

Evoluția managementului funcției publice și al funcționarului public în anii de independență a Republicii Moldova

Tamara GHEORGHÎȚA,
doctor în științe administrative,
șef, Direcția reforma administrației publice centrale,
Cancelria de Stat a Republicii Moldova

SUMMARY

This article includes an analysis on the evolution of the management of the public office and the status of civil servant during the years of independence of the Republic of Moldova. Therefore, it reflects the development of the public policy in this area through strategic planning documents (concepts, strategies), legal and normative, as well as institutional framework, being made a well-grounded periodization of the creation, reformation and modernization of the civil service in the Republic of Moldova.

REZUMAT

Articolul în cauză conține o analiză a evoluției managementului funcției publice și al funcționarului public pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova. Astfel, este reflectată dezvoltarea politicii publice în domeniu prin intermediul documentelor de planificare strategică (concepții, strategii), al cadrului legal și normativ, precum și al celui instituțional, fiind făcută o anumită periodizare argumentată a creării, reformării și modernizării serviciului public autohton.

Dezvoltarea unei societăți prospere presupune existența unei administrații publice capabile să presteze servicii calitative populației țării. Eficiența administrației publice depinde, în mare măsură, de sistemul de management al resurselor umane aplicat în autoritățile publice, de nivelul de profesionalism al funcționarilor publici, de orientarea acestora spre satisfacerea necesităților și intereselor legitime ale cetățenilor. Astfel, managementul funcției publice și al funcționarului public are un impact substanțial asupra cetățenilor, societății civile, sectoarelor public și privat, autorităților și instituțiilor publice [1]. Evoluția gestionării funcției publice și a funcționarului public pe parcursul anilor de independență

a Republicii Moldova poate fi divizată în următoarele perioade: a) anii 1991 – 2004; b) anii 2005 – 2008; c) anii 2009 – 2016. Această periodizare este determinată de evenimente marcante, care au conturat evoluția și dezvoltarea domeniului respectiv. Argumentele în favoarea etapizării în cauză și caracteristica acestora sunt aduse în cele ce urmează.

Perioada anilor 1991 – 2004.

Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991, stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără niciun amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul

istoric, etnic al devenirii sale naționale. Autoritățile publice din Republica Moldova au ieșit din subordinea autorităților ex-sovietice, având posibilitatea să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat independent. Evoluția de mai departe a schimbărilor din sfera politicului, respectiv, ale celor din administrația publică a condus la adoptarea Constituției Republicii Moldova (29 iulie 1994), care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Astfel, a fost elaborată și aprobată *Legea serviciului public* [2], care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1996 (cu excepția unor prevederi) și care reglementa cele mai importante aspecte ale activității unui funcționar public: noțiunea de „funcție publică”, de „funcționar public”, separarea funcțiilor politice de cele administrative, contractul de muncă/raportul de serviciu, determinarea/delegarea sarcinilor de serviciu, ocuparea funcției publice, perioada de probă, evaluarea activității, dezvoltarea carierei, dezvoltarea profesională, răspunderea funcționarului public, încetarea activității, cadrul instituțional.

Executarea prevederilor Legii serviciului public era asigurată prin mai multe hotărâri de Guvern, care vizau diverse aspecte ale gestiunii funcționarului public, printre care: *Clasificatorul unic al funcțiilor publice, organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice, salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează servirea tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice în baza Rețelei tarifare unice, modul de calculare a perioadei de muncă în vederea acordării sporului pentru vechime în muncă funcționarilor publici*.

Implementarea prevederilor cadrului normativ în domeniu a contribuit, indiscutabil, la dezvoltarea serviciului public din țara noastră. Totodată, existau și anumite constrângeri. Astfel, Hotărârea Parlamen-

tului nr. 1213-XV din 11 iulie 2002 privind rezultatele controlului executării Legii serviciului public s-a axat pe constatarea necesității de a întreprinde schimbări în domeniu, pe urgentarea examinării proiectului *Concepției cu privire la politica de personal și pe trasarea sarcinii de elaborare a unui statut al funcționarului public*.

În acest context, *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public* [3] a avut un rol destul de important, fiind primul document de politici în domeniul serviciului public din Republica Moldova. Concepția în cauză a fost precedată de studierea materialelor informative, a practicii de personal din serviciul public în alte țări: Federația Rusă, Marea Britanie, SUA, Franța, Japonia, China, Italia, Danemarca, Grecia etc., precum și de analiza aprofundată a factorilor care afectau procesul de formare a unui corp de funcționari publici profesioniști. Analiza respectivă a scos în evidență problemele existente în acea perioadă în sistemul de gestiune a personalului: modalitatea de *recrutare* și *selectare* nu asigura pe deplin realizarea dreptului cetățenilor la ocuparea funcțiilor publice, dreptul funcționarilor publici la promovare; *evaluarea activității* funcționarilor publici prin metoda atestării o dată în trei ani nu contribuia la depistarea la timp și obiectivă a punctelor forte și slabe ale activității funcționarilor publici, nu permitea efectuarea unor intervenții oportune și, ca rezultat, nu favoriza îmbunătățirea performanței serviciului public; *dezvoltarea profesională* a funcționarilor publici din autoritățile publice purta un caracter ocazional, deoarece nu erau identificate și nu erau satisfăcute necesitățile reale de instruire a personalului nici de către autoritățile publice, nici de către instituțiile de învățământ sau alte organizații care prestau servicii în domeniu; posibilitățile funcționarilor publici de a *face carieră* erau reduse la 3 ranguri a câte 3 clase fiecare, dintre care rangul I se acorda nu-

mai funcționarilor de conducere de nivel superior, ceea ce conducea la lipsa motivației funcționarilor publici, la reducerea interesului față de lucru, a creativității, la performanțe slabe, la pierderea încrederii în posibilitățile de a fi avansat, promovat; serviciul public nu dispunea de un *sistem unic informațional*, care să ofere informații calitative pentru decizii manageriale corecte.

Din aceste considerente era necesară promovarea și implementarea noilor politici de personal în serviciul public privind: ocuparea funcției publice prin concurs, aprecierea anuală a activității funcționarilor publici, dezvoltarea profesională continuă, sistematică și planificată a funcționarilor publici, avansarea în grad de calificare pe parcursul întregii activități profesionale, asigurarea informațională a procesului decizional cu privire la personal.

Implementarea prevederilor Concepției menționate preconiza schimbarea serviciului public în vederea îmbunătățirii activității acestuia prin: modificarea *sistemului de recrutare și selectare* a personalului; introducerea *evaluării activității* funcționarilor publici; transformarea *dezvoltării profesionale* într-un proces continuu și planificat; crearea și aplicarea *sistemului unic informațional* în autoritățile publice.

Ideile acestor politici și-au găsit reflecție, parțial, în cadrul normativ elaborat mai târziu, printre care: *Regulamentul-cadru al serviciului resurse umane din autoritatea administrației publice*, *Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante*, *Regulamentul cu privire la atestarea funcționarilor publici*.

Cadrul instituțional. Conform prevederilor art. 6 din *Legea serviciului public* [2], politica de cadre în serviciul public era realizată de Direcția pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova, creată în 1997, care avea ur-

mătoarele atribuții principale:

a) organizarea și conducerea activității de prognozare și planificare a necesarului de cadre pentru aparatul autorităților publice;

b) organizarea, conducerea metodică și coordonarea activității de selectare și repartizare a funcționarilor publici;

c) organizarea și conducerea metodică a sistemului de perfecționare profesională a funcționarilor publici;

d) organizarea și conducerea metodică a activității de evaluare a muncii funcționarilor publici;

e) elaborarea și aprobarea indicațiilor și recomandărilor metodice privind organizarea muncii funcționarilor publici;

f) organizarea și coordonarea cercetărilor științifice în domeniul politicii de cadre, implementarea în practica muncii cu cadrele a realizărilor moderne ale științei și tehnicii, a metodelor progresiste de formare, selectare și repartizare a cadrelor, precum și organizarea activității administrative.

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

Ulterior, prin modificările operate în *Legea serviciului public*, Direcția pentru politica de cadre a devenit în 2001 o subdiviziune structurală în componența Cancelariei de Stat.

Delegarea funcțiilor de promovare a politicii statului în domeniul serviciului public către Cancelaria de Stat (Aparatul Guvernului, Oficiul Guvernului etc.) este o practică înregistrată și în alte state europene (Letonia, Estonia, Polonia). În acest domeniu este admisă chiar și derogarea de la principiul potrivit căruia funcțiile de elaborare trebuie să fie separate de cele de implementare.

Prin urmare, perioada anilor 1991-2004 poate fi caracterizată prin faptul că a fost pusă temelia serviciului public autohton:

au fost elaborate importante acte normative, a fost creată autoritatea publică cu competențe în domeniul managementului funcției publice și al funcționarului 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* [4], în special în componenta „Managementul resurselor umane”. Acțiunile prevăzute la această componentă aveau ca scop:

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

În această perioadă au fost elaborate și adoptate mai multe legi în domeniul serviciului public: *Legea cu privire la conflictul de interese*, *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public*, *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. 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, creând temelia unui cadru normativ nou de reglementare a activității funcționarilor publici, ale cărui scop era să contribuie esențial la europeanizarea serviciului public.

Cadrul instituțional. La mijlocul anului 2005, Direcția politica de cadre din cadrul Aparatului Guvernului nu s-a mai regăsit în noua structură. Astfel, până în anul 2008 nu a existat nicio entitate cu sarcini expres în domeniul managementului resurselor umane din autoritățile publice. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Justiției continuau să elaboreze

proiecte de acte normative în domeniile lor de competență. 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 în 2008 a Direcției politica de cadre din cadrul Aparatului Guvernului, cu rolul de a contribui la modernizarea administrației publice.

Perioada anilor 2005-2008 poate fi caracterizată în felul următor: odată cu dezvoltarea statului Republica Moldova se dezvoltă și administrația publică din țară, se realizau schimbări atât în mediul intern, cât și în cel extern de activitate al autorităților publice. Erau necesare schimbări și în domeniul de reglementare privind funcția publică și statutul funcționarului public. Acest lucru a devenit o componentă a procesului de reformare a administrației publice centrale, lansat în 2006. În perioada respectivă au fost elaborate și aprobate mai multe acte normative în domeniu, caracteristic fiindu-i pregătirea reformării serviciului public. Astfel, la sfârșitul anului 2008, a fost publicată *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [5], care are o însemnătate deosebită în domeniul de reglementare a funcției publice și a funcționarului public.

Perioada anilor 2009 – 2016. Eforturile țărilor europene de a profesionaliza serviciul public și de a spori capacitatea instituțională au condiționat inițierea, pregătirea și implementarea continuă a reformelor în domeniul respectiv în Republica Moldova. UE exercită o influență puternică în vederea profesionalizării serviciului public, care este o precondiție pentru adăptarea la UE. Introducerea principiilor europene de administrare vizează o nouă abordare a politicii 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 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [5] 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. Astfel, Legea nr. 158/2008 este mai consistentă, soluționează mai multe probleme depistate, vine să îmbunătățească cadrul de reglementare în domeniul funcției publice și al funcționarului public. Obiectul de reglementare al legii nominalizate îl constituie statutul funcționarului public și raporturile juridice dintre funcționarul public și autoritatea publică în care activează. La elaborarea acesteia s-a ținut cont de prevederile Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, Recomandației nr. (2000) 6 cu privire la statutul oficialilor publici în Europa, de experiența unor țări-membre ale UE (în special, Letonia, Lituania, Estonia, România, Ungaria, Bulgaria, Polonia); de propunerile și obiecțiile expuse de autoritățile publice și de alți factori interesați.

Analiza relevă următoarele reglementări novatoare ale legii în cauză:

a) din punct de vedere conceptual, prin lege se recunoaște că raporturile dintre autoritatea publică și funcționarul public reprezintă niște raporturi de serviciu (*art. 1*), care se deosebesc de relațiile dintre angajator și salariat, caracteristice legislației muncii (spre deosebire de Legea serviciului public). Abordarea funcției publice și a statutului funcționarului public prin prisma dreptului administrativ (raport de serviciu) este caracteristică majorității statelor-membre ale UE;

b) definirea noțiunii „funcție publică” (*art. 2*);

c) expunerea expresă a activităților care conduc la obținerea statutului de funcționar public (*art. 3*);

d) delimitarea funcțiilor politice de cele administrative (*art. 4, art. 70*), prin introducerea cabinetului persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică (*până în 2010, când s-a adoptat o lege specială în acest sens*) în care persoanele (consilieri, purtător de cuvânt etc.) sunt angajate pe baza încrederii personale a conducătorului. În caz de o remaniere guvernamentală, persoanele din cabinetul demnitarului demisionează odată cu încetarea exercitării funcției de către demnitarul respectiv;

e) instituirea de noi categorii de funcții (*art. 7*), de noi proceduri de promovare într-o funcție publică superioară – „promovarea în funcție” (*art. 45*) și de avansare în trepte de salarizare (*art. 46*);

f) încadrarea în serviciul public în bază de merit (*art. 8, alin. (3); art. 28*);

g) instituirea unui sistem mixt de încadrare în serviciul public: a) selectare internă (promovare, transfer) și b) selectare externă (concurs). Astfel, la decizia conducătorului autorității publice, pentru ocuparea funcției publice vacante se vor selecta persoane din interiorul serviciului public, iar în cazul lipsei unui candidat potrivit, se va organiza concurs deschis;

h) atribuirea Guvernului a competenței în domeniul managementului funcției publice și al funcționarului public (*art. 11*);

i) statuarea dreptului funcționarilor publici la grevă, cu condiția asigurării continuității activității autorității publice (*art. 21*);

j) stabilirea procedurii de conferire a gradelor de calificare (*art. 33*);

k) introducerea obligativității evaluării anuale a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (*art. 34-36*) și interacțiunea evaluării performanțelor profesionale cu mai multe elemente ale carierei: i) avansarea în trepte de salarizare, ii) conferirea gradului de calificare superior și iii) promovarea în funcție, precum și cu iv) destituirea din funcție;

l) dezvoltarea profesională continuă ca

proces sistematic și planificat (art. 37-38);

m) stabilirea de către conducător a oportunității continuării raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici pensionați pentru o perioadă de maximum 3 ani în total (art. 42);

n) posibilitatea creșterii salariului pe perioada ocupării aceleiași funcții publice (art. 46);

o) asigurarea valabilității gradelor de calificare deținute de funcționarii publici indiferent de funcția publică exercitată (art. 73).

Legea în cauză conține majoritatea reglementărilor care îi vizează pe funcționarii publici, trimiterile la alte acte legislative fiind minime. Pornind de la necesitatea modernizării și profesionalizării serviciului public, este vădită importanța acestei legi atât în contextul armonizării cadrului legislativ național la principiile europene de administrare, cât și în contextul procesului de eficientizare a calității serviciilor prestate societății de către funcționarii publici.

Cadrul instituțional. Managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența Guvernului (art.11 din [5]). 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. Direcția politica de cadre (din anul 2013 – Direcția reforma administrației publice centrale) din cadrul Cancelariei 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 profesională continuă a funcționarilor publici, de a monitoriza activitățile autorităților publice referitor la implementarea prevederilor legislației serviciului public.

Sistemul de gestionare a serviciului public autohton include și alte autorități publice cu anumite competențe specifi-

ce: Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este responsabil de politica salarială, Ministerul Justiției – de politica în domeniul integrității, Ministerul Finanțelor – de planificarea bugetară, inclusiv pentru segmentul ce ține de personal (bugetarea costurilor de personal și controlul cheltuielilor), Centrul Național Anticorupție – de prevenirea și combaterea corupției, Comisia/Autoritatea Națională de Integritate – de monitorizarea, controlul, evaluarea stării de lucruri în unele domenii ce țin de integritatea funcționarilor. Luând în considerare faptul implicării mai multor autorități publice în gestionarea serviciului public, este absolut necesară îmbunătățirea coordonării și fortificarea eforturilor între autoritățile publice responsabile de elaborarea și promovarea politicii statului în anumite domenii de gestionare a funcționarilor publici, precum și instituirea funcției de control.

Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (art.12 din [5]) este realizată în fiecare autoritate publică de către conducătorul acesteia, prin intermediul subdiviziunii resurse umane, care activează în temeiul unui regulament-cadru, aprobat de Guvern [6].

Perioada anilor 2009-2016 se caracterizează prin faptul că, începând cu 1 ianuarie 2009, data intrării în vigoare a *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, s-a intensificat procesul de dezvoltare a serviciului public în corespundere cu principiile europene de administrare. Astfel, a fost creat fundamentul legal și metodologic al unui serviciu public profesionist, bazat pe merit; reformarea serviciului public a intrat în faza de implementare, fiind create premise pentru durabilitatea schimbărilor. Totodată, pot fi menționate domeniile care necesită intervenții majore, și anume: implementarea corectă și uniformă a cadrului normativ, delimitarea funcțiilor politice de cele administrative, implemen-

tarea managementului performanței la nivel organizațional (autoritate publică), integritatea funcționarilor publici, managementul talentelor, responsabilizarea conducătorilor, motivarea personalului, consolidarea capacităților funcționarilor publici, dezvoltarea capacităților de gestionare a funcției publice și de dirijare a schimbărilor: la nivel central – Cancelaria de Stat, la nivel de autoritate publică – secretar de stat, subdiviziunea resurse umane.

Odată cu aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (Hotărârea Guvernului nr. 911 din 27 iulie 2016) [7] începe o nouă perioadă în evoluția serviciului public. Astfel, Strategia menționată conține componen-

ta „Serviciul public și managementul resurselor umane”, care are drept scop asigurarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne. Pentru atingerea acestui scop, sunt stabilite mai multe obiective specifice care vizează îmbunătățirea cadrului normativ și a celui instituțional, precum și profesionalizarea serviciului public.

Analiza evoluției managementului funcției publice și a funcționarului public în Republica Moldova relevă faptul că acest domeniu a cunoscut, în aproximativ două decenii, o dezvoltare ascendentă, care a înglobat experiențe internaționale, dar, totodată, și-a accentuat propria identitate și individualitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Gheorghita T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: Universul, 2015, 172 p.
2. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61/681.
3. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227 din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.08.2002, nr.122-123/985.
4. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr.1- 4/9.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
6. Regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1130 din 15 decembrie 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.12.2010, nr. 254-256/1283.
7. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 27 iulie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264/1033.

Prezentat: 5 septembrie 2016

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md