

Aspecte instituționale și funcționale ale gestionării funcției publice și a funcționarului public

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

SUMMARY

This article reflects a comparative study on the central institution for the management of the public office and the civil servant in some EU member states and countries that have joined the European Neighbourhood Policy. The study includes a retrospective analysis of the central civil service management institution in the Republic of Moldova explaining its functional aspects, as well as some ideas for the modernization of this field.

REZUMAT

Acest articol reflectă un studiu comparativ privind instituția centrală pentru gestionarea funcției publice și al funcționarului public în unele state-membre ale UE și țările care au aderat la politica europeană de vecinătate. Studiul include o analiză retrospectivă a instituției centrale de gestionare a serviciului public în Republica Moldova, explicând aspectele sale funcționale, precum și unele idei pentru modernizarea acestui domeniu.

Performanța autorităților publice depinde, în mare măsură, de profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care acestea concep obiectivele ce stau în fața autorităților publice, de modul în care le realizează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, de felul în care conlucrează cu cetățenii. Astfel, succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când toate nivelurile organizaționale nu vor înțelege că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Reformarea serviciului public în Republica Moldova are drept scop îmbunătățirea

sistemului de management al resurselor umane prin crearea unui nou cadru normativ al serviciului public, prin elaborarea și implementarea unor proceduri de personal conforme bunelor practici europene și prin profesionalizarea corpului de funcționari publici. Pe parcursul ultimilor ani au fost înregistrate progrese și rezultate importante în reformarea serviciului public: a fost creat cadrul normativ de bază; în autoritățile publice se aplică proceduri și practici moderne de personal; funcționarii publici beneficiază de diverse oportunități de dezvoltare profesională. Sistemul de management al funcției publice și al funcționarului public încorporează anumite trăsături specifice noului management public, și anume: documentele de planificare strategică conțin obiective și rezultate care urmează a fi atinse; se realizează evaluarea semestrială/anuală colec-

tivă (la nivel de subdiviziune) și individuală (la nivel de funcționar public) în baza obiectivelor și a indicatorilor de performanță prestabiliți; s-au delimitat funcțiile de elaborare a politicilor de funcțiile de prestare a serviciilor publice; resursa umană începe a fi tratată ca activ.

Un rol important în sistemul de management al funcției publice și al funcționarului public revine organelor responsabile de gestionarea resurselor umane în serviciul public, în special, instituției centrale de management.

Comisia Europeană și Programul SIGMA pledează pentru crearea unei instituții centrale cu responsabilități în managementul funcției publice și al funcționarului public [3]. O astfel de instituție este o precondiție pentru încorporarea principiilor europene de administrare și dezvoltarea unor standarde comune de management al serviciului public. Organismele internaționale nu stipulează unde să fie creată instituția centrală.

În *Franța*, managementul funcției publice era, în mod tradițional, de competența Primului-Ministru, Cancelaria de Stat fiind împuternicită cu aceste competențe. 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 management al funcției publice a fost plasat (parțial) în competența Ministerului Finanțelor (de exemplu, în *Portugalia, Estonia, Austria*).

În *Slovacia*, în primii ani de independență, a funcționat o instituție 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. Începând cu anul 2005, sistemul instituțional a fost reorganizat – instituția menționată a fost desființată, competențele

de aplicare a procedurilor de personal fiind preluate de autoritățile publice, care au devenit responsabile de aplicarea și monitorizarea funcției publice.

În *Estonia*, managementul funcției publice și al funcționarului public este efectuat de mai multe organe centrale. Oficiul Guvernului (creat prin reorganizarea Cancelariei 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 de nivel superior. Ministerul Afacerilor Interne are competențe referitor la politica de personal în domeniul serviciilor publice locale, prestate de către Guvern. Fiecare autoritate publică aplică procedurile de personal și efectuează managementul funcțiilor publice respective. Totodată, unele ministere au anumite funcții specifice gestionării serviciului public. Astfel, Ministerul Finanțelor are competența dezvoltării reformelor în domeniul salarizării funcționarilor publici și monitorizării aplicării legislației respective, de instruire și dezvoltare a funcționarilor publici, de evaluare a performanțelor și implementare a Codului de Etică; 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.

În *Letonia*, în anul 1993, a fost creată la nivel central Administrația Funcției Publice de Stat, cu funcții și atribuții complexe. Concomitent cu managementul funcției publice, aceasta efectua controlul și soluționa contestațiile depuse de funcționarii publici. După criza economică din ultimii ani, sistemul instituțional al serviciului public a fost descentralizat prin transferarea acestor competențe către autoritățile publice, atribuțiile de elaborare a politicilor în domeniul serviciului public fiind atribuite Cancelariei de Stat, care monitorizează im-

plementarea politicilor, folosind un sistem de indicatori.

În *Lituania*, politicile în domeniul administrației publice sunt elaborate de către Ministerul Internelor (Direcția politici în administrația publică), iar implementarea lor este asigurată de către Departamentul serviciului public (creat în anul 2002), subordonat actualmente Guvernului. Acest Departament are competențe de implementare a legii serviciului 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 acestora.

În *România* funcționează un sistem instituțional similar sistemului din Lituania. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe lângă Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, efectuează managementul funcției publice și al funcționarului public, 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: primește 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 al funcționarului public, ține registrul funcțiilor publice.

În *țările din Balcani*, sistemul instituțional de management al funcției publice este diferit de cele analizate mai sus. Instituția centrală are competențe multiple și uneori este participantă directă la procedurile de aplicare a legislației în domeniu. În același

timp, instituția centrală are competențe de monitorizare – aplică și proceduri de monitorizare a respectării legislației sub formă de inspecții.

În *Slovenia*, politicile în domeniul funcției publice sunt elaborate de către Ministerul Administrației Publice, prin intermediul Direcției pentru funcția publică. În subordinea ministerului, în temeiul unei legi speciale, 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, iar procuratura – despre infracțiuni sau contravenții penale.

În *Serbia*, de asemenea, funcționează un astfel de inspectorat, subordonat Ministerului Administrației Publice și Autogovernării Locale. În perioada anterioară, ministerul era responsabil de managementul funcției publice, dar aceste competențe au fost preluate de Biroul pentru Funcția Publică, creat special pentru aceste scopuri. Totodată, Biroul are rol de consiliere pentru autorități în domeniul funcției publice și de monitorizare prin obținerea informațiilor de la instituțiile publice.

În *Muntenegru*, managementul funcției publice este efectuat de către Autoritatea pentru Managementul Resurselor Umane, subordonată Ministerului Internelor, care realizează și monitorizarea aplicării legislației în domeniul funcției publice prin colectarea informațiilor de la instituțiile publice în scopul de a elabora politici și standarde.

În *Albania*, situația este diferită, comparativ cu alte țări din Balcani. 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. Direcția monitorizează și verifică aplicarea corectă a procedurilor de personal de către autorități, efectuează vizite periodice în instituții, întocmește rapoarte de monitorizare, poate sesiza Primul-Ministru când nu există cooperare cu anumite instituții. Comisia pentru funcția publică are competența de rezolvare a contestațiilor depuse de funcționarii publici și monitorizează aplicarea legislației serviciului public în acest domeniu. În caz de necesitate, Comisia sesizează instanța de judecată și poate să ceară examinarea cazului și pronunțarea unei decizii judecătorești.

Studiul efectuat relevă că în statele-membre ale UE și în țările care au aderat la politica de vecinătate a UE, sistemul aplicat este descentralizat – organul central este responsabil de elaborarea politicilor publice și de cadrul metodologic pentru aplicarea legislației, iar în sarcina instituțiilor publice intră aplicarea procedurilor de personal și altor reglementări legale [3].

Și în Republica Moldova funcționează un sistem descentralizat. Analiza retrospectivă demonstrează evoluția cadrului instituțional și funcțional al instituției centrale de management în serviciul public [2].

Astfel, conform prevederilor art. 6 din *Legea serviciului public* [5], politica de cadre în serviciul public era realizată de Direcția pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova, creată în 1997, care avea următoarele atribuții principale [1]:

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

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

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

d) organizarea și conducerea metodologică 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.

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 a politicilor trebuie să fie separate de cele de implementare.

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 exprese 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, unele din ele fiind și pe segmentul serviciului public.

În contextul realizării acțiunilor prevăzute în componenta „Managementul resur-

selor umane” din Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova (2005) se înscrie crearea în 2008 a Direcției politica de cadre din cadrul Aparatului Guvernului, cu rolul de a contribui la modernizarea administrației publice [7].

La sfârșitul anului 2008 a fost publicată *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [4], care are o însemnătate deosebită în domeniul de reglementare a funcției publice și a funcționarului public. Conform art. 11 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența Guvernului, care 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 [6].

Direcția politica de cadre (din 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 crea/implementa și administra baza de date a funcțiilor și a personalului din autoritățile publice (*Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici*), de a monitoriza activitățile autorităților publice referitor la implementarea prevederilor legislației serviciului public și de a acorda asistență metodologică în domeniu.

Sistemul de gestionare a serviciului public autohton include și alte autorități publice cu anumite competențe specifice: 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 Națională de Integritate – de monitorizarea, controlul, evaluarea stării de lucruri în unele domenii ce țin de integritatea funcționarilor.

În comparație cu alte țări, de exemplu, Azerbaidjan și Georgia, unde serviciul public este similar ca mărime cu cel din Republica Moldova și unde instituția centrală de management are 30 și, respectiv, 32 de angajați, Direcția reforma administrației publice centrale din Cancelaria de Stat a Republicii Moldova dispune de un efectiv de 9 unități de personal – capacități insuficiente pentru a realiza toate sarcinile necesare în domeniu, inclusiv cele ce țin de monitorizarea implementării cadrului normativ al serviciului public [7].

Analiza experienței unor țări în domeniu relevă *trei modele de organizare a instituției centrale menționate*:

- instituția centrală responsabilă de managementul serviciului public este reprezentată de *un minister* (de ex., Ministerul Administrației și Internelor) ce elaborează politicile și cadrul normativ în domeniul serviciului public și o agenție pe lângă minister (de ex., Agenția Națională a Funcționarilor Publici) cu atribuții privind asigurarea implementării cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Lituania, România, Muntenegru;

- Cancelaria de Stat sau și un minister/câteva ministere sunt responsabile de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile publice sunt responsabile de implementarea cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Estonia, Letonia, Polonia;

- o entitate publică (consiliu, birou, comisie) pe lângă președintele țării cu statut autonom este responsabilă de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile publice sunt responsabile de implementarea cadrului

normativ al serviciului public (Azerbaidjan, Armenia).

Reieșind din specificul de organizare și funcționare a serviciului public, pentru Republica Moldova se consideră oportun al doilea model de gestionare a serviciului public. În acest context, se impune fortificarea capacităților instituționale și funcționale ale Cancelariei de Stat sau crearea unei entități centrale cu competențe suficiente privind gestionarea serviciului public:

- a) elaborarea politicilor și legislației;
- b) stabilirea și monitorizarea unor standarde comune;
- c) coordonarea procesului de planificare strategică a resurselor umane și recrutare/promovare pe bază de merite;
- d) menținerea, analizarea și dezvoltarea sistemului informațional;
- e) îndrumarea și acordarea asistenței

necesare autorităților publice în aplicarea legislației;

f) raportarea cu regularitate privind situația curentă în serviciul public Guvernului și cetățenilor. De asemenea, este necesar de introdus controlul aplicării reglementărilor în domeniul funcției publice și al funcționarului public, precum și al efectelor acestuia, desemnând în acest scop o anumită entitate.

Generalizând cele expuse în prezenta investigație, menționăm că evoluția cadrului instituțional și funcțional la nivel central al managementului funcției publice și al 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. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 292 din 26 martie 1997 „Cu privire la aprobarea Structurii și Regulamentului Direcției pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova.”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.04.1997, nr. 24/302.
2. Gheorghita T. Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova.// „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică, nr. 2, 2012, p. 28-34.
3. Gheorghita T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: Ed. „Universul,” 2015, 172 p.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
5. Legea serviciului public, nr. 443-XIII din 4 mai 1995.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61/681.
6. 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, 10.11.2009, nr. 162/724.
7. Raport cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice (anii 2011, 2012, 2013, 2014)./ Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. [On-line]: <www.cancelaria.gov.md> (vizitat la 10.01.2016).

Prezentat: 25 februarie 2016.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md