

# Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice

**Tamara GHEORGHÎȚA,**

*șef Direcția politică de cadre, Cancelaria de Stat*

**Maria CIUBOTARU,**

*doctor habilitat în economie, consultant național*

## SUMMARY

*This paper sets up the definition of monitoring and evaluation of the civil service framework implementation since the enactment of Law 158/2008, examines the experience of European countries in monitoring and evaluation of the civil service, as well as the legal framework of the monitoring and evaluation activities, in order to achieve the conformity with the law and performance of civil service by offering methods, techniques and methodological instruments of monitoring and evaluation.*

Monitorizarea, în etapa de implementare a cadrului normativ al serviciului public, reprezintă procesul de colectare a datelor despre modul de desfășurare a activităților de aplicare a legislației. Evaluarea este procesul care folosește datele obținute pe parcursul monitorizării întru a analiza modul în care prevederile cadrului normativ și-au atins scopul și rezultatele scontate, cum au fost satisfăcute standardele stabilite de cadrul normativ.

### **Experiența unor țări europene în domeniul monitorizării și evaluării**

În **Franța**, sistemul de monitorizare a aplicării legislației în domeniul funcției publice este încadrat în sistemul de monitorizare a executării bugetului de stat, se monitorizează aspectul financiar. Anterior, managementul funcției publice, în mod tradițional, era de competența Primului-Ministru, Cancelaria de Stat fiind împuternicită cu aceste competențe, dar această instituție nu a avut atribuții de inspecție. În ultimii ani, competențele menționate au fost transferate de la Cancelaria de Stat către Ministerul Finanțelor, totodată, soluționarea contestațiilor depuse de funcționarii publici ține de competența curților administrative.

De menționat că, în ultimii ani, în mai multe țări europene, sistemul de monitorizare în domeniul în cauză a fost plasat în cadrul Ministerului Finanțelor, de exemplu, în Portugalia a fost înregistrată o transferare asemănătoare a competențelor către Ministerul Finanțelor.

În **Slovacia**, în primii ani de independență, a

funcționat o direcție centrală pentru administrarea funcției publice cu largi competențe în domeniu, care efectua în mod centralizat procedurile de personal, inclusiv organiza concursurile de recrutare a personalului. Cu începere din anul 2005, sistemul instituțional a fost reorganizat – direcția menționată a fost desființată, competențele de aplicare a procedurilor de personal au fost preluate de instituțiile publice, care sînt responsabile de aplicarea și monitorizarea funcției publice. Ministerul Finanțelor exercită o supraveghere indirectă prin intermediul executării bugetului, monitorizarea avînd un caracter financiar.

În **Estonia**, Cancelaria de Stat are competențe de coordonare a managementului resurselor umane în serviciul public, de recrutare și selecție a secretarilor de stat și secretarilor-adjuncți de stat, directorilor generali de agenții și inspectorate, de instruire și dezvoltare a funcționarilor publici, evaluare a performanțelor și implementare a Codului de Etică. Ministerul Afacerilor Interne are competențe referitor la politica de personal în domeniul serviciilor publice locale, prestate de către Guvern. Fiecare instituție publică aplică procedurile de personal și efectuează managementul funcțiilor publice respective. Totodată, unele ministere au funcții specifice de dezvoltare și monitorizare a activităților în serviciul public. Astfel, Ministerul Finanțelor are competența dezvoltării reformelor în domeniul salarizării funcționarilor publici și monitorizării aplicării legislației respective, Ministerul Justiției are competențe de dezvoltare a legislației în domeniul funcției

publice, Curtea de Conturi efectuează controlul și auditul folosirii resurselor financiare și a performanțelor<sup>1</sup>.

În **Letonia**, în anul 1993, la nivel central a fost creată Administrația Funcției Publice de Stat cu funcții și atribuții complexe. Concomitent cu managementul funcției publice, aceasta efectua controlul și soluționarea contestațiilor depuse de funcționarii publici. Activitatea de monitorizare a fost prevăzută de cadrul normativ secundar, dar în practică au fost efectuate puține vizite de monitorizare pe teren, din cauza supraîncărcării cu activități de soluționare a contestațiilor. Concluziile Rapoartelor de inspecții au fost folosite pentru elaborarea politicilor, îmbunătățirea cadrului normativ, simplificarea procedurilor administrative și serviciilor publice. După criza economică din ultimii ani, sistemul instituțional al serviciului public a fost descentralizat prin transferarea acestor competențe către autoritățile publice, competențele de elaborare a politicilor în domeniul serviciului public au fost atribuite Cancelariei de Stat, care are competențe și de elaborare a sistemului de indicatori de monitorizare a implementării politicilor<sup>2</sup>.

În **Lituania**, politicile în domeniul administrației publice sînt elaborate de către Ministerul Internelor (Direcția Politici în Administrația Publică). Implementarea politicilor în domeniu este efectuată de către Departamentul Serviciului Public (creat în anul 2002), subordonat Ministerului Internelor. Acest Departament implementează *Legea privind serviciul public*, ține Registrul serviciului public și sistemul informațional de management al serviciului public, asigură integritatea managementului personalului și modelul de planificare a carierei în serviciul public, organizează concursuri de recrutare în funcții publice vacante la solicitarea autorităților publice, aprobă programele de instruire pentru funcționarii publici și monitorizează calitatea implementării<sup>3</sup>.

În **România** funcționează un sistem instituțional similar sistemului din Lituania. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe lângă Ministerul Administrației și Internelor, are competențe de reglementare a funcției publice, efectuează managementul funcției publice și a funcționarilor publici, organizează concursurile de recrutare a personalului în funcțiile publice vacante, coordonează perfecționarea profesională a funcționarilor publici, gestionează programele în domeniul funcției publice, efectuează monitorizarea și controlul activităților de aplicare a

legislației în domeniu: primesc informații de la autorități, verifică contestațiile depuse de funcționarii publici în timpul vizitelor de monitorizare pe teren a autorităților, elaborează rapoarte de monitorizare și rapoarte privind managementul funcției publice și a funcționarilor publici, ține registrul funcției publice<sup>4</sup>.

În **țările din Balcani** (fosta Yugoslavia) sistemul instituțional de management al funcției publice este diferit de cele analizate mai sus. Organul central are multe competențe și uneori este participant direct la procedurile de aplicare a legislației în domeniu. În același timp, organul central are competențe de monitorizare – aplică și proceduri de monitorizare a aplicării legislației sub formă de inspecții.

În **Slovenia**, politicile în domeniul funcției publice sînt elaborate de către Ministerul Administrației Publice, în cadrul căruia Direcția pentru Funcția Publică are competențe de elaborare a politicilor. Totodată, în subordinea ministerului funcționează *Inspectoratul pentru Administrația Publică* cu funcții de inspecție, care are și competențe în monitorizarea aplicării legislației administrative și a procedurilor funcției publice. Inspectoratul analizează aplicarea cadrului normativ referitor la procedurile managementului funcției publice, elaborează rapoarte și recomandări, stabilește amenzi, sesizează instanțele respective despre ilegalitățile depistate, procuratura – despre infracțiuni sau contravenții penale. Activitatea acestui inspectorat este reglementată de o lege specială<sup>5</sup>.

În **Serbia**, de asemenea, funcționează un astfel de inspectorat, subordonat Ministerului Administrației Publice și Administrației Locale. Anterior, ministerul a fost responsabil pentru managementul funcției publice, dar aceste competențe au fost preluate de către Biroul pentru Funcția Publică, creat pentru a efectua managementul funcției publice. Totodată, Biroul are un rol de conciliere pentru autorități în domeniul funcției publice și de monitorizare prin obținerea informațiilor de la instituțiile publice.

În **Muntele Negru**, managementul funcției publice este efectuat de către Autoritatea pentru Funcția Publică, subordonată Ministerului Internelor, care efectuează și monitorizarea aplicării legislației în domeniul funcției publice prin primirea informațiilor de la instituțiile publice în scopul de a elabora politici și standarde; monitorizarea pe teren a instituțiilor nu se efectuează<sup>6</sup>.

În **Albania**, situația este diferită, la nivel central funcționează două instituții – Direcția pentru Administrația Publică în cadrul Ministerului de Interne și Comisia pentru Funcția Publică, o instituție independentă de Guvern care raportează Parlamentului. Direcția elaborează politici, proiecte de legi și regulamente, organizează procedura de recrutare în funcție publică vacantă a personalului pentru instituțiile administrației publice centrale, avizează statele de personal, are responsabilități privind sistemul de clasificare a funcțiilor și de salarizare. Ca urmare, Direcția monitorizează și verifică aplicarea corectă a procedurilor de personal de către autorități. În acest scop, angajații Direcției efectuează vizite periodice în instituții, pe baza unui program aprobat. În urma vizitelor se întocmesc rapoarte de monitorizare și Direcția poate interveni direct în cazul în care procedura este de competența sa (de ex., avizarea nefavorabilă a statelor de personal) sau poate sesiza Primul-Ministru, când nu există cooperare cu instituția respectivă.

Comisia pentru Funcția Publică are competența de rezolvare a contestațiilor depuse de funcționarii publici și monitorizează aplicarea legislației serviciului public. În baza înțelegerii comune cu Direcția pentru Administrația Publică, Comisia monitorizează pe teren instituțiile administrației publice locale, care nu țin de competența Direcției. Uneori, Comisia face vizite de monitorizare pe teren și la ministere. Comisia elaborează rapoarte de monitorizare, care conțin recomandări, poate trimite un avertisment instituției în care au fost constatate nereguli. În urma acestui avertisment, Comisia sesizează instanța de judecată și poate să ceară examinarea cazului și pronunțarea unei decizii judecătorești. În practică această modalitate a fost rar folosită.

**Concluzii.** Analiza practicilor europene relevă că în toate țările analizate există un sistem de monitorizare a aplicării legislației în domeniul serviciului public, cu un sistem instituțional din două niveluri – organ la nivel central și subdiviziuni în cadrul instituțiilor publice. Forma instituțională și gradul de intervenție a organului central sînt diferite de la țară la țară, activitățile de monitorizare a aplicării legislației se efectuează fie prin aplicarea directă a instrumentelor de monitorizare, fie prin aplicarea metodelor indirecte – în cadrul monitorizării executării bugetului de stat. Competențele organului central fie sînt ale Cancelariei de Stat (sau ale unei agenții guvernamentale), fie ale Ministerului Internelor (sau

ale altui minister). Ca urmare a realizării reformei administrației publice, Ministerul Internelor are funcțiile de elaborare a politicilor, inclusiv în domeniul funcției publice, totodată, funcționează o autoritate publică, subordonată Ministerului Internelor, cu funcții de implementare a politicilor în domeniul funcției publice, inclusiv funcția de management a funcției publice și de monitorizare a aplicării legislației în domeniu. În acest caz, se consideră că funcționează un sistem instituțional descentralizat, elaborarea și implementarea politicilor publice în domeniul funcției publice fiind delimitate. În unele țări a fost creat un inspectorat care are funcții de inspecție și control ale contestațiilor depuse de funcționarii publici.

Analiza efectuată relevă că în statele-membre ale Uniunii Europene și în țările care au aderat la politica de vecinătate a Uniunii Europene, sistemul aplicat este descentralizat – organul central este responsabil de elaborarea politicilor publice și de cadrul metodologic pentru aplicarea legislației în vigoare, instituțiile publice sînt responsabile de aplicarea procedurilor de personal și alte reglementări legale. Procedura de monitorizare se realizează prin intermediul raportării de la instituțiile publice către organul central, informațiile parvenite prin intermediul rapoartelor sînt credibile și veridice. În statele-membre dezvoltate ale Uniunii Europene, sistemul de monitorizare a aplicării legislației în domeniul funcției publice este încadrat în sistemul de monitorizare a executării bugetului de stat, se monitorizează aspectul financiar.

### **Experiența Republicii Moldova în domeniul monitorizării și evaluării**

În conformitate cu *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*<sup>7</sup> (art. 11), **Guvernul** are competența pentru managementul funcției publice și a funcționarilor publici și este împuternicit să monitorizeze managementul sistemului funcției publice în toate autoritățile publice centrale și locale. Guvernul a delegat **Cancelariei de Stat** competența de a asigura promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane, prin Hotărîrea Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”. În cadrul Cancelariei de Stat, o subdiviziune specializată (Direcția politica de cadre) are responsabilitatea să controleze, în li-

mita competențelor și în condițiile legii, aplicarea și respectarea în autoritățile administrației publice a prevederilor legale referitoare la funcția publică și statutul funcționarului public.

Adminstrarea funcției publice și a funcționarilor publici se organizează și se realizează de conducătorii autorităților publice prin intermediul **subdiviziunilor resurse umane**. Conform cadrului normativ, conducătorul autorității publice are rolul de supraveghere și asigurare că toate procedurile de personal în autoritate se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legale. În unele cazuri, conducătorul este citat ca persoana care poate să suspende deciziile luate de subalternii lui și poate chiar contesta decizia.

Astfel, putem evidenția două niveluri ale sistemului instituțional de monitorizare a aplicării legislației serviciului public: organul central și autoritățile publice, fiecare dintre aceste niveluri are un rol clar determinat de cadrul normativ, dar fiecare contribuie la realizarea obiectivelor și scopurilor cadrului normativ al serviciului public.

Scopul *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* constă în „asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului” [7, art.1]. Cadrul normativ secundar se regăsește în Hotărîrea 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”.

În procesul de reorganizare a serviciului public, în scopul delimitării statutului diferitelor categorii de funcții, au fost adoptate *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, scopul căreia constă în „asigurarea unui management eficient al raporturilor gestionate de către persoanele cu funcții de demnitate publică în interesul societății și al statului”<sup>8</sup>, și *Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică*<sup>9</sup>. Totodată, a fost elaborat proiectul *legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*, scopul căreia constă în „asigurarea unor condiții necesare pentru funcționarii publici în vederea exercitării eficiente a atribuțiilor și contribuirea la asigurarea autorităților publice cu personal competent și motivat”<sup>10</sup>.

#### **Activitățile și instrumentele de monitorizare și evaluare**

În conformitate cu competențele organului

central și ale instituțiilor publice în domeniul monitorizării, stabilite de cadrul normativ al serviciului public din Republica Moldova, se disting două componente ale procesului de monitorizare:

1. Monitorizarea internă, efectuată de către subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, în scopul colectării de date referitor la aplicarea cadrului normativ al serviciului public, în particular, referitor la aplicarea procedurilor de personal.

2. Monitorizarea externă, efectuată de către Cancelaria de Stat (Direcția politica de cadre), folosind un sistem de indicatori solicitați prin intermediul indicațiilor Cancelariei de Stat de la autoritățile administrației publice, recepționarea și analiza acestor date. Monitorizarea externă are două componente: o componentă ce ține de culegerea de date primite de la autorități, pe baza unor formulare pregătite de Direcția politica de cadre, și o componentă legată de vizitele de monitorizare pe teren la autorități.

Actualmente, Direcția politica de cadre folosește sistemul de monitorizare a aplicării cadrului normativ al serviciului public în autoritățile administrației publice, bazat pe informațiile elaborate și trimise de autoritățile administrației publice centrale (deocamdată, de la organele centrale de specialitate) și autoritățile administrației publice locale (de nivelul al doilea și nivelul întâi), precum și pe informațiile obținute în timpul monitorizării pe teren a autorităților publice. În acest scop, Direcția politica de cadre solicită de la autoritățile administrației publice informații în baza unui set de indicatori, prin intermediul indicațiilor Cancelariei de Stat (de ex., indicațiile nr. 2903-241 și nr. 2903-242 din 10 iunie 2011).

O modalitate complementară de colectare a datelor este comunicarea și monitorizarea prin organizarea de întruniri trimestriale cu reprezentanții subdiviziunilor resurse umane din autorități, unde în mod structurat au fost discutate diferite aspecte legate de activitatea lor în implementarea legislației în domeniul funcției publice. Reprezentanții autorităților raportează cum aplică legislația în domeniu, iar Direcția politica de cadre acordă asistență metodologică referitor la aplicarea conformă a procedurilor de personal.

Rapoartele referitor la implementarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcți-

onarului public pentru anii 2010 și 2011 sînt foarte importante pentru urmărirea proceselor/progreselor de aplicare a legislației în autorități, acestea au generat o mulțime de informații care contribuie la elaborarea de politici și repere metodologice. În același timp, aceste rapoarte au o limitare pentru că datele pot fi verificate numai în cadrul autorităților. Direcția politica de cadre are capacități limitate și efectuează numai vizite de monitorizare și evaluare la organele centrale de specialitate. În acest context, concluzionăm că sistemul de monitorizare încă nu conține mecanismul de verificare a corectitudinii realizării procedurilor – au fost aceste proceduri la toate etapele desfășurate în conformitate cu dispozițiile legale, produsul/serviciul procedurii este conform cu principiile pe care se bazează (șanse egale, profesionalism, în bază de merit etc.)?

#### **Dezvoltarea cadrului metodologic de monitorizare și evaluare**

Analiza efectuată denotă că în fond cadrul metodologic de monitorizare și evaluare a legislației în domeniul funcției publice în Republica Moldova urmează să fie dezvoltat din următoarele considerente:

- actualmente, nu sînt definite noțiunile, procesul și scopurile de monitorizare și evaluare a aplicării legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;
- nu sînt stabilite fundamentele metodologice ale sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare a aplicării legislației menționate;
- nu sînt definiți indicatorii de monitorizare și evaluare a aplicării legislației în domeniu.

În contextul celor relatate, autorii au dezvoltat cadrul metodologic de monitorizare și evaluare a aplicării legislației și actelor normative ale Guvernului în domeniul funcției publice și a funcționarilor publici, inclusiv:

- a) definite noțiunile de monitorizare și evaluare, de proces de monitorizare și evaluare;
- b) formulate scopurile monitorizării și evaluării;
- c) dezvoltat sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare, bazat pe cadrul logic;
- d) stabilite tipurile și categoriile de indicatori de monitorizare și evaluare și definite noțiunile acestor indicatori;
- e) stabilită ierarhia colectării datelor în baza sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare.

*Monitorizarea* asigură colectarea continuă a datelor sub forma unor indicatori relevanți și

măsurabili prin intermediul cărora se urmărește dacă activitățile de aplicare a cadrului normativ al serviciului public au fost desfășurate în conformitate cu prevederile legale. Activitatea de monitorizare nu trebuie confundată cu activitatea de control și audit, desfășurată de autoritățile administrației publice abilitate cu competențele de a stabili modul de utilizare a resurselor. Activitatea de monitorizare este diferită de activitatea de control și audit. Monitorizarea oferă date despre evoluția indicatorilor, problemele existente, domeniile de intervenție și formulare a recomandărilor și acțiunilor corective în vederea eficientizării activităților și atingerii rezultatelor scontate, preconizate de cadrul normativ.

*Monitorizarea și evaluarea* țin de două aspecte:

- aspectul specific de colectare a datelor de măsurare a indicatorilor de performanță;
- aspectul analitic de interpretare a datelor, de evidență a schimbărilor, identificare a problemelor și formulare a recomandărilor și acțiunilor corective pentru îmbunătățirea situației în domeniu.

Scopul principal al monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public constă în:

- stabilirea conformității aplicării prevederilor legislației și a actelor normative ale Guvernului în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, în particular a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a Hotărîrii Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009;
- evaluarea efectelor aplicării prevederilor cadrului normativ menționat.

Scopul monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public privind stabilirea conformității aplicării prevederilor cadrului normativ se referă la modul de executare a cadrului normativ – se determină dacă prevederile legale sînt aplicate corect și complet sau sînt aplicate cu abateri de la cadrul normativ. Scopul monitorizării și evaluării implementării cadrului normativ al serviciului public privind evaluarea efectelor aplicării prevederilor cadrului normativ se referă la impactul reglementărilor cadrului normativ, adică se determină dacă aplicarea prevederilor legale conduce la îndeplinirea scopurilor/obiectivelor, la soluționarea problemelor pentru care au fost aprobate actele normative. Se obține răspuns la întrebările:

- În ce măsură, cum au fost atinse rezultatele scontate?



- Care sînt factorii de risc care împiedică aplicarea actelor normative?

Procesul de monitorizare a implementării cadrului legislativ și normativ al funcției publice și al funcționarului public include activitățile de monitorizare și evaluare, care se desfășoară în timp. Procesul urmează să fie stabilit în conformitate cu mecanismul de monitorizare a implementării actelor legislative și normative ale Guvernului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1181 din 22 decembrie 2010 „Privind monitorizarea procesului de implementare a legislației”.

În procesul de monitorizare și evaluare a modului de aplicare a cadrului normativ al serviciului public, autoritățile administrației publice urmăresc și evaluează gradul de conformitate cu prevederile legale și procedurile de personal. Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) acordă suport metodologic autorităților administrației publice centrale și locale în vederea implementării prevederilor legale, generalizează datele primite de la autoritățile publice. Totodată, autoritățile administrației publice și Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) identifică contradicțiile și locurile slabe în legislație, elaborează informații/rapoarte și propun reglementări și îmbunătățiri la cadrul normativ al serviciului public.

De menționat că subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale joacă rolul principal în desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare a implementării prevederilor cadrului normativ al serviciului public prin faptul că ele implementează cadrul normativ al serviciului public și pot furniza datele necesare.

### **Dezvoltarea sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare**

Pentru a putea efectua monitorizarea și analiza performanțelor în raport cu obiectivele și scopurile stabilite, este nevoie de elaborarea unui set de indicatori, care măsoară resursele, activitățile, produsele/serviciile, rezultatele și scopurile/ obiectivele. Indicatorii fac legătura dintre intrări și activități, măsurînd rezultatele și obiectivele. Astfel, indicatorii formează un **sistem complex** cu anumite interrelații care cuprind nivelurile: scopuri/obiective, impact, rezultate, ieșiri (produse/servicii), activități și intrări (resurse).

Un instrument eficient de elaborare a indicatorilor este Cadrul logic – o metodologie de concentrare într-un instrument analitic a legăturilor

dintre scopuri/ obiective, activități, rezultate și indicatori, ce asigură claritate în interpretarea indicatorilor în coraport cu scopurile/obiectivele stabilite. Cadrul logic se aplică încă la etapa de elaborare, stabilind indicatorii de monitorizare și evaluare la etapa de implementare. Cadrul logic, de obicei, stabilește patru tipuri de indicatori:

- indicatori pentru scopuri/obiective;
- indicatori de intrări (*input*);
- indicatori de ieșire pentru activități;
- indicatori de rezultat și impact.

Dacă este cazul, pot fi stabiliți și factorii de risc care măsoară influența factorilor endogeni asupra rezultatelor. În baza cadrului logic, indicatorii se formulează începînd de la scopuri/obiective, reflectă ierarhia activităților, ieșirilor și rezultatelor scontate. În timpul stabilirii indicatorilor trebuie să se țină seama de claritatea legăturilor dintre indicatori și scopurile/obiectivele, cerințele stipulate de cadrul normativ.

Indicatorii trebuie stabiliți în procesul de elaborare a legislației și cadrului normativ secundar în așa fel încît să existe posibilitatea colectării datelor relevante și necesare pentru procesul de monitorizare în etapa de aplicare a cadrului normativ. În același timp, indicatorii trebuie stabiliți în așa mod încît să existe posibilitatea de a formula indicatori noi în procesul de monitorizare și evaluare, în caz de necesitate. Cu ajutorul indicatorilor, monitorizarea și evaluarea cadrului normativ este obiectivă, deoarece nu se bazează pe apreciere și descriere personală. Indicatorii pun în evidență datele și informațiile specifice procesului de implementare.

Indicatorii de monitorizare și evaluare trebuie să fie în strînsă conexiune cu prevederile cadrului normativ în domeniul funcției publice și al funcționarului public, să prezinte procedurile de personal stabilite de legislație, să satisfacă anumite cerințe și criterii. Indicatorii trebuie să fie utili și posibili de verificat. Utilitatea indicatorilor se referă la posibilitatea de a fi furnizați la intervale regulate și de a fi utilizabili de autoritățile administrației publice, verificarea ține de posibilitatea măsurării indicatorilor. Caracteristicile principale ale indicatorilor sînt cerințele SMART (specific, măsurabil, accesibil, relevant, timp) și criteriile de evaluare a obiectivelor (relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul, durabilitatea). Indicatorii stabilesc valori măsurabile ale politicii de personal în serviciul public, ale rezultatelor și efectelor aplicării politicii de personal.

**Sistemul** propus de indicatori pentru moni-

torizarea și evaluarea aplicării legislației și a cadrului normativ secundar în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, a fost elaborat folosind abordarea cadrului logic și experiența internațională în domeniu<sup>11</sup>. *Sistemul* include un set de indicatori format din două tipuri: *indicatori de performanță* și *indicatori de eficacitate*. Indicatorii de performanță au fost grupați în trei categorii: indicatori de resurse, indicatori de rezultate imediate (produse/servicii) ale procedurilor de personal, indicatori de rezultat și impact. Indicatorii de eficacitate au fost grupați în trei categorii: indicatori de eficiență, indicatori de eficacitate și indicatori de durabilitate.

Sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare include indicatorii stabiliți de cadrul normativ, precum și indicatorii adiționali pentru colectarea datelor necesare pentru stabilirea gradului de conformitate a aplicării cadrului normativ al serviciului public și evaluarea efectelor pozitive ale aplicării reglementărilor legislației, dar și factorii de risc care împiedică aplicarea acestora.

Schema logică a sistemului de indicatori de monitorizare și evaluare a implementării legislației în domeniul funcției publice și funcționarilor publici este prezentată în figura 1.

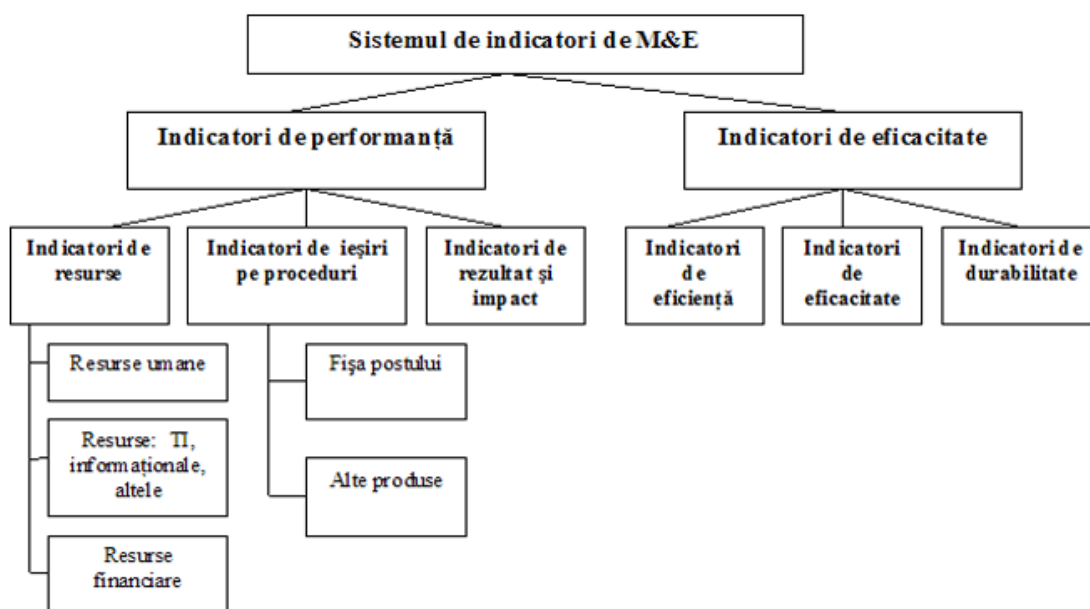


Figura 1. Sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare

### Definițiile indicatorilor de monitorizare și evaluare

Indicatorul este un instrument care măsoară valoarea unei mărimi măsurabile. Indicatorii furnizează date/informații într-un mod care clarifică legăturile între impact, rezultate, produse/servicii și resurse. Indicatorii sînt instrumente pentru măsurarea fluxului de schimbări survenite ca urmare a implementării cadrului normativ și măsoară performanța și eficacitatea serviciului public.

Indicatorii de monitorizare și evaluare măsoară schimbările, comportamentul, capacitatea sau performanța în vederea evaluării gradului de executare vizavi de obiective și scop. Indicatorii de monitorizare și evaluare măsoară raportul

dintre obiective și rezultate, efectele pe termen lung și modul în care au fost atinse obiectivele și scopul inițial.

Definirea indicatorilor a fost efectuată pentru fiecare tip și categorie stabilită în sistemul de indicatori de monitorizare și evaluare.

*Indicatorii de performanță* măsoară impactul (*impacts*), rezultatele (*outcomes*), produsele/serviciile (*outputs*) și resursele (*inputs*) monitorizate pe parcursul perioadei de implementare a cadrului normativ. Acești indicatori măsoară rezultatele obținute ca urmare a utilizării resurselor și desfășurării activităților. Indicatorii de performanță se împart în categoriile: indicatori de resurse, indicatori de ieșire, indicatori de rezultat și indi-

catori de impact. Uneori ultimele două categorii se unesc într-o singură categorie.

Indicatorii de resurse măsoară resursele utilizate, inclusiv resursele umane; indicatorii de ieșire sau indicatorii de rezultate imediate măsoară produsele/serviciile obținute ca urmare a utilizării resurselor și realizării activităților; indicatorii de rezultat măsoară rezultatele atinse prin oferirea produselor și serviciilor; indicatorii de impact măsoară schimbările de comportament, capacitatea funcționarilor publici și a altor categorii de personal, efectul și consecințele aplicării cadrului normativ asupra funcționarilor publici și a altor categorii de personal, autorităților administrației publice și a serviciului public.

*Indicatorii de eficacitate* măsoară capacitatea de utilizare a resurselor disponibile pentru atingerea obiectivelor și scopului, de respectare a termenelor, de durabilitate a efectelor aplicării cadrului normativ. Indicatorii de eficacitate se împart în categorii: indicatori de eficiență a resurselor, indicatori de eficacitate a rezultatelor și indicatori de durabilitate a impactului.

Indicatorii de monitorizare și evaluare pot fi mășurați în diferite moduri:

- măsurări cantitative și calitative: indicatori cantitativi și indicatori calitativi;
- măsurări directe (explicite) și indirecte (implicit, proximi): indicatori direcți (expliciți) și indicatori indirecti (impliciți, proximi).

O analiză completă se poate face folosind atât indicatorii cantitativi, cât și indicatorii calita-

tivi. Indicatorii direcți sau expliciți indică atingerea scopurilor/ obiectivelor, indicatorii indirecti (proximi) sau impliciți se folosesc în cazul în care indicatorii direcți sau expliciți nu există sau sînt greu de urmărit. Indicatorii indirecti sau impliciți odată îndepliniți, se presupune că vor conduce la atingerea obiectivelor și scopului.

#### **Colectarea, prelucrarea și prezentarea datelor**

În procesul de monitorizare internă, subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților colectează indicatorii de intrări, indicatorii de ieșiri și indicatorii de rezultat, în corespundere cu legislația în vigoare și cadrul metodologic, stabilit de Cancelaria de Stat, în baza cadrului normativ. Datele colectate (semestrial și anual) se prezintă către Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) pe hîrtie și în formă electronică. În același timp, subdiviziunile resurse umane prezintă datele conducerii autorității, care le utilizează în scopuri manageriale, pentru elaborarea unor reglementări interne și acțiuni relevante.

În procesul de monitorizare externă, Direcția politică de cadre recepționează datele trimise de autoritățile publice, le verifică, analizează, grupează și generalizează pe niveluri ierarhice și pe serviciul public în ansamblu. Gruparea indicatorilor de monitorizare se propune să fie efectuată pe niveluri ierarhice de administrare, stabilite de legislația în vigoare. Ierarhia datelor colectate în procesul de monitorizare este prezentată în tabelul 1.

**Tabelul 1. Ierarhia datelor pe niveluri de administrare**

Niveluri de clasificare	Caracteristica datelor
A. SERVICIUL PUBLIC (I+II+III)	Performanța corpului de funcționari publici: - pe serviciul public în total, inclusiv pe: - niveluri de administrare centrală și locală, - pe organe centrale de specialitate și instituții subordonate acestora, - servicii desconcentrate în teritoriu
I. ORGANE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE (1.1.+1.2.+1.3)	
1.1. Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat (inclusiv oficiile teritoriale)	
1.2. Autoritățile publice autonome (aparatur central și subdiviziunile teritoriale)	
1.3. Secretariatul Curții Constituționale și autoritatea judecătorească	
II. AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE (2.1.+2.2)	
2.1. Organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități administrative centrale (aparatur central și subdiviziunile teritoriale)	
2.2. Autoritățile din subordinea organelor centrale de specialitate ale administrației publice și din subordinea altor autorități administrative centrale (aparatur central și subdiviziunile teritoriale)	



III. AUTORITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (3.1.+3.2) 3.1 Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea și cele ale municipiului Bălți 3.2 Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi	
B. AUTORITATE PUBLICĂ	Performanța corpului de funcționari publici din autoritate
C. TITULAR AL FUNCȚIEI PUBLICE/POSTULUI (salariat)	Performanța individuală a funcționarului public

Sursa: Clasificare elaborată în baza *Legii privind aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice*<sup>12</sup>

Pe baza acestor indicatori, dar și folosind informațiile culese la diferite întruniri cu reprezentanții autorităților administrației publice, în timpul vizitelor de monitorizare pe teren la organele centrale de specialitate, Cancelaria de Stat (Direcția politică de cadre) evaluează gradul de conformitate la cadrul normativ în domeniu, identifică problemele și domeniile nereglementate în legislație, ca urmare pregătește Rapoarte semestriale/anuale cu privire la implementarea

*Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*<sup>13</sup>.

Odată cu punerea în funcțiune a SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, datele vor fi introduse în Registrul de către subdiviziunile resurse umane din cadrul autorităților publice, vor fi generalizate pe niveluri ierarhice în mod automatizat și folosite de Cancelaria de Stat, dar și de autoritățile publice, la elaborarea rapoartelor și luarea deciziilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. [www.riigikantselli.ee](http://www.riigikantselli.ee) (vizitat 23.11.2011)
2. [www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv) (vizitat 23.11.2011)
3. [www.vtd.lt](http://www.vtd.lt) (vizitat 23.11.2011)
4. [www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro) (vizitat 24.11.2011)
5. [www.mpa.gov.si](http://www.mpa.gov.si) (vizitat 24.11.2011)
6. [www.uzk.co.me](http://www.uzk.co.me) (vizitat 24.11.2011)
7. Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr.230-232 (838-840).
8. Legea nr.199 din 16 iunie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.10.2010, nr.194-196/627.
9. Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.07.2010, nr.117-118/357.
10. Proiectul legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786 din 21 octombrie 2011. [www.mpsf.gov.md](http://www.mpsf.gov.md) (vizitat 20.11.2011)
11. The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Ghide and Project Tools. First edition. 2011 [www.un.org](http://www.un.org)
12. Legea nr.155 din 21 iulie 2011 privind aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.07.2011, nr.164-165/480.
13. Raport cu privire la implementarea prevederilor *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile administrației publice centrale și locale*. [www.rapc.gov.md](http://www.rapc.gov.md) (vizitat 20.11.2011)

**Prezentat:** 13 decembrie 2011.

**E-mail:** [tamara.gheorghita@gov.md](mailto:tamara.gheorghita@gov.md)