

*Către:*

Agenția Națională a Funcționarilor Publici – ANFP

Domnul **Vasile-Felix COZMA** – Președinte

*REF: Adresa ANFP nr. 15437/15.04.2024 – solicitare punct de vedere FNSA - documente de politici publice elaborate în cadrul proiectelor PNRR Componenta 14 – Bună guvernare, Reforma 3 - Management performant al resurselor umane în sectorul public, Jalon nr. 418 Intrarea în vigoare a două acte legislative privind managementul resurselor umane și Jalon nr. 419 Cadre de competență operaționale în administrația publică centrală*

**Stimate Domnule Președinte,**

În forma actuală, observăm că propunerile de reformă prezintă riscuri semnificative în ceea ce privește procesul de reglementare. O serie de reforme variate, programe ambițioase și un impact economic semnificativ, toate acestea fiind insuficient corelate, ar putea conduce la o afectare serioasă a funcționării instituțiilor publice și a angajaților acestora. Fără garanții adecvate privind implementarea corectă, imparțială și respectarea drepturilor personalului din administrația publică, există riscul ca aceste reforme să aibă consecințe negative.

În plus, instituțiile publice ar putea întâmpina dificultăți în înțelegerea și aplicarea corespunzătoare a măsurilor de reformă, iar Agenția Națională a Funcționarilor Publici ar putea fi copleșită de noile sarcini și atribuții, care necesită resurse considerabile.

Schimbările frecvente în legislație nu sunt benefice în absența unor evaluări sau perioade de evaluare a impactului normelor recent adoptate, care ar putea evidenția efecte nedorite și ar contribui la corectarea lor.

## **I. Propunerea de politici publice privind managementul carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație**

*Obiective specifice ale propunerii de politici publice sunt:*

- 1. Creșterea nivelului de motivație, angajament și performanță în funcțiile publice de execuție, prin structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare, începând cu 2025.*
- 2. Dezvoltarea și diversificarea abilităților de management și de leadership la nivelul înalților funcționari publici și a funcționarilor publici de conducere, prin introducerea unui sistem de mandate limitate și de mobilitate orizontală/rotație, la nivelul acestor posturi, începând cu 2025.*

Luând în considerare rezultatele analizei multicriteriale, în urma examinării mai multor variante propuse, Prestatorul a formulat următoarele opțiuni de soluționare:

- Pentru obiectivul specific 1. Creșterea nivelului de motivație, angajament și performanță în funcțiile publice de execuție, prin structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare, opțiunea 2: Creșterea numărului de grade pentru funcțiile publice de execuție, cu promovare pe bază de vechime și concurs de promovare axat pe performanțe și evaluarea practică a competențelor profesionale pentru gradele superioare.*
- Pentru obiectivul specific 2. Dezvoltarea și diversificarea abilităților de management și de leadership la nivelul înalților funcționari publici și a funcționarilor publici de conducere, prin introducerea unui sistem de mandate limitate și de mobilitate orizontală/rotație, la nivelul acestor posturi, opțiunea 4: Un sistem de mandate limitate pentru înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere (posturile de conducere) și de rotație la nivelul acestor posturi din administrația publică centrală, bazat pe partajarea responsabilităților între ANFP și autoritățile și instituțiile publice, pe instrumente pentru încurajarea adoptării voluntare a acestui sistem și etapizat.*

*Referitor la 3.2.1. Opțiunea de soluționare 2. Creșterea numărului de grade pentru funcțiile publice de execuție cu promovare pe bază de vechime și concurs de promovare axat pe performanțe și evaluarea practică a competențelor profesionale pentru gradele superioare*

- Motivarea salarială să fie parte integrantă a introducerii acestor grade.
- Funcționarii publici care rămân la gradele lor profesionale actuale să nu resimtă o scădere salarială la reșezarea gradelor.
- Este necesară o ierarhizare a salariilor, astfel încât funcționarii publici de conducere să aibă salarii corelate cu noile grade (adică să nu fie mai mici decât salariile subordonaților lor de gradul 7).
- Concursurile de promovare trebuie să fie transparente, iar criteriile să fie clar definite în actele normative; trebuie să fie specificat în mod clar ce înseamnă probele practice și competențele complexe.
- Formarea continuă a funcționarilor publici și sprijinul acordat pentru pregătirea lor pentru promovarea în noile grade sunt deosebit de importante.
- Procentul de promovare ar trebui să fie ajustat cel puțin la 35% pentru a asigura oportunități mai ample, dar acest aspect trebuie reglementat astfel încât să nu conducă la blocarea ulterioară a accesului la gradele suplimentare până la eliberarea de funcții publice.

În ceea ce privește opțiunea de creștere a numărului de grade pentru funcțiile publice de execuție prin reclasificarea funcțiilor și promovarea pe baza vechimii, performanței și a examenului de promovare, reglementarea pe două niveluri, cu grade în cadrul fiecărui nivel, poate fi confuză. Stabilirea funcțiilor de specializare poate dura și poate fi aplicată diferit de la o instituție la alta, iar impactul reclasificării funcțiilor asupra posibilității de transfer al funcționarilor între instituții publice nu este clar.

*3.2.2. Opțiunea de soluționare 3. Creșterea numărului de grade pentru funcțiile publice de execuție cu reclasificarea funcțiilor și promovare pe bază de vechime, performanță și examen de promovare*

Reglementarea care implică două niveluri de grade, cu grade definite în cadrul fiecărui nivel, este neclară. Stabilirea funcțiilor specializate poate dura și poate fi interpretată diferit de la o instituție la alta. Nu este clar nici dacă reclasificarea funcțiilor va influența posibilitatea de transfer a funcționarilor între diverse instituții publice.

*3.3. Opțiuni de soluționare privind mandatele limitate și rotația în funcțiile publice corespunzătoare înalților funcționari publici și în funcțiile publice de conducere (aferele obiectivului specific 2)*

*3.3.4. Opțiunea de soluționare 4. Un sistem de mandate limitate pentru înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere și de rotație la nivelul acestor posturi din administrația publică centrală, bazat pe partajarea responsabilităților între ANFP și autoritățile și instituțiile publice, pe instrumente pentru încurajarea adoptării voluntare a acestui sistem și etapizat*

*3.3.5 Opțiunea de soluționare 5. Un sistem de mandate limitate pentru înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere (posturile de conducere) și de rotație la nivelul acestor posturi din administrația publică centrală, centralizat și obligatoriu*

În primul rând, rotația obligatorie a directorilor, directorilor adjuncți și directorilor generali nu este justificată în funcție de problemele identificate. Această practică poate determina pierderea specialiștilor din cadrul autorităților publice, specialiști pe care aceste autorități au investit timp și resurse în formarea lor. Rotația poate fi considerată relevantă doar în cazul unor funcții expuse în mod particular factorilor politici sau externi, cum ar fi achizițiile publice, dar nu ar trebui aplicată în toate instituțiile publice centrale.

Considerăm că rotația obligatorie nu este o soluție adecvată, deoarece ar putea fi utilizată ca un instrument politic pentru a aduce sau a menține funcționari publici doar în cazul în care aceștia împărtășesc o viziune similară. În schimb, ar trebui utilizat un mecanism voluntar, cum ar fi oferirea unei compensații salariale suplimentare de 25%, aplicată în cadrul unui program pilot. Fără un astfel de program pilot, există riscul ca administrarea publică să sufere.

Mai mult, propunerea de rotație ar putea afecta drepturile la carieră ale funcționarilor publici implicați. Soluția care propune garantarea dezvoltării competențelor necesare într-un interval de 120 de zile este ambiguă, mai ales în contextul în care unii funcționari ar putea deja deține aceste competențe.

Formularea care sugerează că în cazul rotației, salariul anterior ar putea fi păstrat, dacă acesta este mai mic decât cel prevăzut pentru noul post ocupat, este neclară și ar putea fi interpretată că persoana în cauză ar rămâne cu salariul mai mic.

Există, de asemenea, riscuri legate de procesele pentru funcționarii publici angajați pe termen nedeterminat, care au promovat într-o funcție publică specifică, dar ale căror condiții de angajare sunt modificate ulterior (prin introducerea mandatului).

În ceea ce privește introducerea rotației voluntare pentru șefii de serviciu, aceasta nu este clar definită. Ar trebui să se permită transferul și să se ofere transparență în privința posturilor disponibile pentru a permite personalului tehnic specializat să își găsească locuri de muncă în alte instituții, reducând astfel riscul de pierdere a acestora.

## **II. Propunerea de politică publică privind gestiunea personalului contractual din administrația publică**

Obiectivele specifice ale propunerii de politici publice sunt:

- 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor;*
- 2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică.*

*Având în vedere rezultatul analizei multicriteriale, opțiunile de soluționare propuse de autorii analizei/Prestator sunt:*

- Pentru obiectivul specific 1. Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor, opțiunea 3: Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică.*
- Pentru obiectivul specific 2. Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică, opțiunea 4: Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică.*

*3.2. Opțiuni de soluționare pentru crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor*

*3.2.1. Opțiunea de soluționare 2. Acordarea unui termen suplimentar pentru încadrarea personalului din administrația publică în categoriile adecvate și implementarea unor măsuri limitate pentru asigurarea transparenței și eticii în managementul personalului contractual.*

Suntem de părere că introducerea unor cadre de competență pentru personalul contractual nu este justificată, întrucât încă nu cunoaștem impactul acestor reforme asupra funcționarilor publici.

Dacă analiza posturilor este realizată conform standardelor ocupaționale, introducerea cadrelor de competență pare să fie mai mult o metodă de birocratizare a procesului de recrutare decât o îmbunătățire reală a acestuia în termeni de eficiență și performanță.

În ceea ce privește atribuirea managementului personalului contractual către ANFP sau altor instituții publice, inclusiv atribuirea unei funcții de control privind clasificarea posturilor, credem că o astfel de decizie ar trebui luată de Guvern. De asemenea, observăm că această măsură ar duce la diferențe între categoriile de personal din sectorul public, în special pentru personalul din familia ocupațională Administrație. Având în vedere că implementarea acestei măsuri ar implica investiții și costuri semnificative, nu credem că ar trebui să fie o prioritate în prezent.

*3.2.2. Opțiunea de soluționare 3. Asigurarea unui regim de drept public pentru tot personalul din administrația publică și implementarea unor măsuri subsecvente extinse de încadrare a personalului, de transparență și etică în administrația publică*

În ceea ce privește contractul individual de muncă administrativ, credem că nu este necesar să se introducă o astfel de instituție. Ar fi mai potrivit să identificăm doar acele aspecte ale Codului Muncii care nu se aplică personalului contractual din administrația publică sau din sectorul public.

Transformarea unor funcții contractuale temporare în funcții publice ar putea complica procedurile de recrutare sau ar putea afecta natura postului. Considerăm că, în loc să clarifice rolul și regimul aplicabil unor funcții publice, soluțiile hibride ar putea să adauge și mai multă complexitate regimului aplicabil personalului din administrația publică și din sectorul public, generând și mai multe



confuzii și discrepanțe. Recrutarea la cabinete prin concurs, bazată pe competențe, s-ar putea să nu mai țină cont de ideea de încredere pe care demnitarul o are în personalul de la cabinete.

Nu susținem detașarea personalului contractual pentru ocuparea funcțiilor publice ca pe o regulă generală, deoarece considerăm că acest lucru ar submina caracterul special al funcției publice, regulile mai stricte privind ocuparea și promovarea în aceste funcții (inclusiv prin concurs național), precum și regimul incompatibilităților și al conflictelor de interese. O astfel de posibilitate ar putea fi promovată ca o excepție, în situații foarte restrânse, care ar trebui deja identificate la nivelul documentului de politică publică.

*3.3. Opțiuni de soluționare privind asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică*

*3.3.1. Opțiunea de soluționare 4. Extinderea mandatului ANFP pentru a asigura managementul pentru întregul personal din administrația publică*

Propunerile noi pentru atribuțiile ANFP presupun un volum considerabil de muncă și necesită un personal corespunzător, însă nu este clar dacă obiectivele stabilite vor rezolva cu adevărat problemele identificate în Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR). Este crucial ca oportunitatea acestei soluții să fie analizată la nivelul Guvernului și să fie susținută de consultări ample, pentru a aduce cu adevărat valoare adăugată și pentru a evita să devină doar un efort birocratic.

Viziunea prezentată în documentul de politică publică ignoră procesul de descentralizare a unor concursuri și diferențele în abordarea recrutării între funcțiile publice la nivel central și local, care au fost, la un moment dat, politici guvernamentale. Schimbările frecvente creează confuzie atât printre funcționarii publici, care își văd drepturile afectate de numeroasele modificări, cât și printre personalul din departamentele de resurse umane, care se confruntă cu reguli din ce în ce mai complicate. Conducătorii instituțiilor sunt, de asemenea, confuzi cu privire la limitele lor de acțiune. În contextul în care unele instituții publice întâmpină dificultăți majore în atragerea personalului specializat, aceste complicații adiționale fac și mai dificilă atragerea și reținerea personalului competent.

*3.3.1. Opțiunea de soluționare 5. Crearea unei noi instituții cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației*

În legătură cu propunerea de a înființa o nouă instituție cu atribuții centralizate de reglementare, monitorizare și supervizare a personalului contractual din administrația publică, similare cu cele pe care ANFP le are pentru funcționarii publici și subordonată MDLPA, subliniem că oportunitatea acestei soluții trebuie să fie analizată la nivelul Guvernului și să fie susținută de consultări ample, pentru a aduce cu adevărat valoare și pentru a evita să devină doar un demers birocratic.

**III. Documentul cu opțiuni de politică publică cu privire la clarificarea rolurilor specifice posturilor și simplificarea clasificării posturilor, extinderea utilizării cadrelor de competență pentru toate procesele de MRU pentru toate funcțiile publice, de la nivel central, teritorial și local, iar ulterior și pentru personalul contractual**

Obiectivele specifice ale propunerii de politică publică sunt:

- Obiectivul specific 1: Clarificarea rolurilor aferente posturilor din cadrul funcției publice generale;
- Obiectivul specific 2: Extinderea utilizării cadrelor de competențe pentru toate procesele de management al resurselor umane, pentru toate funcțiile publice de la nivel central, teritorial și local și pentru personalul contractual.

Opțiunea recomandată și argumentele aferente

*În urma analizei multicriteriale de impact, opțiunea de politică publică recomandată de Prestator este Opțiunea 2, care cuprinde:*

*- Alinierea practicilor de management al resurselor umane la standarde de bună practică prin: redefinirea rolurilor și completarea clasificării funcțiilor publice generale după nivelul de atribuții prin definirea nivelurilor de atribuții manageriale,*

*- Extinderea utilizării cadrului de competențe generale la nivel central, teritorial și local și la nivelul personalului contractual precum și*



- *Redefinirea rolurilor, completarea clasificării funcțiilor publice generale după nivelul de atribuții prin definirea nivelurilor de atribuții manageriale și gruparea în familii de posturi aferente domeniilor funcționale ale statului;*

- *Extinderea utilizării cadrelor de competență în procesele cheie de MRU funcțiile publice generale și specifice de la nivel central, teritorial și local și la nivelul personalului contractual, prin valorificarea competențelor specifice asociate familiilor de posturi.*

În opinia noastră, procesul de comasare a funcțiilor va fi problematic, având în vedere numărul mare de reforme care se desfășoară în paralel în domeniul funcției publice.

Referitor la introducerea cadrelor de competență pentru personalul contractual din administrația publică locală și centrală începând cu 1 ianuarie 2028, considerăm că această măsură trebuie să fie agreată și implementată cu sprijinul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.

În privința utilizării cadrelor de competență în modificarea raporturilor de serviciu (delegare, detașare, transfer), o soluție posibilă ar fi limitarea utilizării acestora doar pentru modificări definitive ale relațiilor de serviciu, sau cel mult pentru modificări temporare în cazul ocupării funcțiilor de conducere sau a celor de înalți funcționari publici. Considerăm că eforturile necesare pentru modificările cu caracter temporar sunt considerabile și nu se justifică din punct de vedere al resurselor implicate.

În ceea ce privește utilizarea cadrelor de competență în evaluarea performanțelor, observăm că documentul de politică publică nu face o distincție clară între evaluarea funcționarilor publici din administrația publică centrală și din cea teritorială, în ceea ce privește competențele generale și evaluarea bazată pe competențe specifice.

FNSA își însușește în totalitate punctul de vedere transmis către ANFP de către Sindicatul SCUT din pentru Administrația Publică – afiliat FNSA, prin adresa 2.473/17.04.2024.

Cu respect,

**Bogdan ȘCHIOP** – Președinte al FNSA

**DOCUMENT SEMNAT ELECTRONIC**