	58.0	43.6	
Pondere funcționarilor publici debutanți instruiți minim 80 ore	%	32.8	53.0	50.4	34.6	21.6	38.6	2.0	17.7	

LEGENDĂ*	Cod culoare
Evoluție dezirabilă , de peste 5 puncte procentuale, raportată la anul anterior:	
Evoluție indezirabilă , de peste 5 puncte procentuale raportată la anul anterior:	
Stagnare / Diferențe puțin semnificative, de sub 5 puncte procentuale, raportată la anul anterior:	
*Săgețile reflectă tendința (creștere, descreștere, stagnare) în evoluția indicatorului în anul 2018 în raport cu anul 2017	

1. METODOLOGIE

Colectarea datelor

Colectarea datelor pentru prezentul raport s-a făcut având la bază un chestionar adresat atât administrației publice centrale, cât și administrației publice locale, la ambele niveluri administrative.

Chestionarul a fost validat în cadrul unor interviuri de profunzime realizate la nivelul subdiviziunilor resurse umane din cadrul APC. Au fost analizate date statistice cu privire la angajații din administrația publică cu scopul de a reda dimensiunea acestuia, precum și de a înțelege profilul angajaților din administrația publică în funcție de vârstă, vechime, gen, grade de calificare, precum și date despre dinamica serviciului public (ocupare, fluctuație, pregătirea personalului). Au fost culese date de la subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților administrației publice.

Datele prezentate longitudinal (în timp) au fost extrase din rapoartele anuale, realizate începând cu anul 2011. Acestea ne permit înțelegerea evoluțiilor din administrația publică pe ultimi 8 ani.

Analiza datelor

Dintr-un total de 901 de primării de APL nivelul I, datele au fost completate de către 792 de primării. Un număr de 109 de primării nu au oferit răspunsuri, adică mai puțin de 13,5%. Pentru a oferi o imagine cât mai aproape de realitate asupra dimensiunii funcției publice la nivel local, pentru cele 109 de primării s-a calculat media (excluzând orașele) valorilor răspunsurilor celor 792 de primării (de mici dimensiuni) și s-a completat baza de date cu respectivele valori. Dat fiind faptul că numărul de angajați al primăriilor mici este în general limitat și cunoscut, marja de eroare este neglijabilă.

La nivelul APL nivelul II, rata de răspuns a fost excelentă, toate cele 35 de autorități ale APL nivel II (32 de raioane, municipiile Chișinău și Bălți, UTA Găgăuzia) furnizând informațiile solicitate.

Autoritățile administrației publice centrale³ au oferit răspunsuri în proporție de 91% (95 din 104⁴). În acesta situație, dată fiind diferența semnificativă dintre autoritățile APC, în prezentul raport nu a fost realizată indexarea cu media răspunsurilor oferite de către cele 95 de APC. Mai mult, o parte dintre aceste autorități au fost înființate pe parcursul anilor 2018 și 2019, acestea nefiind în măsură să raporteze date pentru anul 2018.

³ La momentul redactării raportului, în luna iunie 2019, existau 108 autorități ale administrației publice centrale. La 1 ianuarie 2019, existau 104 autorități APC. Dintre acestea 95 au furnizat date și au fost incluse în prezentul raport. Unele agenții din subordinea ministerelor au furnizat datele separat de aparatele centrale ale ministerelor.

⁴ Nu au furnizat date și sunt excluse din analiză următoarele autorități: Oficiul Avocatul Poporului, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Inspectoratul Energetic de Stat, Agenția pentru Eficiența Energetică, Serviciul Tehnologii Informaționale, Serviciul Dirijare Operațională și Inspectare, Marele Stat Major al Armatei Naționale, Agenția Națională pentru Sănătate Publică.

2. FUNCȚIA PUBLICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. Cadrul juridic și strategic

- [descrierea principalelor documente strategice din aria funcției publice]
- [legislația cu impact asupra funcției publice]

Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE se conțin în prevederile art. 22 Titlul IV capitolul 1 *Reforma administrației publice* care enumeră domeniile de cooperare și în prevederile din art. 47-51 Titlul IV capitolul 7 *Gestionarea finanțelor publice: politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern* care reglementează sistemele bugetare și de contabilitate, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern, lupta împotriva fraudei și corupției. Acestea setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, în special pentru a responsabiliza autoritățile administrației publice centrale, dar și pentru îmbunătățirea sistemului de control intern (inclusiv funcția de audit intern independentă din punct de vedere funcțional) în ceea ce privește autoritățile de stat și cele locale, dezvoltarea unui sistem de inspecție financiară și eficientizarea cooperării între actorii implicați în gestiunea și controlul financiar, auditul și inspecția cu actorii responsabili de buget, trezorerie și contabilitate pentru a stimula dezvoltarea guvernantei.

Programul de activitate al Guvernului adoptat pentru 2015-2018 a inclus buna guvernare și managementul funcției publice ca priorități.

Cadrul strategic pentru gestionarea resurselor umane în serviciul public este stabilit în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia privind reforma administrației publice (în continuare „RAP”) în iulie 2016, precum și Planul de acțiuni RAP pentru perioada 2016-2018, adoptat în decembrie 2016. Strategia este împărțită în 5 componente: responsabilizarea administrației publice; elaborarea și coordonarea politicilor publice; modernizarea serviciilor publice; managementul finanțelor publice; serviciul public și managementul resurselor umane.

Obiectivele specifice ale Strategiei RAP în ceea ce privește serviciul public și gestionarea resurselor umane sunt următoarele: 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; și 2) profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane. Aceste obiective trebuie atinse prin realizarea unui șir de acțiuni specifice menționate în Strategie pentru perioada 2016-2018 (faza 1) și perioada 2019-2020 (faza 2).

Pentru a oferi sprijin politic pentru procesul de reformă, Guvernul a înființat Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice⁵. Consiliul oferă o platformă politică la nivel înalt pentru luarea deciziilor și asumarea angajamentelor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice la nivel central și local. În 2017 și 2018, au avut loc mai multe reuniuni ale

⁵ Hotărârea Guvernului nr. 716 din 12 decembrie 2015 cu privire la Consiliul Național pentru Reforma Administrației Publice.

Consiliului, prezidate de Prim-Ministru, la care au participat reprezentanți ai Guvernului, ai Parlamentului și reprezentanți ai partenerilor de dezvoltare.

Cadrul legal pentru managementul resurselor umane în serviciul public este reglementat prin Legea nr. 158/2008⁶. Punerea în aplicare a Legii nr. 158/2008 este sprijinită de o serie de acte normative subsecvente care reglementează funcțiile specifice de gestionare a resurselor umane, cum ar fi: recrutarea competitivă, fișa postului, evaluarea performanței, dezvoltarea profesională continuă⁷.

Legea nr. 158/2008 se aplică și funcționarilor publici cu statut special, precum angajații serviciului diplomatic, serviciului vamal, din domeniul apărării, organelor securității naționale și ordinii publice și alte categorii, în partea care nu este reglementată prin legile speciale.

Remunerarea funcționarilor publici este reglementată de Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2018⁸. Legea se aplică tuturor angajaților din sectorul bugetar, atât din administrația centrală, cât și locală (autoritățile bugetare finanțate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale), persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcționarilor publici, inclusiv cu statut special, persoanelor care ocupă funcții cu statut special specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, din domeniul sănătății, protecției sociale, educației, culturii, etc.

2.2. Organizarea funcției publice în Republica Moldova

2.2.1. Organizarea pe orizontală

- *[Descrierea narativă și statistică a principalelor posturi de funcție publică din cadrul autorităților publice în exercitarea atribuțiilor conferite de lege și / sau având responsabilitatea de a proteja interesele generale ale statului]*

Organizarea pe orizontală a serviciului public din Republica Moldova cuprinde funcții în cadrul autorităților publice în exercitarea prerogativelor de putere publică sau având responsabilitatea de a proteja interesele generale ale statului în următoarele autorități:

(1) AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

- a. Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat (inclusiv oficiile teritoriale)
- b. Autoritățile publice autonome (aparatură centrală și subdiviziunile teritoriale)
- c. Secretariatul Curții Constituționale și autoritatea judecătorească

(2) AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

⁶ Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu modificările ulterioare, Monitorul Oficial nr. 230-232/840, 23 decembrie 2008. Legea a fost modificată de 33 de ori de la adoptarea sa.

⁷ În principal, Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

⁸ Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Monitorul Oficial nr. 441-447 din 30.11.2018.

- a. MINISTERE [Organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități administrative centrale (aparatul central și subdiviziunile teritoriale)]
- b. AGENȚII [Autoritățile din subordinea organelor centrale de specialitate ale administrației publice și din subordinea altor autorități administrative centrale (aparatul central și subdiviziunile teritoriale)]

(3) AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

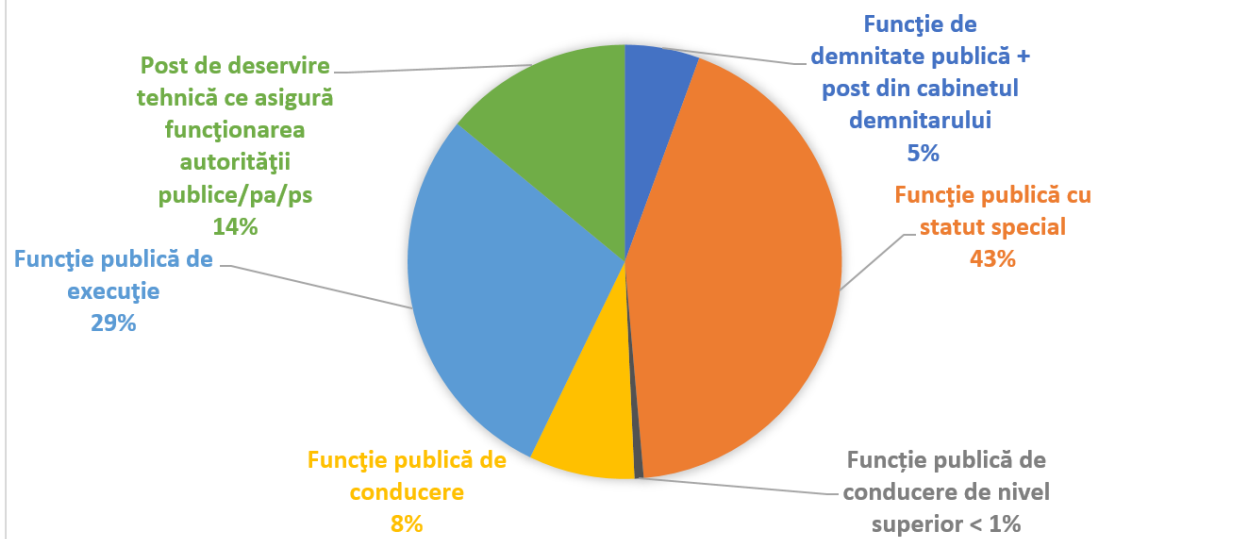
- a. RAIOANE, municipiile Chișinău și Bălți, UTA Găgăuzia [Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea]
- b. PRIMĂRII [Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi]

Prevederile Legii nr. 158/2008 se aplică și funcționarilor publici cu statut special, care au făcut obiectul unei legislații speciale care reglementează anumite aspecte legate de managementul resurselor umane pentru aceste grupuri de funcționari publici. Funcționarii publici cu statut special se află în următoarele autorități:

- Ministerul Afacerilor Interne, în baza Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne;
- Centrul Național Anticorupție, în baza Legii nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție;
- Serviciul pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, în baza Legii nr. 308/2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
- Serviciul de Informații și Securitate, în baza Legii nr. 170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate;
- Serviciul de Protecție și Pază de Stat, în baza Legii nr. 134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat;
- Administrația Națională a Penitenciarelor, în baza Legii nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare;
- Ministerul Apărării, în baza Legii nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, în temeiul Legii nr. 761/2001 cu privire la serviciul diplomatic;
- Serviciul Vamal, în baza Legii nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal;
- Serviciul Fiscal, în baza Codului Fiscal nr. 1163/1997;
- Procuratura (numai inspectorii din cadrul inspecției procurorilor), în baza Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură;
- Autoritatea Națională de Integritate, în baza Legii nr. 132/2016 privind Autoritatea Națională de Integritate.

Conform datelor oferite de către autoritățile publice, se remarcă un număr mare de funcții cu statut special, raportat la numărul funcțiilor din administrația publică, aproximativ 43% (Fig. 1).

Fig. 1 Structura funcțiilor în administrația publică



Această situație se explică prin faptul că marea majoritate a funcționarilor publici cu statut special se regăsesc în instituțiile de forță (angajații serviciului vamal, ai organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, penitenciarelor etc.), care dispun de un efectiv numeros. În țările europene, statutul special este, de obicei, atribuit personalului care este expus unui risc crescut pentru viață și sănătate, precum și celor care fac obiectul expunerii prelungite la stres fizic și psihic; celor care poartă arme, uniforme și insigne; celor care au dreptul de a folosi forța fizică etc.

2.2.2. Organizarea pe verticală

- [Descrierea liniilor de separare între funcțiile politice, funcțiile publice și personalul de suport]

Organizarea pe verticală a serviciului public delimitează liniile de separare superioară și inferioară dintre persoanele desemnate politic, funcționarii publici și personalul de suport. Din perspectiva organizării pe verticală, Legea nr. 158/2008 stabilește în mod clar personalul la nivelurile inferioare din ierarhia administrativă cărora legea nu li se aplică și distinge funcțiile de conducere de nivel superior. Diferite acte legislative se aplică grupurilor care nu se află în serviciul public, cum ar fi persoanele cu funcție de demnitate publică⁹ și persoanele numite discreționar în cabinetul acestora¹⁰.

La linia inferioară de divizare, Legea nr. 158/2008 definește funcțiile auxiliare, care nu au statutul de funcționar public. Articolul 4 alin. (3) stipulează că personalul care îndeplinește funcții auxiliare este: „personalul din autoritățile publice care desfășoară activități auxiliare de secretariat, protocol, administrative, de administrare a sistemelor informaționale, inclusiv de introducere și prelucrare a informației ce asigură funcționarea autorității publice”.

Numărul de posturi, precum și numărul de funcționari din autoritățile publice care au participat

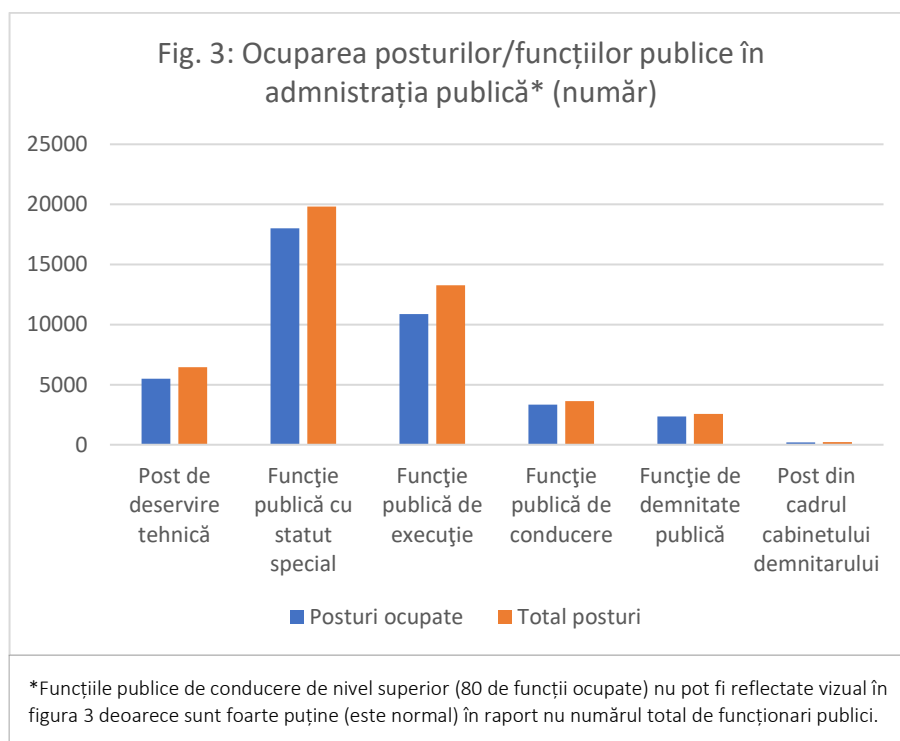
⁹ [Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică](#)

¹⁰ [Legea nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică](#)

la analiză, arată dimensiunea serviciului public în anul 2018, datele fiind reflectate în termeni absoluți, așa cum se prezintă situația la data de 01.01.2019, în figurile 2 și 3 de mai jos.

Fig. 2. Posturi / funcții publice în administrația publică, la 1 ianuarie 2019

Nr	Indicatori	Total	Total funcții publice (7+8+9)	Funcție de demnitate publică	Post din cadrul cabinetului persoanei ce exercită funcție de demnitate publică	Funcție publică de conducere de nivel superior	Funcție publică de conducere	Funcție publică de execuție	Funcție publică cu statut special	Post de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice /pa/ps
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Efectivul limită de personal la 01.01.2019, unități	46058	16986	2570	226	90	3632	13264	19815	6461
2	Funcții publice / posturi ocupate la 01.01.2019, persoane	40361	14304	2360	190	80	3345	10879	18005	5502
2.1	<i>bărbați</i>	23022	4134	1690	107	48	1057	3029	14280	2811
2.2	<i>femei</i>	17340	10170	671	83	32	2288	7850	3725	2691
3	Gradul de ocupare a funcțiilor publice / posturilor, %	88%	84%	92%	84%	89%	92%	82%	91%	85%



Cel mai mic grad de ocupare, dar situat în limita valorilor normale, s-a înregistrat în cadrul funcțiilor publice de execuție, cca. 82%.

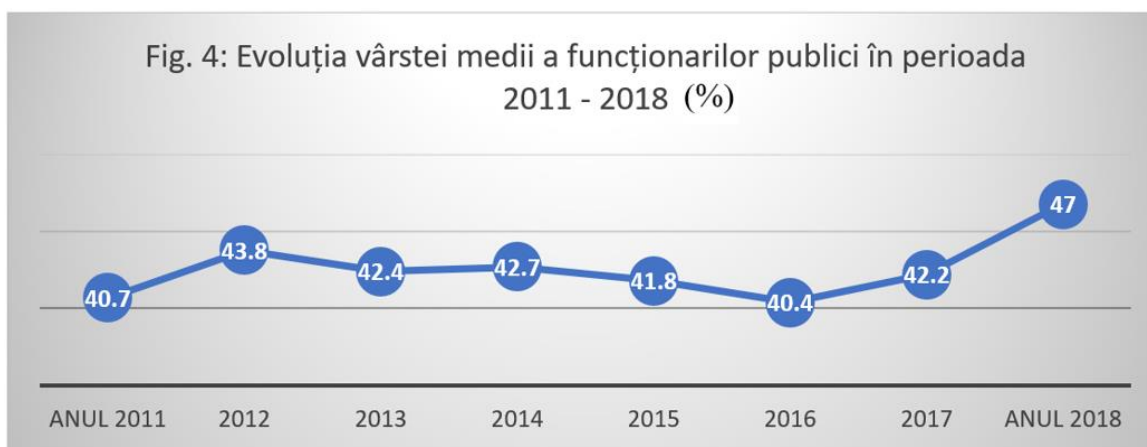
2.2.2.1. Statutul funcționarului public

- [Descrierea dispozițiilor generale relevante pentru raporturile de serviciu ale funcționarilor publici și administrarea funcției publice]

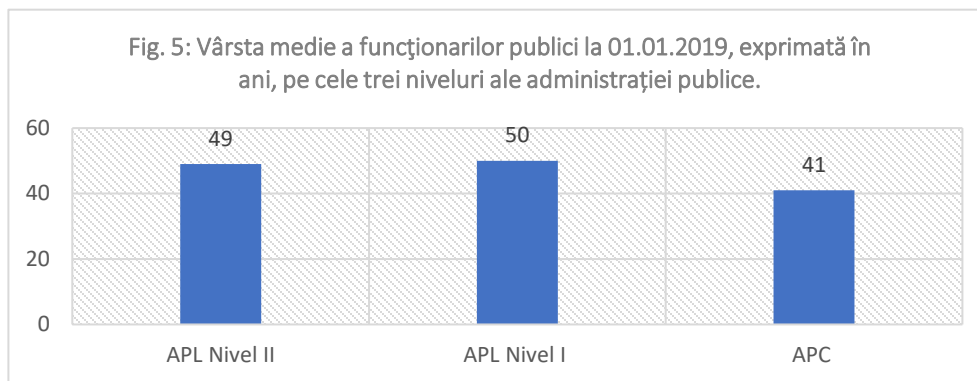
Statutul funcționarului public este bine definit de legislație. Următoarele aspecte majore ale statutului funcționarului public sunt cuprinse în Legea nr. 158/2008: sfera de aplicare și principiile serviciului public; clasificarea; recrutarea și selecția, inclusiv a funcționarilor publici în funcțiile de conducere superioare; drepturile și obligațiile funcționarilor publici, inclusiv sistemul de integritate; dezvoltarea profesională, evaluarea performanțelor, mobilitatea și promovarea; procedurile disciplinare, suspendarea raporturilor de serviciu; încetarea raporturilor de serviciu și destituirea; gestionarea și coordonarea centrală a serviciului public. După cum s-a menționat anterior, remunerarea funcționarilor publici este acoperită în totalitate de Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

2.2.2.2. Analiza după vârstă a funcționarilor publici

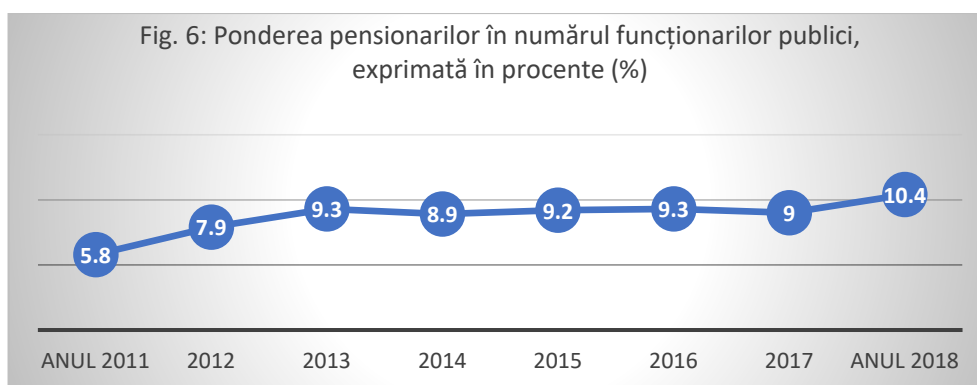
Vârsta medie (Fig. 4) a funcționarilor public este pe un trend crescător în ultimii doi ani, acesta putând fi explicat prin reorganizarea Guvernului, în momentul comasării de autorități publice și a reducerii numărului de posturi fiind preferați angajații cu mai multă experiență.



Pentru anul 2018, vârsta medie a angajaților din administrația publică este de 46,6 ani, a funcționarilor publici este de 47 de ani, angajații din APL fiind în medie mai în vârstă cu aproximativ 8-9 ani decât cei din APC (Fig. 5). Cu vârste medii de 49 și, respectiv, 50 de ani, se constată faptul că la nivelurile APL copul funcționarilor publici este relativ îmbătrânit: procentul ridicat de funcționari publici cu vârste înaintate sugerează nevoia de a lua măsuri proactive pentru a crește numărul funcționarilor publici tineri.



Numărul persoanelor care au atins vârsta pentru obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă și care ocupă funcții publice se menține în jurul valorii de 10% (Fig. 6). În ceea ce privește totalitatea angajaților din administrația publică, 5,5% dintre aceștia au atins vârsta de pensionare.



Pentru anul 2018 se remarcă menținerea activă a persoanelor care au atins vârsta pensionării în procente mari, îndeosebi în administrația publică locală, la APL nivel 1 în proporție de 13,7% , la APL nivel II (raioane) în proporție de 14,5%, în timp ce APC are un grad scăzut de retenție a pensionarilor în administrația publică, de numai 2,6%.

2.2.2.3. Analiza după gen a funcționarilor publici

Pentru o imagine corectă asupra echilibrului de gen în administrația publică se impune analizarea separată a raportului dintre femei și bărbați, incluzând și excluzând funcțiile publice cu statut special. Funcțiile publice cu statut special sunt în mare parte masculinizate, corespunzând unor autorități de forță (gen poliție etc.), ale căror angajați sunt, în mare parte, bărbați.

Excluzând funcțiile publice cu statut special, se observă că funcțiile publice sunt ocupate într-o proporție semnificativă (peste 60%) de către femei (Fig. 7). Adunând și funcțiile publice cu statut special, se observă că numărul de angajați din administrația publică se balansează semnificativ în favoarea bărbaților, femeile fiind prezente în proporție de numai 44% din total (Fig. 8). În cadrul funcțiilor publice cu statut special, cum s-a menționat mai sus, dat fiind specificul acestora, se observă că sunt în proporție foarte mare (78%) populate de către bărbați (Fig. 9).

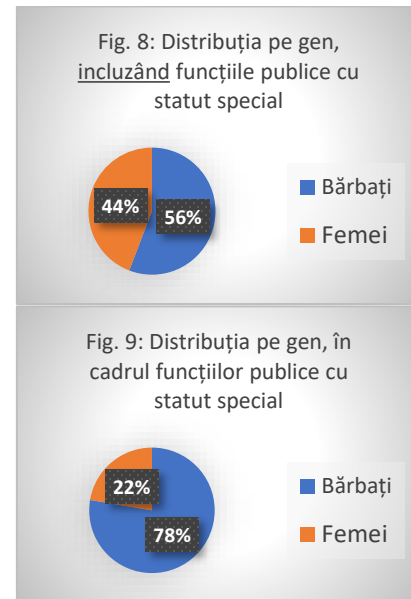
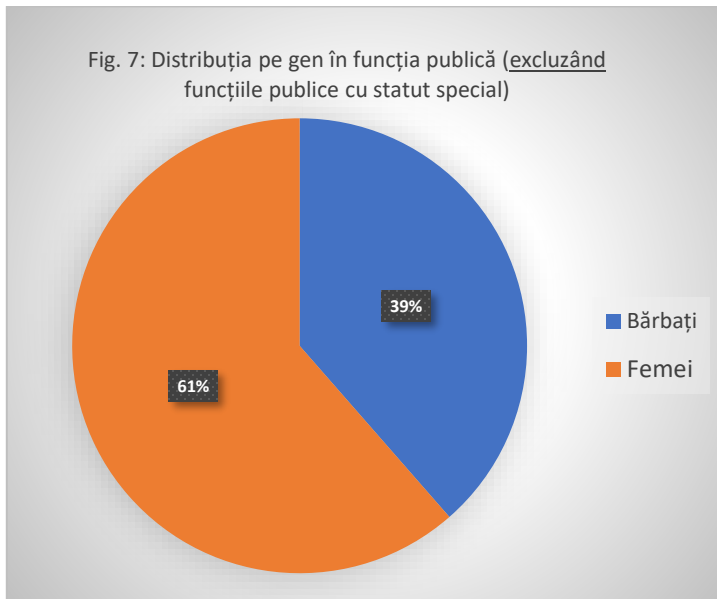
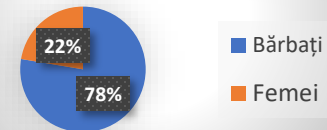
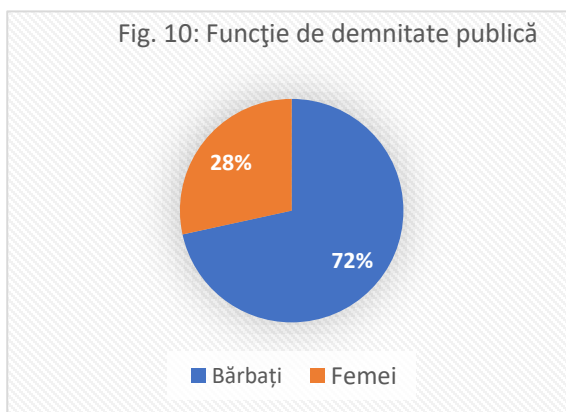


Fig. 9: Distribuția pe gen, în cadrul funcțiilor publice cu statut special



În ceea ce privește accesul femeilor la pozițiile de **demnitate publică** (Fig. 10), acestea sunt mai slab reprezentate. Această situație se explică prin faptul că angajații sistemului de justiție (judecători/procurori), dar și deputații, primarii, președinții și vicepreședinții de raion, funcții în care femeile sunt net subreprezentate¹¹, sunt incluși la categoria funcțiilor de demnitate publică și cântăresc mult în ansamblul acestor funcții.



Femeile sunt foarte prezente în cadrul **funcțiilor publice de conducere**, 2/3 din aceste funcții fiind ocupate de către doamne. În ceea ce privește **funcțiile publice de conducere de nivel superior**, situația este dezechilibrată în favoarea bărbaților, 60% dintre funcționarii publici fiind bărbați, iar 40% fiind femei. Această situație corespunde tendinței generale reflectate de proporția bărbaților conducători de toate nivelurile, care

este mai mare decât cea a femeilor¹².

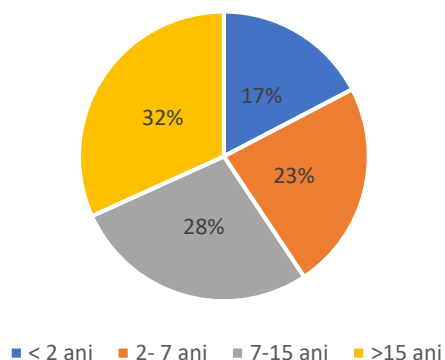
¹¹ Deși ponderea femeilor în numărul total al judecătorilor constituie 47,4%, în același timp, ponderea femeilor în numărul total al procurorilor este de doar 30,45%. Din cei 647 de procurori, un număr de 450 îl reprezintă bărbații, iar un număr de 197 - femeile (Raportul Procuraturii Generale, pag.22, <http://www.procuratura.md/file/RAPORT%20CSP%202018.pdf>).

După alegerile parlamentare din 2014, participarea femeilor la nivel parlamentar pentru mandatul 2014-2018 relevă o reprezentare a femeilor în proporție de doar 21,8%, în anul 2018 din 101 deputați doar 22 fiind femei. Participarea femeilor în funcțiile de primar după alegerile locale din 2015, pentru mandatul 2015-2019, este de doar 20,6%, președinți de raion – 15,2% și vicepreședinți – 18,7% (Egalitatea de gen în procesele electorale din Republica Moldova, <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/MD/moldova-gender-equality-in-elections-in-the>).

¹² Biroul Național de Statistică realizează anual portretul statistic al femeii și bărbatului în Republica Moldova, cea mai recentă actualizare fiind pentru 2017. Potrivit datelor BNS, din totalul de conducători de toate nivelurile (Grupa majoră 1 conform CORM: legislatori, membri ai executivului, alți înalți demnitari și conducători ai administrației

2.2.2.4. Vechimea în funcția publică

Fig. 11: Vechime în funcție publică, persoane, exprimată în procente



60% din funcționarii publici din Republica Moldova au mai mult de 7 ani experiență de muncă în funcția publică (Fig. 11). Cu toate acestea, există un procent relativ ridicat de angajați (17%) care au mai puțin de 2 ani experiență, ceea ce indică o fluctuație relativ ridicată a personalului, mai ales în contextul în care în ultimii doi ani, în urma restructurărilor, unii funcționari publici au părăsit administrația publică. La nivelul APC, acolo unde principalele restructurări au avut loc, 20% dintre angajați au mai puțin de 2 ani de experiență. La nivelul orașelor și comunelor (APL nivel I) numărul

persoanelor cu experiență mai mică de 2 ani se încadrează în limitele normale de recrutare, fiind de până la 13,5%.

Recomandări

- *Identificarea unor politici de întinerire a corpului de funcționari publici din APL, precum atragerea și formarea profesională a tinerilor, recrutarea cu precădere din absolvenții de studii de management, administrative sau politice;*
- *Limitarea politicii de prelungire a raporturilor de serviciu cu persoane care au împlinit vârsta necesară obținerii dreptului de pensie la cazuri cu totul excepționale, în special în APL;*
- *Identificarea măsurilor de motivare a personalului, în vederea diminuării fluctuației relativ mari de personal, în special de la nivelul administrației publice centrale.*

3. ASPECTE FUNCȚIONALE ȘI ORGANIZAȚIONALE ALE MANAGEMENTULUI FUNCȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

3.1. Responsabilități în Managementul Resurselor Umane

3.1.1. Managementul Resurselor Umane la nivel central (inclusiv sistemul informatic de MRU)

- *[Descrierea responsabilităților politice și operaționale ale MRU la nivel central – autoritatea cu puteri orizontale să coordoneze funcția publică];*
- *[Descrierea sistemului informatic care sprijină planificarea necesarului de forță de muncă, administrarea, remunerarea și monitorizarea practicilor de MRU în funcția publică].*

Responsabilitatea pentru gestionarea resurselor umane în serviciul public, atât la nivel central, cât și la nivel local, revine Cancelariei de Stat. Competențele Cancelariei de Stat referitoare la managementul serviciului public sunt definite în termeni generali. Articolul 16 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate prevede că: “Cancelaria de Stat coordonează managementul funcției publice și al funcționarilor publici”. În plus, [Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern](#), în art. 31 alin. (2), a consolidat responsabilitatea Cancelariei de Stat în domeniul managementului resurselor umane în felul următor: „Cancelaria de Stat elaborează, promovează și implementează politica statului în domeniul resurselor umane în administrația publică și coordonează realizarea managementului resurselor umane în cadrul ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență”. [Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat](#) acordă Cancelariei de Stat autoritatea: “să asigure promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane”. Cu toate acestea, nu există o descriere detaliată a funcțiilor Cancelariei de Stat în domeniul gestionării resurselor umane, în special în ceea ce privește monitorizarea implementării legislației privind serviciul public, inclusiv a funcționarilor publici cu statut special, ceea ce împiedică gestionarea eficientă a sistemului de management al resurselor umane pe întreg domeniul serviciului public.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 223 din 3 aprilie 2019 a fost modificată structura Cancelariei de Stat și a fost creată o nouă subdiviziune, Direcția managementul funcției publice și resurse umane (Hotărârea Guvernului nr. 657/2009, anexa 2, punctul 17). Direcția se află în procesul completării locurilor vacante.

Capacitățile subdiviziunilor resurse umane din cadrul autorităților publice variază și, în general, trebuie să se urmărească consolidarea acestora. Angajații subdiviziunilor resursele umane îndeplinesc adesea un rol administrativ și se concentrează mai puțin pe latura strategică a managementului resurselor umane.

Sistemul informațional privind managementul resurselor umane (RFPFP), adică “Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, care a fost înființat în 2013, nu este utilizat de către toate autoritățile publice. Instrumentele de dezvoltare a aplicațiilor și baza de date utilizează

tehnologii mai vechi, ceea ce face dificilă dezvoltarea ulterioară a sistemului informațional. Sistemul nu a fost actualizat pentru a lua în considerare legea recent adoptată privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și schimbările pentru entitățile reorganizate în cadrul reformei administrației publice centrale. În cele din urmă, RFPFP este un sistem autonom, care nu este integrat cu sistemul de calculare a salariului.

3.1.2. Managementul Resurselor Umane la nivel local

Principiul de bază al administrației publice la nivel local în Republica Moldova este stabilit în articolul 109 din Constituție, potrivit căruia administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Potrivit articolului 12 din Legea nr. 158/2008, autoritățile publice asigură administrarea funcției publice și a funcționarilor publici. Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici se organizează și se realizează prin intermediul subdiviziunii resurse umane.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea¹³.

Autoritățile administrației publice locale mari organizează subdiviziuni specifice pentru resurse umane. De regulă, atribuțiile din domeniul resurse umane sunt coordonate sau exercitate partajat de către consiliul local, secretarul consiliului și primarul pentru APL nivel I și consiliul raional, secretarul consiliului și președintele raionului pentru APL nivel II (raioane, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți și a UTA Găgăuzia).

Competențele autorităților APL nivelul I, precum și ale municipiilor Bălți și Chișinău

Competențele consiliului local/municipal

- aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;
- alege, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii);
- numește, pe bază de concurs desfășurat în condițiile legii, secretarul consiliului, eliberează din funcție, în condițiile legii, viceprimarul și secretarul consiliului, alte persoane numite de consiliu;

Competențele primarului

- propune, în condițiile legii, organigrama și statele primăriei, schema de salarizare a personalului acestora și le supune aprobării consiliului local/municipal;
- numește, stabilește atribuțiile și eliberează din funcție șefii de subdiviziuni, de servicii, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și dezvoltarea profesională.

Competențele autorităților publice raionale (APL nivel II)

Competențele consiliului raional

¹³ Art. 4 alin. (4) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

- aprobă organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, ale direcțiilor și ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional;
- alege din rândul consilierilor președintele raionului;
- alege, la propunerea președintelui raionului, vicepreședinții raionului;
- desemnează, pe bază de concurs desfășurat conform legislației în vigoare, secretarul consiliului raional și conducătorii instituțiilor și subdiviziunilor din subordine.

Competențele președintelui raionului

- coordonează și controlează activitatea serviciilor publice ale consiliului raional;
- audiază rapoartele și informațiile șefilor acestor servicii.

În ceea ce privește autoritățile APL nivel II, acestea au capacități diferite de management al resurselor umane, aflate la un moment intermediar de dezvoltare. În cazul APL nivel I, practicile de resurse umane sunt la un nivel incipient de dezvoltare, formarea profesională a acestora fiind extrem de necesară.

Recomandări

- *Identificarea și descrierea detaliată a funcțiilor Cancelariei de Stat în domeniul gestionării funcției publice, inclusiv a funcționarilor publici cu statut special, pentru managementul integral și eficient al resurselor umane pe întreg domeniul serviciului public.*
- *Sporirea autorității legale și a capacității Cancelariei de Stat de a monitoriza aplicarea Legii nr. 158/2008, precum și a funcțiilor publice cu statut special;*
- *Consolidarea capacității administrative a Cancelariei de Stat în procesul de coordonare a politicilor de resurse umane în serviciul public prin angajarea personalului suplimentar, deja specializat și cu experiență în domeniul resurselor umane.*
- *Întărirea capacității administrative a subdiviziunilor resurse umane din cadrul autorităților publice, pentru ca acestea să poată sprijini cu resurse umane competente (începând cu recrutarea și finalizând cu formarea profesională și evaluarea performanței) managementul autorităților din care fac parte în realizarea misiunii și atingerea obiectivelor asumate (îndeplinirea unui rol strategic la nivelul autorităților).*
- *Re-evaluarea actualului sistem informațional privind managementul resurselor umane, adică “Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, realizat în anul 2013, a cărui tehnologie (baza de date utilizează tehnologii mai vechi) nu permite o bună flexibilitate pentru înregistrările specifice managementului resurselor umane. O nouă soluție informatică va trebui să ia în considerare și să reflecte inclusiv legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, asigurându-se interconectarea cu sistemul informațional de calculare a salariului.*
- *Revizuirea legislației cu privire la funcțiile publice cu statut special pentru a elimina dublările de reglementare cu Legea nr. 158/2008.*
- *Sporirea legăturilor dintre prioritățile Guvernului și formarea profesională a funcționarilor publici, astfel încât reformele și principalele politici planificate de către Guvern să beneficieze de sprijin calificat.*

3.2. Politici de dezvoltare profesională în funcția publică

3.2.1. Recrutarea

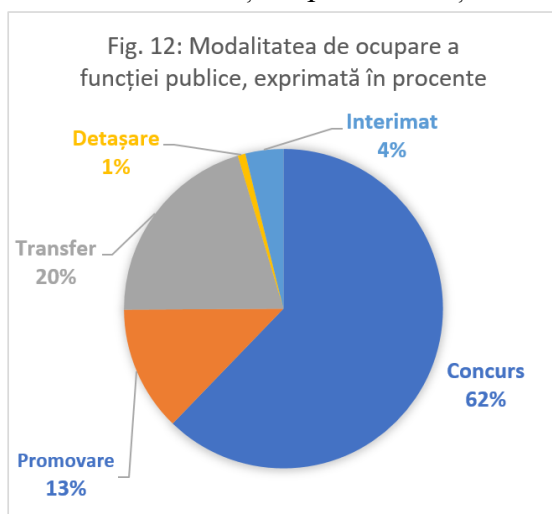
- [Descrierea procedurilor de recrutare și de selecție a personalului]
- [Situția în domeniul selecției și recrutării personalului]

Legea nr.158/2008 oferă o bază solidă pentru recrutarea și selecția funcționarilor publici pe bază de merite. Aceasta stabilește că orice concurs ar trebui să fie deschis, bazat pe merite profesionale, competențe și transparență și că ar trebui să existe acces egal la pozițiile publice pentru toți cetățenii. Procedura de organizare a unui concurs este foarte detaliată, fiind stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009, modificată de mai multe ori.

Toate posturile vacante sunt anunțate pe site-ul cariere.gov.md, pe site-ul web al autorității publice și în mass-media națională.

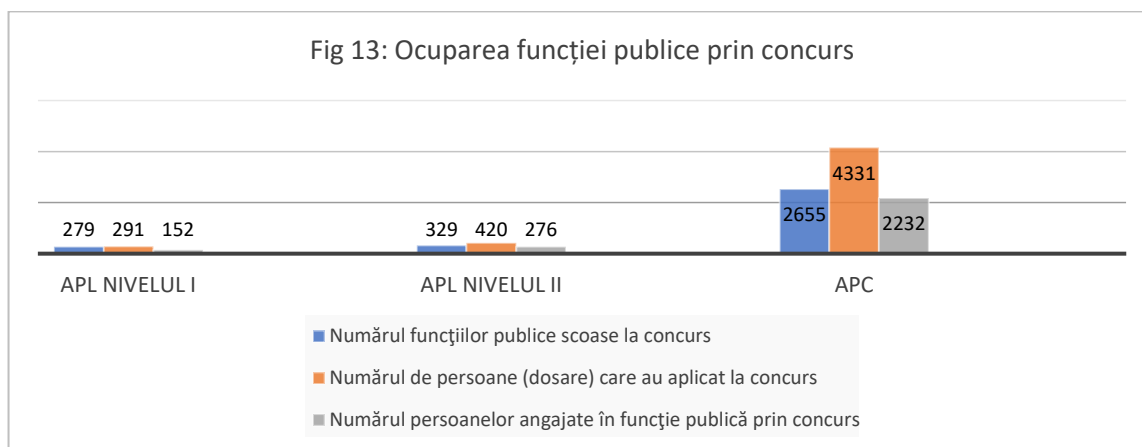
Procedura de selecție pentru funcțiile de execuție și pentru cele de conducere include examinarea dosarului de concurs, proba scrisă, ce include un test-grilă și 2-3 însărcinări practice, și interviul. Candidații sunt selectați de către comisia de concurs, care este compusă din 5-7 membri, inclusiv președinte și secretar, precum și din 2 membri supleanți, desemnați prin actul administrativ emis/adoptat de persoana/organul care are competența legală de numire în funcție.

Selectarea candidaților pentru funcțiile de conducere de nivel superior este efectuată de comisia de concurs, formată din șapte experți, inclusiv președinți și membri ai diferitelor entități academice, conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 654 din 16 august 2017. Procedura de selecție pentru funcțiile de conducere de nivel superior include numai examinarea CV-ului și interviul.



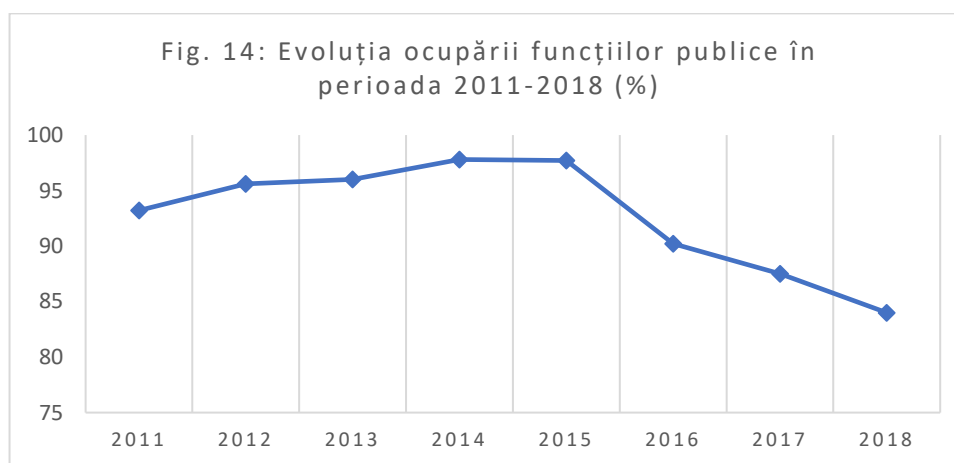
Din figura nr. 12 se observă că modalitatea principală de ocupare a funcțiilor publice este concursul (62%), care împreună cu promovarea (13%) însumează trei sferturi din modalitățile de ocupare a funcției publice, acestea având la bază

meritul. Datele nu oferă însă și perspective calitative asupra proceselor de promovare și concurs (transparență, aplicarea nevicată a procedurilor etc.), ci indică exclusiv modalitățile de ocupare, așa cum au fost înregistrate formal.

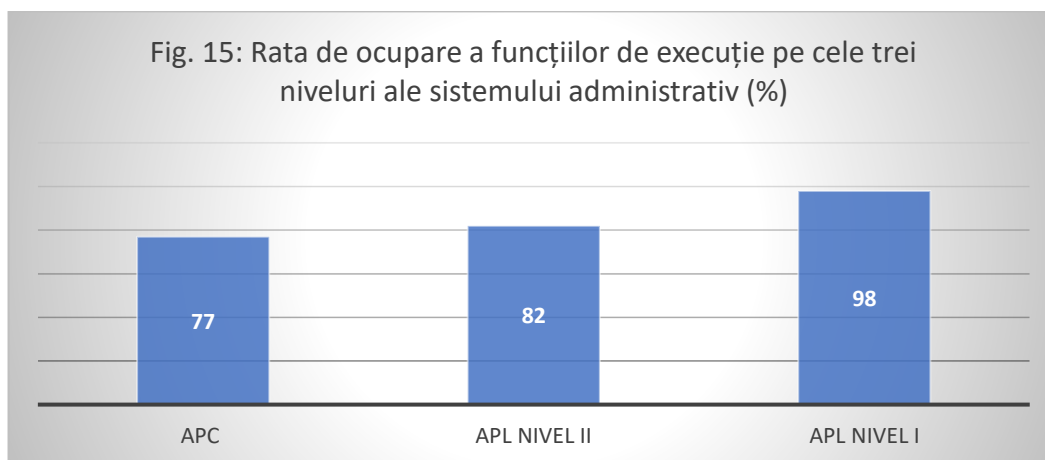


Se remarcă un interes scăzut pentru pozițiile de funcționari din APL de nivel I și II, aceste date subliniind încă o dată slaba atractivitate a funcției publice la nivel local. La nivel central atractivitatea funcției este, *per total*, puțin mai mare, de 1,6 candidați pe o funcție publică pentru ocuparea căreia autoritățile publice au organizat concurs (Fig. 13).

Rata de ocupare a posturilor în funcția publică în anul 2018 a fost de 84%, continuând trendul descendent din ultimii trei ani, după ce în anii 2014-2015 s-a atins un grad de ocupare de cca. 98% (Fig. 14).



Din datele culese reiese faptul că rata de ocupare este mică la nivelul APC, pentru funcțiile de execuție fiind de doar 77% (Fig. 15). Acest lucru reprezintă o slăbiciune la nivelul administrației publice centrale, dar, în același timp, o oportunitate de întinerire a corpului de funcționari publici cu o nouă generație de debutanți calificați. De asemenea, și APL nivelul II are o rată de ocupare relativ scăzută a funcțiilor, de 82%.



3.2.2. Transferul

- [Descrierea procedurilor de transfer]
- [Situția în domeniul practicilor de transfer]

Prin transferul funcționarilor publici se ocupă 20% dintre funcțiile publice (Fig. 12, *supra*), acesta fiind instrumentul principal al mobilității orizontale. Există două modalități de transfer:

- 1) între autorități publice distincte sau
- 2) în cadrul aceleiași autorități publice, ca modalitate a modificării raporturilor de serviciu.

Autoritățile publice pot da publicității funcțiile publice care pot fi ocupate prin transfer la cerere. În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici solicită ocuparea unei funcții publice prin transfer la cerere, este avantajat funcționarul public care deține rezultate mai bune la evaluarea performanțelor profesionale. În cazul în care rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici sunt egale, selecția se face pe bază de concurs. În practică, destul de rar se recurge la anunțul public de transfer, însă chiar și atunci nu pare să-și atingă obiectivul de a atrage un număr mare de candidați calificați, deoarece, de obicei, depun dosarele un număr foarte mic de candidați. Transferul fără existența unui anunț public prealabil, prin acordul direct cu conducătorii a două subdiviziuni/autorități este aplicat mult mai frecvent și cu succes. Totuși, acest tip de transfer presupune că managerul unei subdiviziuni/autorități este conștient de calitățile, calificările și experiența unui funcționar public dintr-o altă subdiviziune/autoritate care poate fi interesat să fie transferat la o altă subdiviziune/autoritate.

3.2.3. Promovarea

- [Descrierea procedurilor de promovare]
- [Situția în domeniul practicilor de promovare]

În serviciul public din Republica Moldova funcționarii publici pot fi promovați numai dacă există locuri vacante disponibile. Prin urmare, oportunitățile de dezvoltare a carierei sunt, în general, restrânse. Oportunitățile limitate de promovare constituie o problemă importantă în gestionarea resurselor umane. Acest lucru este valabil mai ales la nivelurile superioare ale ierarhiei autorității, care, în mod natural, deține un număr redus de posturi vacante, iar șansele de promovare sunt în general rare. În anul 2018, 13% dintre funcționarii publici au ocupat funcții publice prin promovare

Potrivit articolului 45 alin. (5) din Legea nr. 158/2008, în situația în care doi sau mai mulți funcționari publici îndeplinesc condițiile promovării într-o funcție publică superioară, selecția se face pe bază de concurs. Există însă o practică redusă de realizare a concursurilor interne între candidații eligibili pentru promovare și, de regulă, rămâne la discreția conducerii să decidă cine va fi promovat. Acest lucru nu ar trebui să fie surprinzător, având în vedere faptul că Legea nr. 158/2008 acordă prioritate promovării și transferării în raport cu procedura concursului.

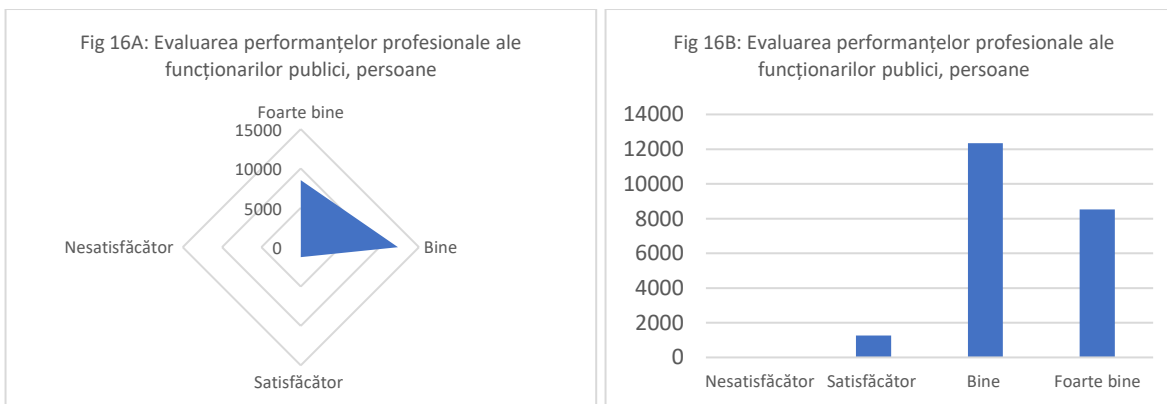
3.2.4. Evaluarea performanței

- [Descrierea procedurilor de evaluare a performanței]
- [Situația în domeniul practicilor de evaluare a performanței]

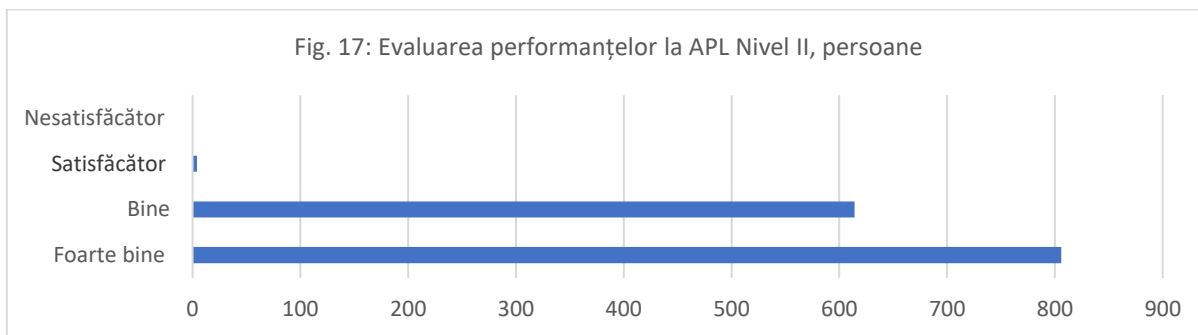
Evaluarea performanței se realizează anual în conformitate cu articolele 34-36 din Legea nr. 158/2008 și Hotărârea Guvernului nr. 201/2009. Criteriile de evaluare a performanței țin de îndeplinirea obiectivelor de activitate ale unui funcționar public, prioritățile cheie ale unui funcționar public care trebuie îndeplinite în perioada evaluată, implicând rezultatele dorite/scontate. Celelalte criterii includ competențele funcționarilor publici, cum ar fi, în cazul funcționarilor publici de execuție: competență profesională; activism și spirit de inițiativă; eficiență; calitate a muncii; lucru în echipă; comunicare. Criteriile de evaluare pentru funcțiile de conducere includ: competență managerială, competență profesională, activism și spirit de inițiativă, eficiență, creativitate, comunicare și abilități de reprezentare.

Rezultatele procesului de evaluare sunt luate în considerare la conferirea gradului de calificare superior, promovarea în funcție publică superioară sau destituirea din funcția publică. Destituirea poate avea loc pentru incompetență profesională stabilită în urma obținerii calificativului „nesatisfăcător” la evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public.

Rezultatele evaluării profesionale sunt apreciate cu calificative. Cu calificativul “bine” au fost apreciați mai mult de jumătate, sau în proporție de 56%, dintre cei care au parcurs procedura de evaluare a rezultatelor anului 2018. Calificativul “foarte bine” a fost acordat pentru 38% dintre evaluări. Doar 6% dintre evaluări s-au finalizat cu calificativul “satisfăcător”. Calificativul “nesatisfăcător” a fost acordat pentru 3 persoane, toate provenind din administrația publică centrală. Figurile de mai jos redau aceleași date, pentru a evidenția situația “debalansată”.



La nivelul II al APL tendințele sunt încă și mai accentuate, calificativele superioare fiind acordate, practic, pentru 100% dintre funcționarii publici (Fig.17).



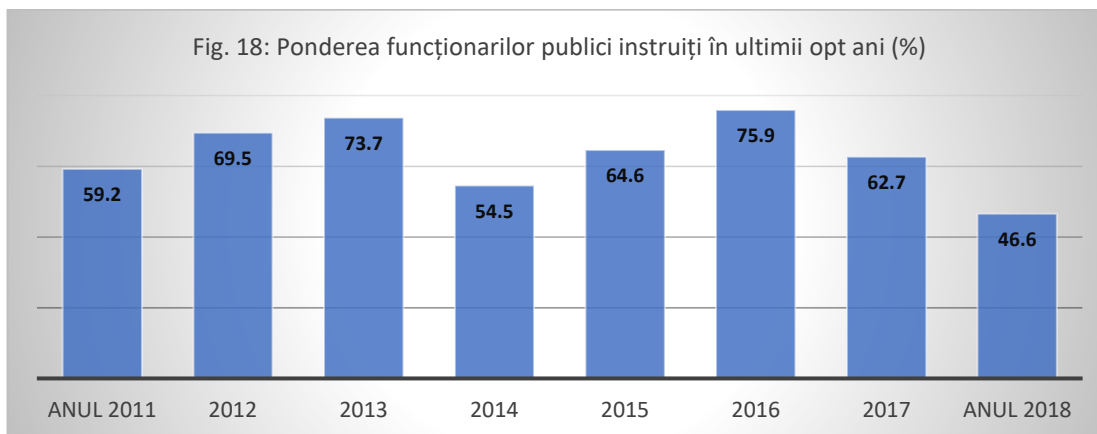
Noua Lege nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar prevede bonusuri de performanță, care se acordă lunar, ca urmare a rezultatelor unei evaluări trimestriale a performanței. Atribuirea bonusurilor de performanță în fiecare autoritate este reglementată prin act normativ intern. Resursele pentru bonusuri de performanță se limitează la 10% din suma anuală a salariilor de bază la nivelul unității bugetare. Exercițiul anual de evaluare a performanței realizat în conformitate cu Legea nr. 158/2008 nu a fost legat de evaluarea trimestrială a performanțelor realizată în conformitate cu noua Lege nr. 270/2018 și, astfel, nu există în acest moment o corelare clară între cele două exerciții de evaluare a performanțelor.

3.2.5. Formarea profesională

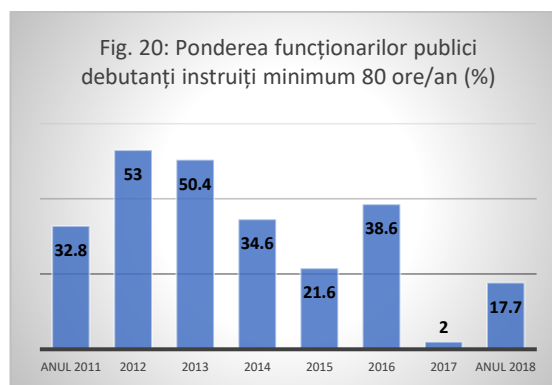
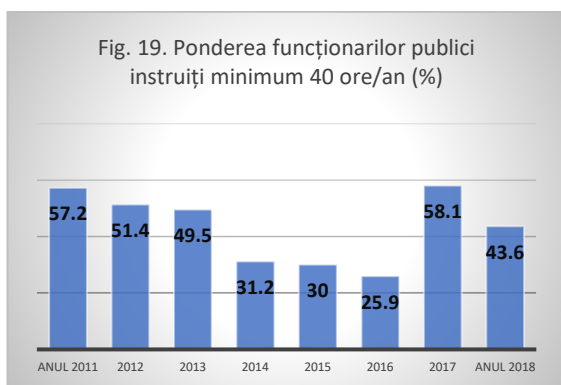
- *[Descrierea sistemului de formare profesională dedicat funcției publice]*
- *[Analiza nevoilor de capacitate a sistemului de formare profesională]*
- *[Analiza nevoilor de formare profesională]*

În conformitate cu prevederile Legii nr. 158/2008 (art.37) autoritățile publice au obligația să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, să prevadă în buget mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare.

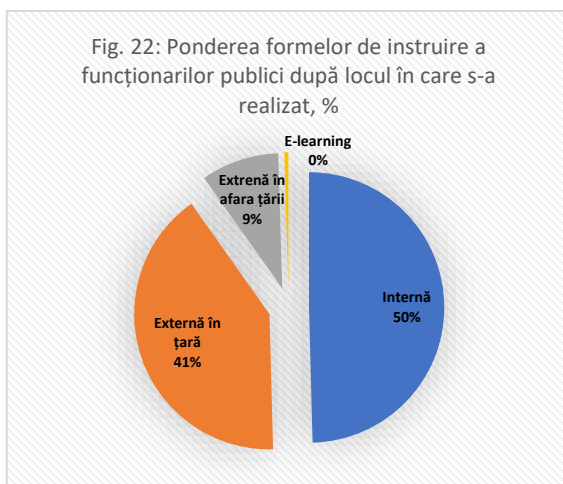
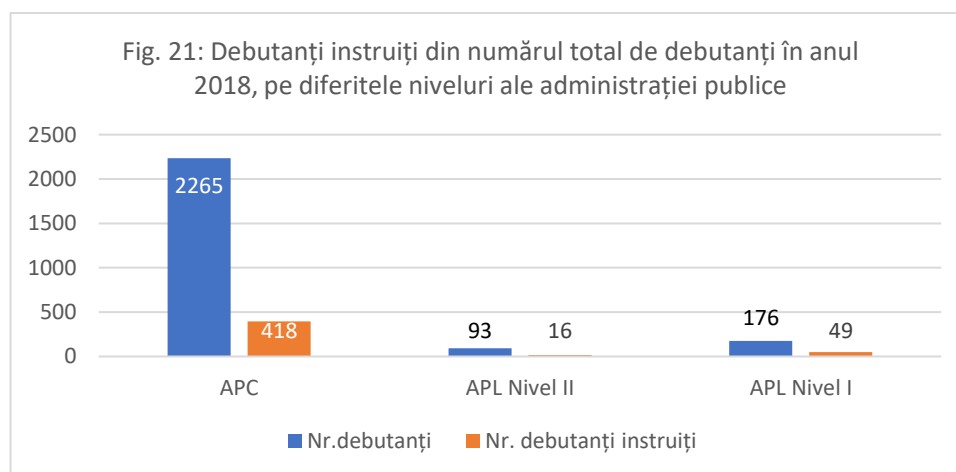
Ponderea funcționarilor publici instruiți (Fig. 18) a continuat să scadă și în anul 2018, comparativ cu anii 2016 și 2017. Una din cauze poate fi reforma prin care au trecut unele din autoritățile publice centrale și nerealizarea activităților din planurile anuale de instruire din cauza pierderii grupurilor țintă de participanți și a concentrării pe alte priorități generate de reorganizarea Guvernului, și mai puțin pe instruirea continuă.



Ponderea funcționarilor publici instruiți minimum 40 ore/an a scăzut față de anul anterior cu aproximativ cu 14,5%, după ce în anul 2017 înregistrase o creștere semnificativă (Fig. 19). Cu toate că atingerea acestui indicator reprezintă o cerință legală, autoritățile publice au dificultăți în îndeplinirea acestui standard. De asemenea, tot un standard legal este și instruirea a minimum 80 de ore pe an a funcționarilor publici debutanți, nivelul de atingere a acestuia fiind pentru anul 2018 la 17,7% (Fig. 20). Acest indicator a înregistrat valori mici în ultimii doi ani, ceea ce indică dificultăți la nivelul măsurilor de inducție a debutanților în funcția publică.



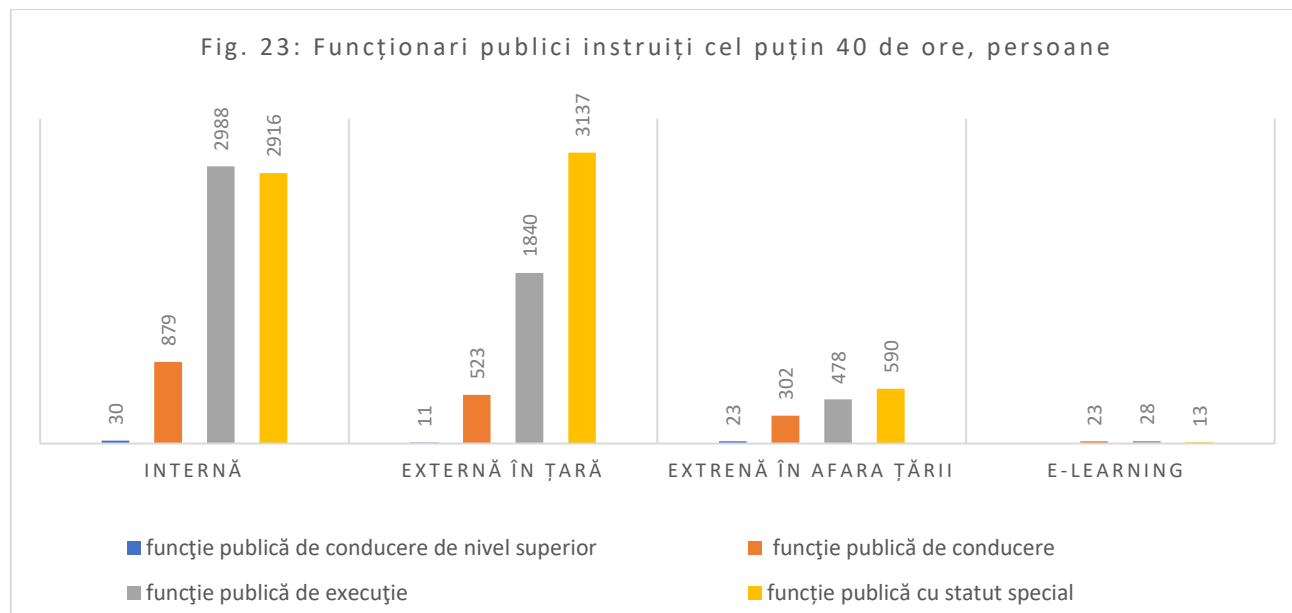
Instruirea funcționarilor publici debutanți conform standardului de 80 de ore în comparație cu numărul total al debutanților din autoritățile publice pe fiecare nivel al administrației publice este reflectată în Fig. 21. După ce în anii 2012 și 2013 se reușea atingerea unor cote de peste 50%, valorile aferente acestui indicator au oscilat semnificativ (Fig. 20), ceea ce denotă internalizarea scăzută a practicii de a impune instruirea funcționarilor debutanți cu minimul de 80 de ore pe an. Autoritățile publice trebuie să facă eforturi pentru creșterea numărului de funcționari publici debutanți instruiți anual.



Jumătate din formarea profesională a funcționarilor publici (Fig. 22) se realizează în interiorul autorităților publice din care aceștia fac parte (cursuri susținute de către alte autorități publice, cursuri organizate cu sprijinul donatorilor internaționali, formare profesională de tip mentoring/coaching, realizată cu

participarea colegilor cu mai multă experiență etc.). Circa 41% din formarea profesională în anul 2018 s-a realizat în țară, dar în afara autorității publice de către diferiți furnizori (Academia de Administrare Publică, cursuri organizate de donatori internaționali etc.), în timp ce 9% au participat la diferite forme de instruire (vizite de studii, cursuri, etc.) desfășurate în afara țării. Învățarea în medii on-line (e-learning) este în continuare sub-folosit, ca și în anul anterior, având o pondere sub 1% din ansamblul formelor de instruire profesională.

Din graficul de mai jos (Fig. 23) se remarcă tendința autorităților publice de a organiza cursuri în interiorul acestora pentru funcționarii publici, în timp ce pentru funcțiile publice cu statut special sunt orientate pe cursurile din afara propriei entități.



În ceea ce privește legislația care reglementează formarea profesională, aceasta este coerentă, cele mai multe elemente specifice managementului resurselor umane modern fiind deja integrate. Cu toate acestea, prevederile legale nu sunt aplicate în mod coordonat și sistemic la nivelul autorităților publice, neavându-se în vedere obținerea efectelor dezirabile la nivelul motivației și impactului muncii funcționarilor publici.

În ceea ce privește formarea profesională continuă, există anumite în implementare de către autoritățile publice:

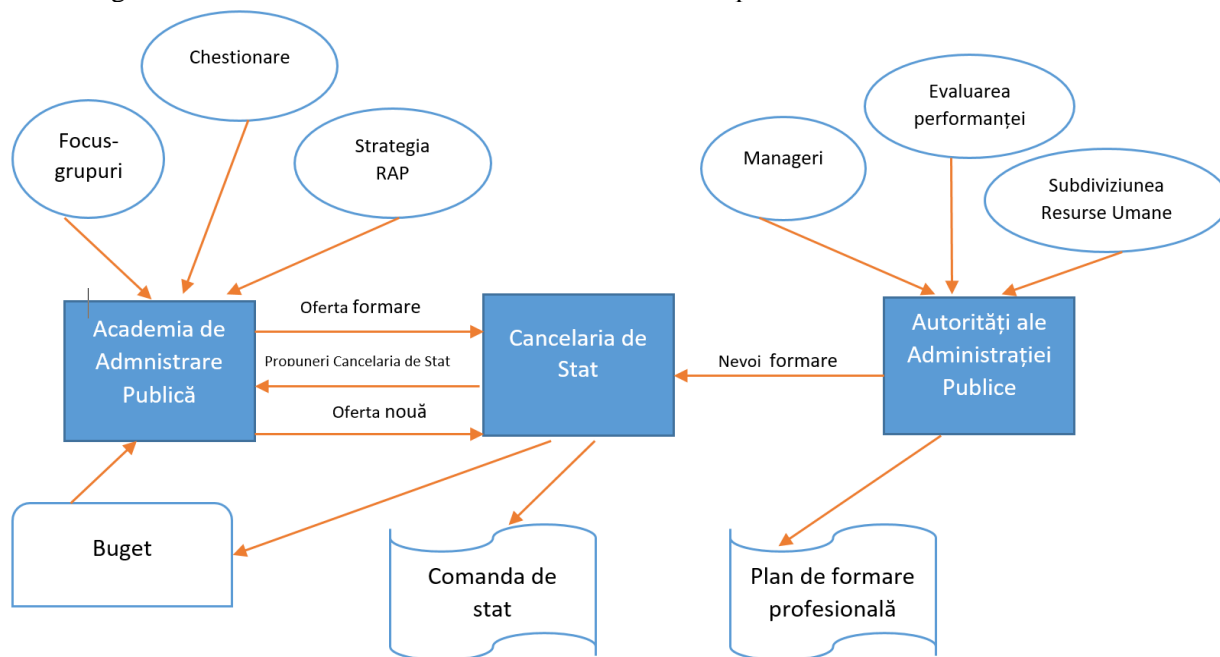
- (1) Instruirea profesională continuă se bazează pe ofertele (oportunitățile) venite din partea furnizorilor de formare profesională. Autoritățile trebuie să își dezvolte capacitățile de a planifica din timp formarea profesională, pentru a nu fi dependente și reactive doar de ofertele AAP și ai diferiților donatori internaționali;
- (2) În lipsa unei entități la nivel central care să coordoneze toate cursurile organizate, nu este nici monitorizată și evaluată eficacitatea acestora.

Academia de Administrare Publică nu are un rol central de a dezvolta și organiza cursurile de formare profesională continuă. Academia este implicată în procesul anual de realizare a nevoilor de formare și în livrarea de cursuri, dar această entitate este doar unul dintre furnizorii de formare profesională, reacționând la nevoile exprimate, formal, în administrația publică și de către Cancelaria de Stat: nu are un rol proactiv în monitorizarea adevăratelor nevoi de formare de la nivelul administrației publice, nevoi ce derivă din noi legi, noi politici publice de pe agenda autorităților sau schimbări de organizare/structură de la nivelul administrației publice.

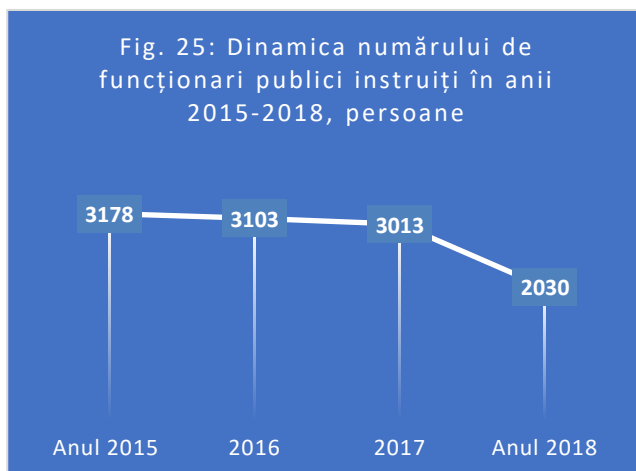
Analiza nevoilor de formare reprezintă în principal un proces-suport pentru realizarea comenzii de stat. Acesta se bazează pe nevoile de formare exprimate de fiecare autoritate, și nu pe detectarea unor nevoi sistemice/strategice. Documentul final este rezultatul colaborării dintre AAP, autorități ale administrației publice și Cancelaria de Stat (Fig. 24). Cele trei părți au propriile procese de colectare și analiză a datelor, dar în majoritate acestea se bazează pe informațiile colectate la distanță (e-mail) și sintetizate de către subdiviziunile RU din ministerele de linie și APL de nivel II. Propunerile sunt colectate și sintetizate de către CS, dar nu se poate verifica în ce măsură acestea reprezintă adevăratele nevoi de formare, mai ales acolo unde funcția de management al RU este slabă (și fără a fi conectată cu managementul/deciziile importante de la nivelul autorității), mai ales la nivel local.

Subdiviziunile RU, în cele mai multe autorități îndeplinesc doar funcții de bază (precum realizarea de înregistrări și respectarea unor proceduri formale), fără a avea funcțiile specifice managementului modern al resurselor umane, ca parte a managementului (conducerii) autorității. Din acest motiv, subdiviziunile RU nu exercită funcția sau nu au capacitățile necesare pentru a face analize ale nevoilor de formare relevante, pe baza metodelor curente, iar aceasta afectează capacitatea Cancelariei de Stat de a realiza o planificare relevantă a formării profesionale la nivel sistemic.

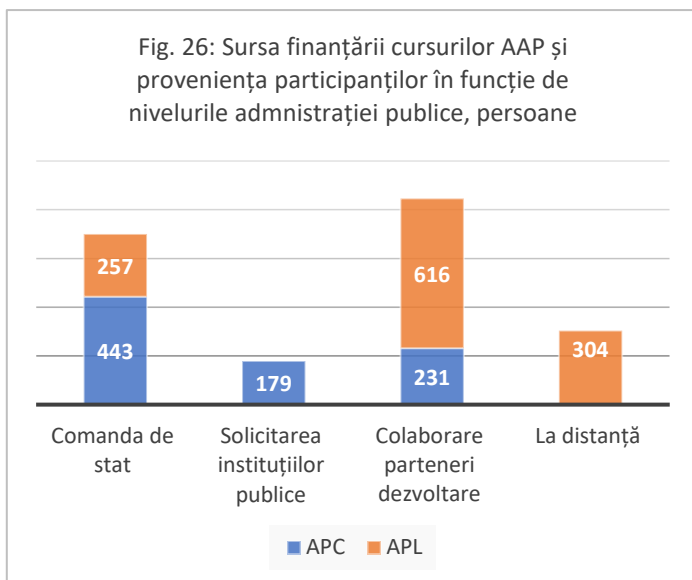
Fig. 24: Schema realizării analizei nevoilor de formare pentru comanda de stat



În acest context, este nevoie de o entitate care să aibă rolul de a coordona atât identificarea nevoilor de formare sistemice, cât și planificarea anuală a cursurilor, bugetarea corespunzătoare a acestora, inclusiv prin coordonarea partenerilor de dezvoltare și a proiectelor de asistență tehnică de care Republica Moldova beneficiază.



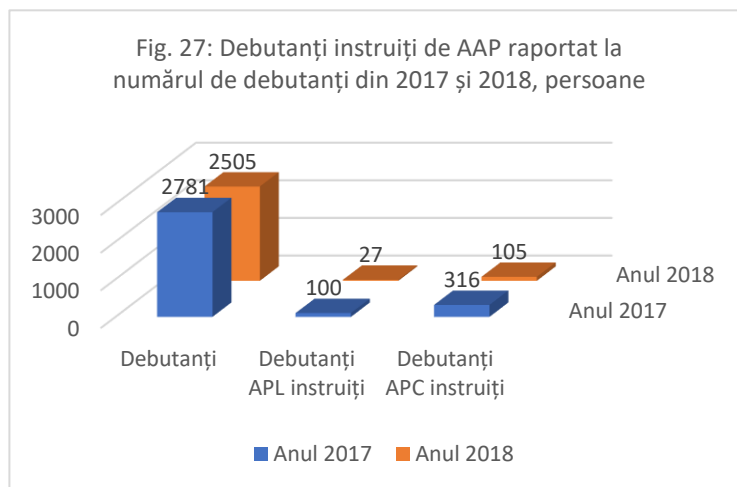
În anul 2018 Academia de Administrare Publică a format un număr de 2030 de funcționarii publici din toate nivelele administrației publice din Republica Moldova (Fig. 25). Activitățile de instruire au fost realizate în baza comenzii de stat, la solicitarea autorităților publice și în colaborare cu partenerii de dezvoltare. Instruirile realizate de către Academia de Administrare Publică fac parte din instruirea externă în țară, ca formă de instruire a funcționarilor publici. Dinamica numărului de funcționari publici instruiți extern, în țară, pentru ultimii 3 ani de zile este negativă. numărul de participanți fiind în scădere (Fig. 25).



În ceea ce privește sursa fondurilor pentru finanțarea cursurilor AAP (Fig. 26) se observă că 700 de persoane au fost formate profesional în baza comenzii de stat (34%), 847 au fost formați în baza finanțărilor oferite de către partenerii de dezvoltare internațională (42%), în timp ce 179 de persoane au fost formate în baza solicitărilor venite de la autorități publice centrale¹⁴ (15%). La distanță au fost formați 304 cursanți, toți provenind din APL. Cursurile provenite din comanda de stat sunt bine proporționate, în sensul că majoritatea (2/3) se

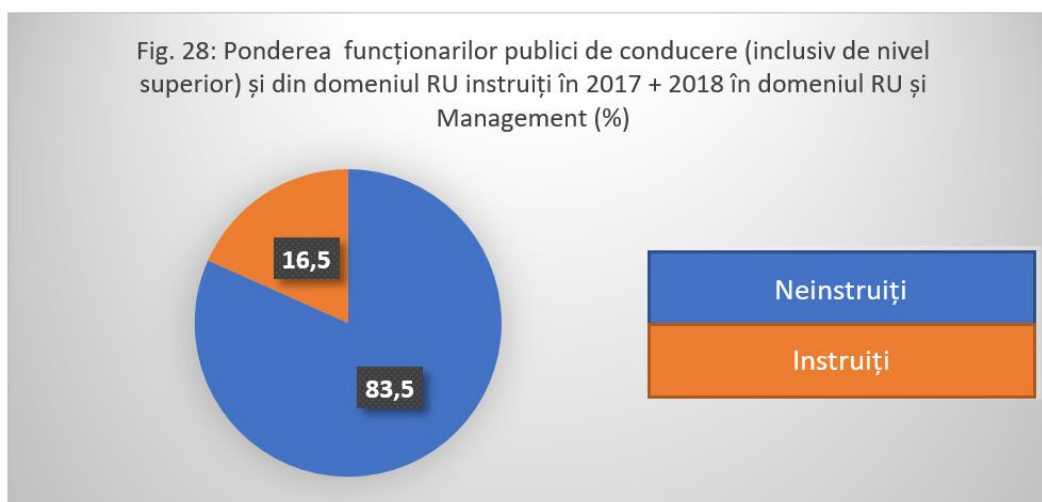
adresează APC, mult mai vastă ca dimensiune în raport cu APL în Republica Moldova. De asemenea, se remarcă interesul partenerilor internaționali de dezvoltare către cursuri care au ca grupuri ținte APL, aproximativ trei sferturi dintre acestea vizând grupuri țintă de la nivelul autorităților locale.

Unul dintre punctele tari ale Academiei de Administrare Publică, reiterat de reprezentanții subdiviziunilor resurse umane intervievați a fost utilitatea cursurilor AAP pentru debutanții în funcția publică, mai ales pentru cei care nu au formarea inițială în domenii precum administrație publică/management etc. Analiza numărului de cursuri dedicate de către AAP debutanților în ultimii doi ani (2017 și 2018) denotă faptul că AAP a format doar circa 10% din debutanți (Fig. 27), deși cursurile de inducție în funcția publică sunt solicitate și apreciate de către autoritățile publice.

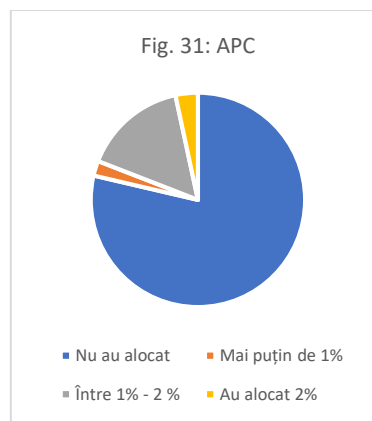
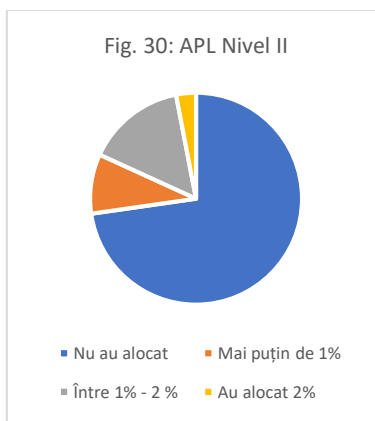
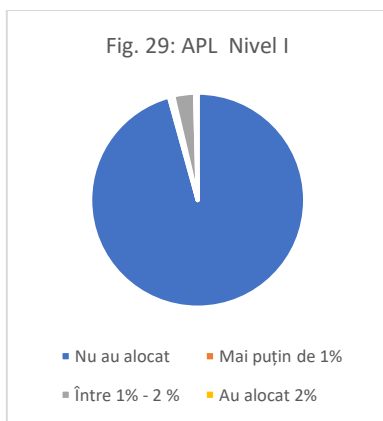


¹⁴ Serviciul Vamal - 134 cursanți, Secretariatul Parlamentului - 27 cursanți și Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare – 18 cursanți.

În administrația publică sunt 3425 de poziții de funcții publice de conducere (inclusiv de nivel superior), la care se adaugă aproximativ 250 de persoane care au responsabilități directe în domeniul resurselor umane, rezultând, prin aproximație, un număr de 3675 de funcționari publici care au nevoie de formare continuă în domeniul resurselor umane și în domenii conexe acestuia (management & leadership, abilități manageriale, managementul schimbării etc.). Analizând cursurile oferite de Academia de Administrare Publică în ultimii doi ani (2017 și 2018) se observă că în aceste domenii au fost formați un număr de 606 funcționari publici, reprezentând doar 16,5% din numărul total al funcționarilor publici de conducere (inclusiv de nivel superior) și al celor care au responsabilități directe în domeniul resurselor umane (Fig. 28).



În ceea ce privește alocarea de fonduri pentru formarea profesională continuă, marea majoritate a autorităților publice, de la toate nivelurile, nu uzitează de facilitatea de 2% din fondul de salarii, permisă de lege. La nivelul I al APL situația nu este bună, 96% dintre acestea nealocând fonduri în acest sens (Fig. 29). Situația este ușor aplanată în cadrul APL nivel II, proporția acelor care nu folosesc această facilitate fiind de 73% (Fig. 30). La nivelul administrației publice centrale, doar 3% dintre autorități au folosit în întregime această facilitate pentru formarea profesională, în timp ce 80% nu au folosit-o (Fig.31).

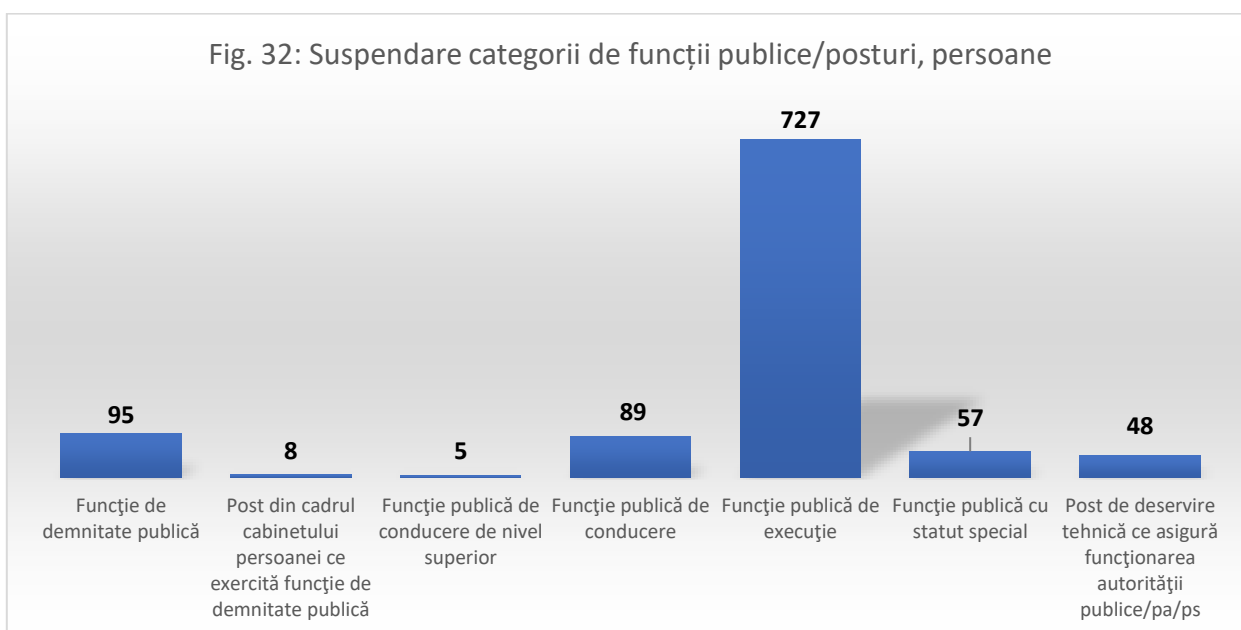


Pe baza acestor date pot fi concluzionate următoarele:

- Marea majoritate a autorităților publice, de la toate nivelurile, nu au valorificat posibilitatea oferită de lege de a utiliza 2% din fondul de salarii pentru formarea profesională, prin urmare aceasta nefiind inclusă în prioritățile autorităților publice;
- Este posibil ca mulți dintre managerii de instituții publice să nu cunoască prevederea legală care le permite folosirea a 2% din fondul de salarii pentru instruire;
- APL de nivel I nu are capacitatea de a-și susține financiar formarea profesională, fiind total dependentă de comanda de stat.
- Comanda de stat se adresează la modul general administrației publice locale, dar APL de nivel I are rar acces la cursurile din comanda de stat în comparație cu APL nivel II, care beneficiază într-o mai mare măsură de cursurile comandate de către Cancelaria de Stat Academiei de Administrare Publică.

3.2.6. Suspendarea raporturilor de serviciu

Suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public. În art. 52 din Legea nr. 158/2008 sunt prevăzute temeiurile suspendării raporturilor de serviciu. În anul 2018 au fost înregistrate 1029 de suspendări de posturi, adică o cotă de 2,54% din totalul de funcții ocupate. După cum se observă și din Fig. 32, cele mai multe cazuri de suspendare a raporturilor de serviciu au intervenit în categoria funcțiilor publice de execuție.

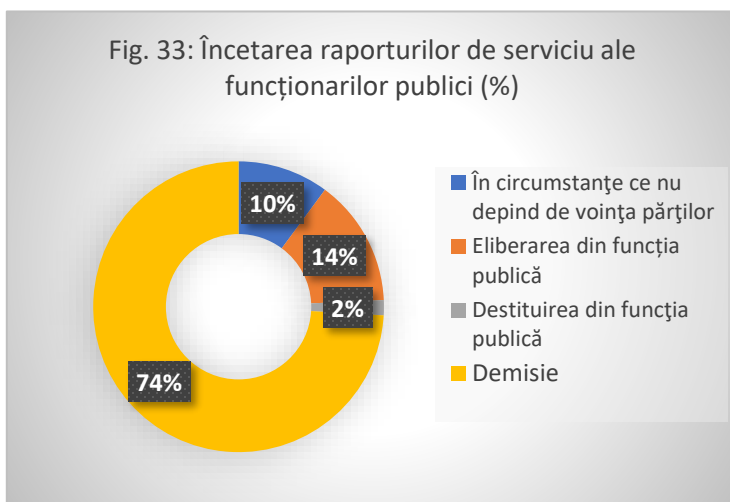


Din totalul de 1029 suspendări, 889 s-au înregistrat în cadrul autorităților administrației publice centrale (86%), iar 140 la nivelul administrației publice locale (14%).

3.2.7. Încetarea raporturilor de serviciu

Raporturile de serviciu în anul 2018 cu funcționarii publici¹⁵ au fost încetate pentru un număr de 1813 de persoane în baza Legii nr. 158/2008, după cum urmează (Fig. 33):

- în circumstanțe ce nu depind de voința părților, și-au încheiat activitatea 183 de funcționari publici, reprezentând 10% din numărul celor care au părăsit funcția publică;
- au fost eliberați din funcția publică 263 funcționari publici, ceea ce constituie 14% din totalul raporturilor de serviciu încetate;
- au fost destituiți 29 funcționari publici, ceea ce reprezintă 2% din numărul total de funcționari publici cărora le-au fost încetate raporturile de serviciu;
- prin demisie au plecat un număr de 1338 de funcționari publici, reprezentând circa 74% din totalul raporturilor de serviciu încetate.



Cifrele din anul 2018 sunt consistente cu cifrele din anul 2017, proporțiile și tendințele fiind asemănătoare. De exemplu, rata de părăsire a funcției publice în 2018 și 2017 prin demisie a fost aceeași, de circa 75%. Acest lucru ar putea indica o slabă atractivitate a funcției publice.

Pe de altă parte, calculând rata de părăsire a funcției publice (s-a calculat procentul de funcționari care au părăsit funcția publică din totalul de funcții publice ocupate la 1 ianuarie 2018) se remarcă faptul că 12,6% din funcționarii publici au părăsit administrația publică. Acest lucru denotă, la nivelul întregii administrații, o stabilitate pe funcție în limitele normale, dacă luăm în considerare reorganizările inițiate în anii 2016-2017. În anul 2018, cea mai mare stabilitate pe funcția publică se remarcă la APL de nivel I, în funcție rămânând 97,3% dintre cei angajați.

¹⁵ În acest capitol au fost analizate exclusiv funcțiile publice, excluzând funcțiile publice cu statut special, dar și posturile de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice, care fac obiectul legilor speciale și Codului muncii.

Recomandări

- *Lărgirea bazei de recrutare pentru funcția publică pentru a atrage personal competent, în special pentru APL, prin creșterea transparenței concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante;*
- *Întreprinderea măsurilor de ocupare a funcțiilor publice de execuție vacante din cadrul APC (în 2018 rata de ocupare a fost de doar 77 %) pentru a asigura o bună performanță a autorităților publice și pentru evitarea supraîncărcării și demotivării personalului de execuție;*
- *Creșterea capacității autorităților publice de a atrage și de a păstra personal calificat (1): Revizuirea procedurii de evaluare a performanței angajaților din administrația publică și corelarea celor două proceduri de evaluare (reglementate de către Legea nr. 158/2008 și Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar). Uniformizarea primei etape din procedura de recrutare prin introducerea unui test scris bazat pe testarea cunoștințelor și abilităților;*
- *Aplicarea pe o scară mai largă a practicii de a publica anunțurile pentru ocuparea funcțiilor publice prin transfer pentru ca toți funcționarii publici să aibă acces facil la informațiile privind mobilitatea în carieră și pentru a asigura o bază mai largă de selecție pentru funcțiile ce se pot ocupa prin transfer;*
- *Extinderea practicii de realizare a concursurilor interne între candidații eligibili pentru promovare pentru situațiile în care există mai mulți funcționari publici ce îndeplinesc condițiile promovării într-o funcție publică superioară, pentru a se elimina la maxim deciziile potențial discreționare ale superiorilor ierarhici și pentru creșterea motivării personalului;*
- *Organizarea de cursuri de formare profesională în domeniul resurselor umane pentru secretarii generali ai ministerelor, pentru conducătorii subdiviziunilor resurse umane și pentru șefii subdiviziunilor din cadrul ministerelor, în special în domeniul evaluării performanțelor angajaților;*
- *Alocarea resurselor necesare pentru ca subdiviziunile resurse umane să poată planifica mai extins activitățile de formare astfel, încât fiecare funcționar public să fie instruit conform standardului legal de minim 40 de ore pe an, iar fiecare debutant să beneficieze de minimum 80 de ore de instruire în anul de debut.*
- *Întărirea capacității Academiei de Administrare Publică de a livra cursuri mai multe și mai diversificate, inclusiv e-learning (în special pentru APL), pentru a asigura un număr mai mare de funcționari publici care beneficiază de formare.*

ANEXĂ: Datele consolidate pentru toate autoritățile administrației publice

Datele consolidate pentru toate autoritățile administrației publice

Nr	Indicatori	Total (5+6+7+8+9+10+11)	Total funcții publice (7+8+9)	Funcție de demnitate publică	Post din cadrul cabinetului persoanei ce exercită funcție de demnitate publică	Funcție publică de conducere de nivel superior	Funcție publică de conducere	Funcție publică de execuție	Funcție publică cu statut special	Post de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice/pa/ps
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Efectivul limită de personal la 01.01.2019, unități	46058	16986	2570	226	90	3632	13264	19815	6461
2	Funcții publice / posturi ocupate la 01.01.2019, persoane	40361	14304	2360	190	80	3345	10879	18005	5502
2.1	<i>bărbați</i>	23022	4134	1690	107	48	1057	3029	14280	2811
2.2	<i>femei</i>	17340	10170	671	83	32	2288	7850	3725	2691
3	Gradul de ocupare a funcțiilor publice / posturilor, %	88%	84%	92%	84%	89%	92%	82%	91%	85%
4	Vârsta medie a funcționarilor publici la 01.01.2019, ani	46.65	47.00	51.30	43.08	46.49	46.40	48.12	41.19	49.96
5	Numărul pensionarilor în funcție publică (fpcns, fpc, fpe) care au atins vârsta pentru obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă la 01.01.2019, persoane	2221	1493	167	6	6	361	1126	76	479
6	Vechime în funcție publică, persoane:		14304			74	3360	10870	14692	
6.1	<2 ani		1933			14	201	1718	3351	
6.2	2- 7 ani		3444			14	593	2837	3153	
6.3	7-15 ani		3834			21	867	2946	3906	
6.4	>15 ani		5093			25	1699	3369	4282	
7	Ocuparea funcției publice / postului, persoane:		5338	0	0	0	1158	4180	0	0
7.1	<i>Concurs</i>		3313				610	2703		
7.2	<i>Promovare</i>		681				243	438		
7.3	<i>Transfer</i>		1071				139	932		
7.4	<i>Detășare</i>		43				11	32		
7.5	<i>Asigurare a interimatului funcției publice de conducere</i>		230				155	75		
8	Suspendare funcții publice/posturi, persoane	1029	821	95	8	5	89	727	57	48

9	Încetarea raporturilor de serviciu/ relațiilor de muncă, persoane	4799	1813	93	40	9	241	1563	1988	865
9.1	Legii 158/2008, art. 62	183	183			1	26	156		
9.2	Legii 158/2008, art. 63	263	263			1	43	219		
9.3	Legii 158/2008, art. 64	29	29				6	23		
9.4	Legii.158/2008, art. 65	1338	1338			7	166	1165		
9.5	Codului muncii154/2003, art.82, 83, 85, 86	865	0							865
9.6	Legilor speciale: nr.80/2010; nr.199/2010 ș.a.	2121	0	93	40				1988	

**Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a fost elaborat în cadrul proiectului „Sprijin pentru dezvoltarea capacității profesionale și a motivației angajaților administrației publice din Republica Moldova”.*