

Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova

Tamara GHEORGHÎȚA,
șef Direcția politica de cadre,
Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova,
doctorandă

SUMMARY

The article contains the analysis of the evolution of Regulations that refer to the statute of civil servants in the years of the Republic of Moldova's independence. So, the stress is put on the characteristics of certain aspects like: the notion of "public position" and "civil servant", engagement in public positions, probation period, activity appraisal, career development, professional development, civil servant's accountability, cessation of activity, institutional framework. Some results obtained in the field of civil service reform, as well as some priority actions that follow to be carried out in the nearest future are also reflected.

Republica Moldova se află într-o perioadă de mari transformări de ordin politic, economic și social. Aceste schimbări sunt dictate de necesitatea introducerii unor mecanisme noi de gestionare pentru a pune baza unei dezvoltări ascendente și durabile a întregii societăți. Dezvoltarea durabilă și modernizarea societății este de neconceput fără o administrare publică performantă, care ar acorda suportul legal și instituțional necesar pentru introducerea schimbărilor în toate sferele vieții.

Una dintre cheile succesului unei societăți prospere este și existența unei administrații publice care să acorde servicii de o calitate înaltă, eficiente și moderne populației unei țări. O importanță deosebită în reformarea administrației publice îi revine factorului uman, politiciii de personal în serviciul public.

Multiplele componente ale politiciii de personal, printre care recrutarea și selectarea personalului, angajarea, evaluarea, dezvoltarea profesională, cariera profesională, remunerarea, stimularea, protecția socială, concedierea etc., au cunoscut, pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova, o evoluție și o dezvoltare permanentă. Pentru a avea o înțelegere clară a acestei evoluții, voi reda în continuare caracteristica anumitor aspecte, reglementate de legile „speciale” în

domeniu, și anume: noțiunile de „funcție publică” și „funcționar public”, ocuparea funcției publice, perioada de probă, evaluarea activității, dezvoltarea carierei, dezvoltarea profesională, răspunderea funcționarului public, încetarea activității, cadrul instituțional.

Perioada anilor 1991 – 2004. Reglementarea activității personalului din autoritățile publice și-a găsit reflectare într-un șir de acte normative. Astfel, printre actele normative din perioada respectivă, pot fi menționate:

- *Legea cu privire la Guvern;*
- *Legea serviciului public;*
- *Legea privind administrația publică locală;*
- *Legea despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici etc.*

Caracteristica generală a Legii serviciului public. *Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995¹* a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1996 (cu excepția unor prevederi) și reglementa cele mai importante aspecte ale activității unui funcționar public.

Noțiunea de „funcție publică”.

În sensul legii, funcție publică înseamnă unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățenilor în munca socială în sistemul serviciului public, dreptu-

rile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lor profesională.

Noțiunea de „funcționar public”. Funcționar public înseamnă persoana care ocupă o funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile legii în cauză.

Ocuparea funcției publice. Conform prevederilor art.14 alin. (1), ocuparea funcțiilor publice putea fi făcută prin patru modalități: angajare, numire, alegere, concurs.

Perioada de probă. La încadrarea în serviciul public prin angajare sau numire, părțile puteau conveni asupra susținerii unei perioade de probă, durata căreia nu putea fi mai mare de 6 luni (art.16 alin.(1)).

Evaluarea activității. Art. 22 conținea norme care prevedeau că funcționarii publici, cu excepția celor care dețineau funcții de rangul întâi, trebuiau supuși atestării periodice (o dată la 3 ani), de către o comisie de atestare.

Dezvoltarea carierei. Avansarea în serviciu (art. 19) a funcționarului public putea fi realizată prin transferarea într-o funcție superioară sau prin conferirea unui grad de calificare superior. Conform prevederilor art. 8-9, funcțiile publice au fost repartizate în trei ranguri a câte trei grade de calificare.

Dezvoltarea profesională. Referitor la perfecționarea profesională, legea (art. 21) prevedea că funcționarii publici trebuiau să urmeze cursuri de perfecționare o dată la 4 ani, iar rezultatele instruirii și nivelul de calificare obținut să se ia în considerare la avansarea în serviciu.

Răspunderea funcționarului public. Conform prevederilor art. 30, funcționarii puteau fi trași la răspundere disciplinară, materială, administrativă sau penală numai în temeiul și în modul stabilit de legislație. Sancțiunea disciplinară urma să se aplice în cazul neexercitării sau exercitării necorespunzătoare a funcției, iar modul lor de aplicare se stabilea în conformitate cu legislația muncii și legea în cauză.

Încetarea activității. Încetarea serviciului public se realiza în temeiul și în modul stabilit de legislația muncii, precum și în anumite cazuri prevăzute de legea respectivă (art. 28).

Cadrul instituțional. Conform prevederilor art. 6 din lege, politica de cadre în serviciul

public era realizată de Direcția pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova (creată în 1997 și care, ulterior, a devenit subdiviziune structurală în componența Cancelariei de Stat până în 2005).

Conducerea nemijlocită a cadrelor din autoritățile publice era exercitată de administrația autorităților respective prin intermediul serviciului de cadre.

În scopul asigurării executării prevederilor Legii serviciului public, au fost aprobate mai multe hotărâri de Guvern, printre care:

- Hotărârea Guvernului nr.1038 din 7 noiembrie 1997 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice”, ulterior – Hotărârea Guvernului nr. 192 din 1 martie 2004;

- Hotărârea nr. 312 din 20 martie 1998 „Despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice”, ulterior – Hotărârea Guvernului nr. 151 din 23 februarie 2001;

- Hotărârea nr. 724 din 13 iunie 2003 „Cu privire la serviciul resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale”;

- Hotărârea nr. 522 din 20 mai 2004 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la atestarea funcționarilor publici” etc.

Implementarea prevederilor cadrului normativ în domeniu, indiscutabil, a contribuit la dezvoltarea serviciului public din țara noastră, dar existau și anumite constrângeri, și anume:

- activitatea serviciilor resurse umane din autoritățile publice se limita, preponderent, la efectuarea lucrului tehnic;

- modalitățile de ocupare a funcțiilor publice (angajare, numire, alegere, concurs), prevăzute de legislație, nu asigurau pe deplin realizarea dreptului cetățenilor la ocuparea funcțiilor publice, a dreptului funcționarilor publici la promovare; nu puteau asigura autoritățile publice cu personal competent; concursuri, practic, nu se realizau;

- stabilirea perioadei de probă pentru noii angajați era lăsată la discreția conducătorului și se realiza arbitrar;

- procedura de atestare a funcționarilor era organizată, în majoritatea cazurilor, doar pentru a conferi grade de calificare și, prin urmare, nu era aplicată periodic fiecărui func-

ționar public; mai mult ca atât, perioada de 3 ani era prea mare pentru a putea interveni la necesitate cu ajutor în adresa funcționarului pentru ca acesta să poată exercita eficient atribuțiile de serviciu;

- perfecționarea profesională a funcționarilor publici avea un caracter ocazional, în multe cazuri programele de instruire nu conțineau obiective corespunzătoare necesităților reale de instruire etc.

În acest context, trebuie de menționat rolul *Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public*², aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002, care a stabilit principiile și conținutul politicii de personal cu privire la recrutarea și selectarea personalului, evaluarea activității funcționarilor publici, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, cariera profesională a funcționarilor publici, colectarea, păstrarea și utilizarea informației despre funcționarii publici. Concepția respectivă prevede că implementarea unei noi politici de personal va avea un impact considerabil asupra întregii activități a serviciului public.

Perioada anilor 2005 - 2008. Prevederile politicii de personal stabilite în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public* au fost dezvoltate în continuare în *Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova*³, în special, în componenta „Managementul resurselor umane”.

Acțiunile prevăzute la componenta „Managementul resurselor umane” aveau ca scop:

- optimizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici;
- îmbunătățirea procedurilor existente privind managementul resurselor umane;
- formarea unui corp de funcționari publici profesioniști;
- perfecționarea sistemului de motivare (financiară și nonfinanciară) a funcționarilor publici.

Pentru realizarea acestor scopuri, urmau a fi întreprinse mai multe acțiuni:

- instituirea și abilitarea unei unități cu atribuții în serviciul public la nivel central;
- majorarea capacității ministerelor, a serviciilor resurse umane de a implementa pro-

ceduri moderne de lucru cu personalul;

- desemnarea în organele centrale de specialitate ale administrației publice a persoanelor în funcții publice, în bază de merit, care ar asigura funcționarea mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de funcțiile administrative, ar fi responsabile de managementul general din ministere, inclusiv de cel al resurselor umane;

- crearea și administrarea sistemului informațional privind managementul personalului din serviciul public, care va contribui la îmbunătățirea calității deciziilor privind personalul;

- elaborarea îndrumarelor practice privind procedurile de recrutare și selectare, promovare în bază de merit; privind evaluarea activității funcționarilor publici;

- elaborarea și implementarea programelor de instruire (conforme necesităților de instruire) a diferitelor categorii de conducători și funcționari publici;

- perfecționarea sistemului de motivare, inclusiv a celui de salarizare a funcționarilor publici.

În contextul realizării acțiunilor prevăzute în componenta „Managementul resurselor umane” din Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova se înscrie crearea Direcției politica de cadre din cadrul Aparatului Guvernului (*Hotărârea Guvernului nr. 514 din 16 aprilie 2008*), cu rolul de a contribui la modernizarea administrației publice.

De asemenea, au fost elaborate și adoptate mai multe legi: *Legea cu privire la conflictul de interese*⁴, *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public*⁵, *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*⁶. Aceste legi au fost elaborate în baza experienței acumulate în domeniul gestionării personalului din autoritățile publice și în corespundere cu bunele practici ale Uniunii Europene, și au creat temelia unui cadru normativ nou de reglementare a activității funcționarilor publici, având ca scop să contribuie esențial la europeanizarea serviciului public.

Perioada anilor 2009 – 2011. Eforturile țărilor de a profesionaliza serviciul public și a spori capacitatea instituțională au condiționat inițierea, pregătirea și implementarea

continuă a reformelor în domeniul serviciului public. Uniunea Europeană (UE) exercită o influență puternică în vederea profesionalizării serviciului public, care este o precondiție pentru aderarea la UE. Introducerea principiilor europene ale administrației publice vizează o nouă abordare față de politica în domeniul serviciului public. Preluarea principiilor europene, precum previzibilitatea și răspunderea, imparțialitatea, integritatea profesională, meritocrația și neutralitatea politică trebuie să se realizeze prin lege și să se reflecte în atitudinile funcționarilor publici și în procesul de gestionare a serviciului public.

Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2009, având ca scop asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

Caracteristica aspectelor comparabile cu legislația anterioară (Legea serviciului public) este următoarea.

Noțiunea de „funcție publică”. În sensul legii menționate, funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică (art. 3 din lege conține activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică).

Noțiunea de „funcționar public”. Funcționar public este persoană fizică numită, în condițiile legii în cauză, într-o funcție publică.

Ocuparea funcției publice. Conform prevederilor art. 28, ocuparea funcției publice vacante se face prin: concurs, promovare, transfer (oferind oportunități pentru dezvoltarea carierei profesionale a funcționarilor publici care activează prin posibilitatea aplicării, în primul rând, a modalităților de promovare și transfer, apoi a concursului).

Perioada de probă. Funcționarilor publici debutanți (persoanele care exercită o funcție publică pentru prima dată), cu excepția celor de conducere de nivel superior, conform art. 31, li se stabilește obligatoriu o perioadă de probă cu o durată de 6 luni.

Evaluarea activității. Pentru prima dată în legislație s-au introdus reglementări care vizează evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (art.

34 – 36). Astfel, mai multe decizii cu privire la personal se iau în baza rezultatelor evaluării performanțelor.

Dezvoltarea carierei. Dezvoltarea carierei profesionale, conform prevederilor legii, poate avea loc prin:

- conferirea unui grad de calificare superior (art. 33);
- avansarea în trepte de salarizare (art. 46);
- transfer (art. 48);
- asigurarea interimatului unei funcții publice de conducere (art. 49);
- promovarea într-o funcție publică superioară celei exercitate (art. 45).

Dezvoltarea profesională. Conform prevederilor legii (art. 37), funcționarul public are dreptul, dar și obligația de a-și dezvolta continuu competența sa profesională (minimum 40 de ore anual).

Răspunderea funcționarului public. Legea conține un capitol separat (Capitolul VII) cu referire la răspunderea funcționarului public (art. 56 – 60), cu reglementare mai detaliată a răspunderii disciplinare a funcționarului, indicându-se tipurile de abateri și sancțiuni disciplinare, modalitatea de aplicare a sancțiunii, termenul de acțiune și modul de contestare a sancțiunii disciplinare.

Încetarea activității. Normele care reflectă încetarea raporturilor de serviciu sunt prevăzute la art. 61 – 65. Conform legii, raporturile de serviciu pot înceta:

- în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 62);
- în caz de eliberare din funcție (art. 63);
- în caz de destituire (art. 64);
- prin demisie (art. 65).

Cadrul instituțional. În conformitate cu cadrul legal, managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența Guvernului (art. 11). Guvernul a împuternicit Cancelaria de Stat a Republicii Moldova să asigure promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane.⁷ Direcția politică de cadre din cadrul Cămarilor de Stat are atribuțiile de a elabora/ajusta și promova cadrul normativ privind reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public, de a coordona procesul de dezvoltare continuă a funcționarilor publici, de a monito-

riza activitățile administrației publice referitor la funcțiile publice și a controla implementarea prevederilor legislației serviciului public.

Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (art. 12) în fiecare autoritate publică este realizată de conducătorul acesteia, prin intermediul subdiviziunii resurse umane, care activează în temeiul unui regulament-cadru, aprobat de Guvern.

Întru asigurarea implementării prevederilor *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, au fost elaborate mai multe acte normative, înglobate în *Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”*.

Hotărârea Guvernului „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”⁸ conține:

- regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs;
- regulamentul cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant;
- structura-tip a fișei postului și Metodologia cu privire la elaborarea, coordonarea și aprobarea fișei postului;
- regulile privind desfășurarea muncii prin cumul a funcționarului public;
- formularul-tip al statului de personal și Metodologia cu privire la completarea și avizarea statului de personal;
- modul de întocmire a angajamentului scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională;
- regulamentul cu privire la comisia de disciplină;
- regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public;
- regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică.

Noul cadru normativ al serviciului public a schimbat totalmente principiile și standardele de management al funcționarului public. În prezent, la nivel de reglementare, acestea sunt ajustate la bunele practici europene.

În acest context, printre principalele rezultate obținute în domeniul reformării serviciului public pot fi menționate următoarele:⁹

- a fost creat cadrul legal de bază privind reglementarea activității tuturor categoriilor de personal din autoritățile publice:

- statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică – *Legea nr.199 din 16 iulie 2010*;
- statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică – *Legea nr. 80 din 7 mai 2010*;
- statutul funcționarilor publici – *Legea nr. 158 din 4 iulie 2008*;
- statutul funcționarilor cu statut special – legislația specială;
- statutul persoanelor cu funcții de suport – Codul Muncii;

- au fost elaborate și aprobate fișele de post pentru toate categoriile de funcții publice din autoritățile administrației publice centrale și locale;

- a fost delimitat statutul/categoria funcțiilor din autoritățile administrației publice – prin procedura de elaborare și avizare a statului de personal;

- sunt implementate procedurile de personal conforme principiilor europene de bună guvernare – ocuparea și promovarea în funcții publice în bază de merit, integrarea socioprofesională a noilor angajați, evaluarea anuală a performanțelor profesionale, dezvoltarea profesională continuă etc.;

- a fost creată baza pentru evidența resurselor umane în administrația publică prin punerea în funcțiune a unui sistem de indicatori statistici despre funcțiile și personalul din autoritățile publice;

- a fost inițiat procesul de creare a sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” prin contractarea unei companii care elaborează acest soft;

- au fost dezvoltate capacitățile de aplicare a prevederilor cadrului normativ în domeniu în autoritățile publice prin acordarea suportului metodologic conducătorilor autorităților publice, subdiviziunilor resurse umane; prin elaborarea, editarea și distribuirea materialelor promoționale, a buletinului electronic informativ „Managementul funcționarilor publici”, prin actualizarea site-ului <http://www.rapc.gov.md> cu diverse informații și materiale utile;

- a sporit competența profesională a

personalului din autoritățile publice prin realizarea activităților de instruire internă și externă (în cadrul cursurilor de instruire din mijloace bugetare (comanda de stat), cu finanțare de către partenerii de dezvoltare), în țară și peste hotare, a vizitelor de studiu, a stagierilor. A demarat în premieră Programul de burse pentru studii de masterat peste hotare pentru funcționarii publici, susținut de partenerii de dezvoltare.

Întru atingerea obiectivului de creare a serviciului public meritocratic, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanței în îndeplinirea sarcinilor de serviciu (compartimentul „Administrație responsabilă și eficientă”, din Programul de activitate al Guvernului pe anii 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”), implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice în corespundere cu cadrul normativ în vigoare are o însemnătate deosebită pentru alinierea activității administrației publice din Republica Moldova la principiile europene de bună guvernare.

La această etapă importantă de reformare a administrației publice, politica de personal în serviciul public, cu toate procedurile sale, a devenit unul dintre elementele prioritare ale reformării serviciului public și nu în zadar se afirmă că de rezultatul realizării unei politici eficiente de personal va depinde, în cea mai mare măsură, succesul reformei administrației publice în întregime.

Cu siguranță, procesul de reformare a serviciului public și implementarea reglementărilor noului cadru normativ al serviciului public urmează a fi continuat. Printre prioritățile pentru perioada ulterioară pot fi menționate următoarele:

- continuarea activităților privind elaborarea/ajustarea/perfecționarea, aprobarea și implementarea cadrului normativ necesar punerii în aplicare a *Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, inclusiv instituirea poziției de “secretar de stat” (ca cea mai înaltă funcție publică din categoria funcțiilor publice de conducere de nivel superior), implementarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice din autoritățile publice;

- adoptarea și implementarea noului sistem de salarizare a funcționarilor publici;

- elaborarea și implementarea sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”;

- sporirea competențelor profesionale ale personalului din administrația publică, inclusiv în cadrul cursurilor de instruire, a vizitelor de studii și programelor de masterat.

Existența reglementărilor privind activitatea diferitelor categorii de personal din autoritățile publice este un prim pas/o etapă în reformarea serviciului public. Impactul scontat/așteptat al acestei reformări – servicii de calitate oferite cetățenilor – va fi atins numai dacă toate aceste reglementări vor fi implementate uniform și corect.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61, art. 681.

2. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 122-123, art. 985.

3. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1- 4/9.

4. Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 94-96/351.

5. Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75/243.

6. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232/840.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 6 noiembrie 2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 162/724.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56/249.

9. Raport cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile administrației publice centrale și locale (ianuarie-iunie 2011), <http://www.rapc.gov.md/md/rapcrez/>, (vizitat 10-11.12.2011).

Prezentat: 15 martie 2012.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md