

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Elaborarea prezentei legi pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare a fost determinată de angajamentul României asumat prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Componenta 14: Bună Guvernanță, Reforma R3: Managementul performant al resurselor umane în sectorul public, Jalon 418- Intrarea în vigoare a actelor juridice pentru adoptarea unor cadre de gestionare a resurselor umane bazate pe merit și de competențe în administrația publică centrală (rezultat din comasarea Jalonului 418 - Intrarea în vigoare a două acte legislative privind managementul resurselor umane și a Jalonului 419 - Cadre de competență operaționale în administrația publică centrală), în conformitate cu *Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 17 noiembrie 2025 de modificare a Deciziei de punere în aplicare a Consiliului de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României din data de 03 noiembrie 2021*.

Jalonul 418 își propune modificarea legislației în vigoare pentru:

- a sprijini dezvoltarea carierei funcționarilor publici pe bază de merit;
- gestiunea personalului contractual din administrația publică.

Obiectivul urmărit prin PNRR este corelat și cu obiectivele din documentele strategice naționale anterioare - Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, precum și cu Proiectul de Strategie în domeniul funcției publice 2027-2032 și Programul de Guvernanță 2025-2028.

În ceea ce privește gestiunea personalului contractual, propunerea de reglementare este ghidată de constatările și planificările din Jalonul 418 al PNRR care precizează următoarele: „Având în vedere faptul că, în prezent, cadrul normativ face distincția între aceste două categorii (funcționari publici și persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice - personalul contractual), conferă Agenției Naționale a Funcționarilor Publici rol în managementul funcțiilor publice, dar lasă gestiunea personalului contractual la nivel descentralizat, către departamentele de resurse umane din fiecare instituție și autoritate publică. Instituțiile publice care au prevăzute în statele de funcții posturi de natură contractuală, care presupun desfășurarea unor activități prin care se exercită prerogative de putere publică, au obligația de a le transforma în funcții publice. De asemenea, la nivelul opiniei publice, există în continuare o confuzie între categoriile funcționarilor publici și personalului contractual, ambele categorii fiind asociate de către cetățeni cu imaginea „funcționarilor publici”. Astfel, în vederea realizării unui management unitar al resurselor umane implicate în furnizarea de servicii publice, este necesară

elaborarea unui cadru unitar aplicabil ambelor categorii de personal din administrația publică¹.”

Jalonul 418 vizează *modificări ale managementului carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație, care recompensează performanța și contribuie la dezvoltarea personalului, prin structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare, realizându-se o evaluare a performanțelor profesionale bazată pe competențe. Pe parcursul carierei, promovările vor fi concepute ca mecanisme pentru a distinge persoanele cu cele mai bune performanțe, iar criteriile pentru avansarea în grade profesionale se vor axa pe demonstrarea competențelor și pe un istoric de rezultate atinse, și nu pe vechimea în grad;*²

Jalonul 418 vizează totodată implementarea obiectivului propriu-zis de asigurare a unui management performant al resurselor umane din administrația publică, bazat pe meritocrație. Implementarea va fi realizată în următoarele etape: (1) clarificarea rolurilor specifice posturilor și pregătirea pentru introducerea cadrului de competențe; (2) simplificarea clasificării posturilor și corelarea infrastructurii TIC cu procesele de management al resurselor umane. Implementarea cadrului va face obiectul unei actualizări periodice.

Prin prezenta lege se urmărește o uniformizare a funcțiilor publice, simplificarea cadrului legal, creșterea eficienței administrației publice, protejarea drepturilor personalului și adaptarea competențelor acestora la nevoile reale. Implementarea modificărilor propuse va conduce la o mai bună gestionare a resurselor umane din administrația publică și la o mai bună performanță a acesteia.

Obiectivul Jalonului 418 susține integrarea armonizată a funcțiilor de resurse umane, de la identificarea nevoilor de personal, până la recrutare și evoluția în carieră (evaluarea performanțelor, formarea continuă, promovarea, managementul talentelor, motivarea și retenția), ducând la integrarea pe verticală a personalului în instituție și la integrarea orizontală a proceselor de resurse umane din instituție. Aceasta va contribui decisiv la adresarea provocărilor legate de atragerea și retenția personalului calificat în funcția publică, utilizarea personalului într-un mod cât mai eficient, precum și motivarea și susținerea personalului existent pentru a atinge performanța.

Un alt obiectiv al proiectului de lege este structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție din administrația publică (centrală, teritorială și locală - așa cum sunt ele prevăzute la articolul 385 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare) începând cu anul 2027, astfel încât activitatea acestora să fie mai bine direcționată, să fie mai concentrată pe obiective, rezultate și eficiență în obținerea acestora.

Actuala propunere de reglementare vizează, așadar, două aspecte:

¹ Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională. Componenta C14. Buna guvernare (versiune extinsă). Reforma R3 Management performant al resurselor umane în sectorul public, p. 66, disponibil la <https://mfe.gov.ro/pnrr/>.

² Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională. Componenta C14. Buna guvernare (versiune extinsă). Reforma R3 Management performant al resurselor umane în sectorul public, p. 66, disponibil la <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2021/10/facada6fdd5c00de72eecd8ab49da550.pdf> și <https://www.anfp.gov.ro>.

- Creșterea nivelului de motivație, angajament și performanță în funcțiile publice de execuție, prin structurarea carierei pentru funcționarii publici de execuție compartimentată mai specific, în funcție de responsabilitățile funcționale și competențele necesare, începând cu anul 2027.
- Uniformizarea funcțiilor publice, simplificarea cadrului legal, creșterea eficienței administrației publice, protejarea drepturilor personalului și adaptarea competențelor acestora la nevoile reale, precum și o mai bună gestionare a resurselor umane din administrația publică.

Obiectivul general al propunerilor de reglementare este: elaborarea unui cadru unitar de management al resurselor umane, aplicabil atât pentru personalul din administrația publică care îndeplinește atribuții și responsabilități în scopul exercitării prerogativelor de putere publică, cât și pentru personalul din administrația publică care nu exercită asemenea atribuții și responsabilități.

Obiectivele specifice ale propunerilor de reglementare sunt:

- 1) Aplicarea unui regim de management unitar pentru resursele umane din administrația publică;
- 2) Asigurarea clarității încadrării diferitelor categorii de personal din administrația publică în categoriile adecvate;
- 3) Crearea premiselor pentru creșterea prestigiului administrației publice și a personalului din administrația publică, prin asigurarea unui regim unitar de drepturi, obligații și răspundere pentru tot personalul din administrația publică, cu considerarea specificului funcțiilor;
- 4) Asigurarea unui cadru instituțional unitar, coerent, pentru managementul tuturor resurselor umane din administrația publică.

Având în vedere și angajamentele României din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Componenta 14: Bună Guvernare, Reforma R3: Managementul performant al resurselor umane în sectorul public, Jalonul 418: Intrarea în vigoare a actelor juridice pentru adoptarea unor cadre de gestionare a resurselor umane bazate pe merit și de competențe în administrația publică centrală, pentru care termenul de implementare este trimestrul I 2026, se impune adoptarea actualului proiect de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Descrierea situației actuale

Începând cu anul 2014, Guvernul României a demarat un amplu program de reformă a sistemului de management al resurselor umane din administrația publică. Scopul urmărit este implementarea principiilor de performanță și meritocrație în procesele de management al resurselor umane, pentru toate funcțiile publice, de la toate nivelurile administrative și pentru personalul contractual. Programul abordează aceste provocări prin documente strategice, analize, rapoarte analitice și proiecte menite să ofere soluțiile adecvate pentru gestionarea acestor provocări într-o manieră sustenabilă.

Pilonul principal al măsurilor de reformă implementate până în prezent este introducerea cadrelor de competențe generale și specifice în procesele de management al resurselor umane pentru funcționarii publici. Obiectivul urmărit este definirea ansamblului de cunoștințe, abilități și aptitudini necesare pentru ocuparea funcțiilor publice. Sunt vizate, astfel, creșterea calității și performanței în sectorul public și profesionalizarea resurselor umane. Cadrele de competență au fost introduse prin anexa nr. 8 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, adoptată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 191/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, aprobată cu modificările și completările ulterioare prin Legea nr. 348/2022, cu modificările ulterioare. Acestea au impact asupra întregului sistem de management al resurselor umane, deoarece trebuie să constituie criterii de verificare atât în faza de recrutare și selecție pe post a funcționarilor publici, cât și în procesele de evaluare a performanței, dezvoltare a carierei prin promovare și modificare a raporturilor de serviciu (ex.: delegare, detașare, transfer).

Problemele care împiedică implementarea unui sistem performant de management al resurselor umane în administrația publică persistă însă. În primul rând, există în continuare o nevoie de clarificare a rolurilor aferente posturilor din cadrul funcției publice. Problema derivă din modul deficitar și neuniform în care sunt stabilite responsabilitățile și atribuțiile din fișele de post. Indirect, problema derivă din faptul că analiza și planificarea strategică a resurselor umane nu se fac prin raportare la obiectivele instituționale și la o definire clară a nevoilor de personal și competențe. În plus, taxonomia actuală utilizată în clasificarea posturilor nu facilitează o definire clară a rolurilor aferente funcțiilor publice în funcție de atribuțiile manageriale exercitate de acestea, iar criteriile utilizate nu sunt conceptualizate în funcție de domeniile de activitate. Acest lucru este valabil în particular pentru funcțiile publice generale, care constituie peste 80% din toate funcțiile publice existente în administrația publică. Rolurile aferente funcțiilor publice specifice și celor cu statut special pot fi clar delimitate prin raportare la domeniul specific de activitate și la legislația specifică.

Lipsa de claritate a rolurilor aferente funcțiilor publice are un impact direct asupra modului în care sunt definite competențele specifice aferente posturilor și, pe cale de consecință, asupra operaționalizării cadrelor de competențe pentru toate procesele de management al resurselor umane. În al doilea rând, cadrele de competențe nu sunt complet operaționalizate în toate procesele de management al resurselor umane, pentru toate funcțiile publice generale și specifice de la nivel central, teritorial și local și pentru personalul contractual. Deși cadrele de competență au fost integrate în procesele managementului resurselor umane la nivelul funcționarilor publici din administrația publică centrală, utilizarea lor nu s-a extins pentru a include și procesele managementului resurselor umane, respectiv evaluarea performanței, promovarea și managementul intern al posturilor prin modificarea raporturilor de serviciu, la nivelul administrației publice locale. Acest lucru înseamnă că, în ciuda unor progrese semnificative, utilitatea cadrelor de competențe rămâne momentan limitată pentru gestionarea resurselor umane din

cadrul administrației publice. De asemenea, limitarea utilizării cadrelor de competențe doar la nivelul funcționarilor publici, și nu și pentru personalul contractual, poate genera inegalități în asigurarea unui regim juridic unitar în administrația publică.

Grupurile țintă afectate sunt funcționarii publici care ocupă funcții publice generale și specifice, cu excepția celor care beneficiază de statut special, precum și personalul contractual din administrația publică care desfășoară activități ce presupun deținerea unor atribuții și responsabilități complexe pentru care se cer calificări obținute prin studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă ori studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna.

În prezent, responsabilitățile, atribuțiile și competențele din fișele de post nu sunt definite în corelare cu o analiză și planificare strategică adecvată a resurselor umane. Instituțiile și autoritățile publice nu definesc rolurile aferente posturilor pe baza unei înțelegeri cuprinzătoare a nevoilor organizaționale curente și viitoare, ci pe baza unor practici existente și a unor evaluări izolate ale nevoilor de personal, ținând mai puțin cont de o viziune strategică pe termen lung. Acest lucru poate afecta alocarea eficientă a personalului, dar și modul în care instituțiile și autoritățile își îndeplinesc mandatele instituționale, conducând și la o lipsă de claritate și coerență cu privire la rolurile pe care angajații trebuie să le îndeplinească în atingerea obiectivelor organizaționale. Această situație este determinată, la rândul său, de cauze mai adânci, care țin de modul în care sunt reglementate și gestionate în prezent procesele de analiză și planificare strategică a resurselor umane.

Analiza și planificarea strategică a resurselor umane sunt o sub-componentă a controlului intern managerial în sensul că entitățile publice au responsabilitatea de a elabora politicile și instrumentele interne pentru gestionarea și planificarea propriilor resurse umane. Controlul intern managerial vizează însă multe alte componente, precum performanța și managementul riscului, activități de control, informarea și comunicarea, evaluare și audit, și nu este un proces dedicat de analiză și planificare strategică a managementului resurselor umane. De asemenea, Planul Strategic Instituțional (PSI) pe termen mediu (patru ani) trebuie să includă analiza mediului intern al organizației, inclusiv a resurselor umane și a „nivelului lor actual de cunoștințe și competențe.” Analiza celor opt PSI disponibile pentru perioada 2022-2025 arată însă că analiza și planificarea strategică a resurselor umane nu sunt realizate adecvat. Deși nevoia de capital uman de calitate și competent este punctată în toate PSI, analiza se limitează de regulă la un calcul al efectivului de personal necesar, fără a fi clar evidențiate competențele necesare sau legăturile între efectivul de personal necesar și obiectivele instituționale. Mai mult, doar ministerele au obligația de a realiza PSI. La nivelul administrației publice teritoriale sau locale nu au fost identificate norme legale similare.

Suplimentar, se notează și faptul că nu este desemnat un organism central pentru a iniția o astfel de politică. Un astfel de organism ar trebui să aibă o viziune de ansamblu și să poată ghida procesele de analiză și planificare strategică a resurselor umane de la nivelul instituțiilor și autorităților publice, fie prin inițiative

legislative, fie prin metodologii, ghiduri sau asistență tehnică. Beneficiile ar fi o coordonare mai bună și consecvență în analiza și planificarea strategică a resurselor umane, practici coerente de management al resurselor umane, eficiență îmbunătățită și creșterea responsabilității și transparenței în gestionarea sistemului de management al resurselor umane datorită unei viziuni centralizate.

Dincolo de analiza și planificarea strategică a resurselor umane, suprapunerile între responsabilitățile și atribuțiile anumitor funcții publice generale nu permit o diferențiere clară între rolurile pe care acestea le îndeplinesc. Este, de pildă, cazul consilierilor și al experților, care au în practică responsabilități și atribuții similare, dar sunt încadrați pe posturi cu titulaturi diferite. Astfel de suprapuneri de responsabilități și atribuții au fost deja documentate de Banca Mondială, după cum urmează:

- La nivelul funcțiilor publice de execuție, legislația în vigoare nu aduce clarificări cu privire la diferențele dintre rolurile de consilier și expert. Analiza Băncii Mondiale, dar și analiza calitativă a posturilor, realizată pentru scopurile politicii publice, ce poate fi găsită la următorul link [1.1 Diagnostic revizuit3 clean.pdf \(gov.ro\)](#), arată că responsabilitățile și atribuțiile consilierilor și experților se suprapun în foarte mare măsură, ceea ce nu justifică nevoia de a menține în uz ambele funcții. Auditorii, consilierii juridici, consilierii achiziției publice și inspectorii au sfere de activitate mai specifice; acestora li se aplică, de altfel, cerințe și, după caz, standarde profesionale clar definite prin legislație. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, rolul de inspector nu poate fi diferențiat în totalitate de cel de consilier sau expert, după cum arată analiza calitativă a posturilor realizată pentru scopul politicii publice.
- Mai mult, există posturi contractuale care nu pot fi diferențiate clar și complet de funcțiile publice generale. Conform art. 370 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, principala diferență între personalul contractual și funcționarii publici este că aceștia din urmă exercită prerogative de putere publică. Interpretările diferite asupra „prerogativelor de putere publică” au condus în practică la suprapuneri, în unele cazuri, între atribuțiile personalului contractual și cele ale funcționarilor publici. Acesta este unul dintre motivele pentru care, așa cum notează Banca Mondială, este dificil de clasificat cu acuratețe funcțiile din administrația publică drept funcție publică sau post contractual, strict în baza fișelor de post. Există posturi contractuale de directori generali, directori, directori generali adjuncți ale căror atribuții din fișele de post (de exemplu, activități de planificare și organizare, coordonarea echipelor, managementul resurselor umane și monitorizarea rezultatelor) trebuie clarificate. De asemenea, au fost identificate posturi contractuale de execuție cu atribuții comparabile cu cele ale funcționarilor publici de execuție. Deși pentru nivelul de execuție este mai ușor de diferențiat între sarcini administrative care ar reveni personalului contractual și sarcini operaționale care presupun exercitarea de prerogative de putere publică, este neclar care sunt criteriile

în baza cărora unele posturi sunt încadrate ca funcții publice în timp ce altele sunt încadrate ca posturi contractuale.

La această stare de fapt contribuie și supraaglomerarea departamentelor de resurse umane și a funcționarilor publici de conducere implicați în managementul resurselor umane. Deficiențele încep de la modul în care sunt organizate departamentele de resurse umane, care reflectă și concepția privind rolul pe care acestea îl au și ar trebui să îl aibă în gestionarea personalului din administrația publică. Un raport al Băncii Mondiale din 2021 arăta că funcția de resurse umane este adesea fuzionată cu alte funcții suport de la nivelul instituțiilor și autorităților publice. Adesea, aceeași structură de resurse umane îndeplinește mai multe atribuții (de exemplu, gestionarea personalului, politica salarială, reglementare etc.). Cel mai frecvent, accentul cade pe asigurarea conformității managementului resurselor umane cu normele juridice și procedurale. Inclusiv implementarea proceselor de management al resurselor umane pune accent, mai degrabă, pe conformitatea cu legislația și pe gestionarea aspectelor logistice și operaționale, fiind mai puțin centrată pe dezvoltarea și profesionalizarea resurselor umane.

Departamentele de resurse umane îndeplinesc destul de rar atribuții strategice legate de managementul resurselor umane, din motive care țin atât de capacitate internă limitată, cât și de concepția eronată cu privire la rolul acestor departamente și sprijinul limitat din partea conducerii instituționale.

Capacitatea limitată a funcționarilor publici de conducere implicați în managementul resurselor umane este determinată de oportunitățile limitate de formare și îndrumare specializată în elaborarea fișelor de post și în realizarea proceselor tipice de management al resurselor umane. Dincolo de sprijinul departamentelor de resurse umane, funcționarii publici de conducere implicați în managementul resurselor umane trebuie să aibă ei înșiși capacitatea de a contribui la analiza și planificarea strategică a resurselor umane, de a defini corect responsabilitățile, atribuțiile și competențele din fișele de post, de a stabili obiective individuale adecvate pentru angajații din subordine, de a evalua corect și constructiv performanța, de a contribui la dezvoltarea carierei angajaților prin planuri de formare a competențelor.

În baza informațiilor colectate de la Agenția Națională a Funcționarilor Publici, departamentele de resurse umane și managerii implicați în managementul resurselor umane au în prezent dificultăți în a defini adecvat competențele specifice din fișele de post. Acest lucru este o dovadă în plus pentru capacitatea limitată a funcționarilor publici de conducere de a defini responsabilitățile și atribuțiile din fișele de post și de a derula corespunzător procesele de management al resurselor umane. Departamentele de management resurse umane nu sunt în acest moment echipate corespunzător să sprijine din punct de vedere tehnic funcțiile publice de conducere implicate în managementul resurselor umane.

Taxonomia utilizată pentru clasificarea posturilor nu urmărește o sistematizare a posturilor pe bază de roluri clar definite. Clasificarea funcțiilor publice generale se realizează în prezent după criterii multiple. În baza legislației în vigoare, posturile aferente funcțiilor publice generale sunt clasificate astfel:

- După nivelul administrativ: funcții publice de stat (nivel central), teritoriale și locale;
- După nivelul educațional, respectiv nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice: clasa I (studii universitare de licență), clasa a II-a (studii superioare de scurtă durată, în perioada anterioară aplicării sistemului Bologna), clasa a III-a (studii liceale și medii liceale);
- După nivelul atribuțiilor:
- Înalți funcționari publici: secretar general, secretar general adjunct, secretar general al instituției prefectului;
- Funcții publice de conducere: director general, director general adjunct, director, director adjunct, director executiv, director executiv adjunct, șef serviciu;
- Funcții publice de execuție: consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, consilier achiziții publice, referent de specialitate, referent.
- După vechime: debutanți și definitivi;
- După gradul profesional, pentru funcțiile publice de execuție: debutant, asistent, principal, superior.

Sistemul actual de clasificare a funcțiilor publice generale se bazează pe criterii mai degrabă formale. Dincolo de stabilirea unor responsabilități și atribuții generale la nivel de clasă (după nivelul de atribuții), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, nu detaliază cum se diferențiază diferitele funcții între ele. Legislația în vigoare nu clarifică diferențele de rol între consilieri și experți sau diferențele de rol între referent de specialitate și referent (dincolo de clasă). Rolurile nu sunt definite complet nici pentru consilieri juridici, auditori, consilieri achiziții publice și inspectori; este adevărat însă că primele trei funcții publice enumerate beneficiază de cerințe specifice în legislație, ceea ce permite o separare mai ușoară de celelalte funcții publice de execuție.

Faptul că taxonomia folosită în clasificarea posturilor nu urmărește o definire sistematică a rolurilor generează ambiguități în ceea ce privește responsabilitățile și atribuțiile fiecărei funcții publice. Acest lucru conduce la suprapuneri de responsabilități și atribuții și dificultăți în identificarea competențelor specifice necesare îndeplinirii rolurilor.

Astfel se propune, prin adăugarea unei noi anexe la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, respectiv anexa nr. 12, reglementarea dispozițiilor privind organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii.

Neadoptarea prezentei propuneri legislative are consecințe negative directe asupra eficienței și eficacității sistemului de management al resurselor umane din administrația publică. Lipsa unei analize și planificări strategice adecvate a resurselor umane înseamnă că nevoile de personal și, mai mult decât atât, nevoile de competențe pentru îndeplinirea obiectivelor și mandatelor instituțiilor și autorităților publice nu sunt identificate adecvat.

Consecințele lipsei de claritate a rolurilor aferente funcției publice se ramifică la nivelul tuturor proceselor de management al resurselor umane. Procesul de

recrutare nu poate acoperi adecvat nevoile de personal și competențe ale instituțiilor și autorităților publice cât timp rolurile nu sunt clar definite, menținându-se dificultățile pe care le întâmpină departamentele de resurse umane și managementul implicat în recrutare în atragerea candidaților care au competențele potrivite.

Din punct de vedere numeric, numărul estimat al persoanelor angajate cu contract individual de muncă în cadrul autorităților și instituțiilor publice, este mai mare decât numărul funcționarilor publici. Astfel, în administrația publică aproximativ 58% din resursa umană este reprezentată de personalul contractual și aproximativ 42% de funcționarii publici³. Sondajul realizat cu funcționari publici⁴ arată că în 38% dintre instituții personalul contractual îndeplinește sarcini similare cu funcționarii publici.

Din punct de vedere al vechimii în funcția publică, analiza datelor statistice furnizate de ANFP arată că vechimea medie a funcționarilor publici cu funcții publice de execuție este de peste 14 ani. Această vechime medie în funcție este mai mare decât vechimea medie a personalului contractual, de aproximativ 8 ani. Vârsta medie a funcționarilor publici din România este de peste 48 de ani, ușor mai mică decât a personalului contractual.⁵ Așadar, deși au vârsta medie ușor mai mică, funcționarii publici au vechimea în funcție ușor mai mare decât vechimea medie pe post a personalului contractual. Aceasta reprezintă o consecință a stabilității în funcția publică și rezultă că reglementarea privind stabilitatea în funcția publică generează efecte practice vizibile în analiza statistică.

Conform sondajului realizat în perioada noiembrie-decembrie 2023⁶, 73% dintre cetățeni declară că nu reușesc să facă ușor deosebirea între funcționarii publici și personalul contractual.

Analiza documentelor strategice și a programelor de guvernare arată că, nici în ceea ce privește planificarea politicilor publice pentru creșterea capacității și performanței administrative nu se face, cel mai adesea, distincția între funcționarii publici și personalul contractual. Creșterea capacității și performanțelor resurselor umane din administrația publică pare a fi elementul esențial pentru politicile de creștere a capacității și performanței administrative.

³ Pentru detalii privind modul de estimare al statisticilor citate, a se vedea: Analiza privind gestionarea personalului contractual, respectiv analiza cadrului normativ care face distincția între cele două categorii de personal, respectiv între funcționarii publici și personalul contractual care lucrează în România, publicată de ANFP, disponibilă la: https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2024/PNRR%20185/Jalon%20418/LIVRABIL%201%202%20Analiza%20personal%20contractual_final_26%2002%202024.pdf.

⁴ Sondajul realizat în cadrul contractului de servicii pentru elaborarea de studii/analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării Jalonului 418 al PNRR, sondaj la care au răspuns 1287 de persoane, dintre care 1157 de funcționari publici și 43 de persoane personal contractual este reprezentativ la nivel național pentru funcționari publici având o marjă de eroare de +/-4% la un nivel de încredere de 99%. Analiza datelor relevante provenite din acest sondaj, privind personalul contractual, se regăsesc în Analiza privind gestionarea personalului contractual, respectiv analiza cadrului normativ care face distincția între cele două categorii de personal, respectiv între funcționarii publici și personalul contractual care lucrează în România, publicată de ANFP, disponibilă la: https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2024/PNRR%20185/Jalon%20418/LIVRABIL%201%202%20Analiza%20personal%20contractual_final_26%2002%202024.pdf.

⁵ Ibid.

⁶ Sondajul realizat în cadrul contractului de servicii pentru elaborarea de studii/analize și proiecte de acte normative și acordarea de suport în vederea implementării Jalonului 418 al PNRR, sondaj la care au răspuns 1233 de cetățeni, este reprezentativ la nivel național, având o marjă de eroare sub +/-3,5% la un nivel de încredere de 98%. Analiza datelor relevante provenite din acest sondaj, privind personalul contractual, se regăsesc în Analiza privind gestionarea personalului contractual, respectiv analiza cadrului normativ care face distincția între cele două categorii de personal, respectiv între funcționarii publici și personalul contractual care lucrează în România, publicată de ANFP, disponibilă la: https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2024/PNRR%20185/Jalon%20418/LIVRABIL%201%202%20Analiza%20personal%20contractual_final_26%2002%202024.pdf.

Pe de altă parte, în situațiile rare unde documentele strategice și de politici publice fac diferența între funcționarii publici și personalul contractual, această diferență este marcată pentru a sublinia faptul că managementul resurselor umane în administrația publică nu este unitar. În ultimii 5 ani, în special, s-a formulat și argumentat, în documentele strategice și de politici publice, nevoia de asigurare a unui cadru unitar de management al resurselor umane, aplicabil atât pentru funcționarii publici (personalul din administrația publică care exercită prerogative de putere publică), cât și pentru personalul contractual⁷.

În majoritatea studiilor, nivelul perceput de cetățeni privind integritatea personalului din administrația publică rezultă că peste 60% dintre respondenți declară că împărtășesc opinia că personalul din administrația publică este cinstit și/sau peste jumătate dintre respondenți declară că împărtășesc opinia că personalul din administrația publică nu este niciodată corupt. Pe de altă parte, între 30% și 40% dintre români consideră, conform Eurobarometrului special privind corupția, publicat de Eurostat în iunie 2022⁸ că actele de corupție sunt răspândite în diverse domenii de activitate ale administrației publice (achiziții publice, emiterea de autorizații, administrarea fiscală, inspecțiile administrative etc.).

În ceea ce privește gestiunea centralizată a carierei personalului contractual, informațiile colectate din sondaj arată o susținere în proporție de 34% a propunerii ca Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) să preia centralizat gestiunea personalului contractual din administrația publică, similar cu modul în care realizează gestiunea funcției publice. Dar 70% dintre funcționarii publici consideră că rolul ANFP trebuie întărit sau consolidat. Pe de altă parte, informațiile calitative colectate prin focus grupuri și interviuri arată o susținere mai mare a acestei propuneri. Există o susținere largă a diferitelor categorii de actori pentru o implicare mai mare a ANFP în:

- Analiza statelor de funcții ale autorităților și instituțiilor din administrația publică, pentru a asigura evitarea confuziilor în ceea ce privește definirea posturilor pentru funcția publică și a celor pentru personalul contractual;
- Furnizarea de cadre de competențe generale și sprijin pentru autoritățile și instituțiile din administrația publică pentru formularea de cadre de competențe specifice pentru personalul contractual.

Informațiile colectate din sondaj, focus-grupuri și interviuri și confirmate de analiza legislativă arată că, în opinia funcționarilor publici și a personalului contractual, nu există diferențe semnificative privind încărcarea cu sarcini, evaluarea performanțelor, promovarea, responsabilitatea și riscurile de nereguli între funcția publică și personalul contractual.

Părerile sunt aproximativ egal împărțite între cei care afirmă că există diferențe care favorizează funcționarii publici și cei care afirmă că există diferențe care favorizează personalul contractual, astfel:

⁷ A se vedea:

- Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională. Componenta C14. Buna guvernanță (versiune extinsă). Reforma R3 Management performant al resurselor umane în sectorul public, p. 66, disponibil la <https://mfe.gov.ro/pnrr/>.
- Politica publică în domeniul resurselor umane, elaborată de ANFP cu sprijinul Băncii Mondiale în anul 2019, disponibilă la <https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2021/Proiecte/SIPOCA%20136/Output-uri/1.3%20Opțiuni%20recomandate%20revizuit3clean.pdf>.

⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

- Recrutarea personalului contractual este mai facilă decât a funcționarilor publici, atât pentru autorități și instituții (în special departamentele de resurse umane), cât și pentru candidați. Diferența s-a accentuat odată cu introducerea concursului național pentru recrutarea funcționarilor publici;
- Stabilitatea și oportunitățile de formare pentru personalul contractual sunt percepute ca net inferioare față de stabilitatea și oportunitățile de formare de care se bucură funcționarii publici;
- Garanțiile de integritate (restricții, incompatibilități sau situații de conflict de interese în care se poate afla) sunt mai puțin prezente pentru personalul contractual decât pentru funcționarii publici.

Cadrul normativ privind funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică din România are la bază Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, care se completează cu o serie de reglementări privind managementul resurselor umane incluse în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește personalul contractual, sediul principal al materiei este Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se completează cu excepțiile și prevederile specifice pentru persoanele angajate în baza unui contract individual de muncă din administrația publică.

Legislația primară cu incidență indirectă privind personalul contractual din sectorul public este extinsă și se referă atât la reglementarea unor elemente de management al resurselor umane, cum este controlul prin Inspekția Muncii, cât și la diverse sub-categorii de personal din autorități și instituții publice, inclusiv din autorități și instituții ale administrației publice.

În ceea ce privește organizarea și dezvoltarea carierei personalului contractual din administrația publică, legislația secundară cuprinde o reglementare dedicată, respectiv Regulamentul-cadru privind organizarea și dezvoltarea carierei personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1336/2022, cu modificările ulterioare.

Dacă dispozițiile din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare aplicabile funcționarilor publici au la bază natura de drept administrativ a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, Legea nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare are în centrul său principiul libertății de voință a părților contractului individual de muncă specific dreptului privat. Raporturile de muncă în care se găsește personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice nu sunt nici raporturi juridice de drept administrativ pur, după cum acestea nu sunt nici raporturi de muncă supuse exclusiv dreptului privat.

Exercitarea prerogativelor de putere publică reprezintă diferența specifică ce determină încadrarea personalului [care nu ocupă funcții de demnitate publică conform art. 5 lit. v) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare] în categoria funcționarilor publici. Personalul din administrația publică care exercită prerogative de putere publică ar trebui să fie întotdeauna încadrat într-o funcție publică, iar personalul care nu

exercită prerogative de putere publică conform art. 370 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, ar trebui să fie întotdeauna încadrat în categoria personalului contractual. Totuși, deși normele legale restrâng posturile contractuale la activități care nu implică exercitarea puterii publice, atât în legislație, cât și în practică, delimitarea nu este mereu clară. Astfel, se întâlnesc situații în care angajați care desfășoară activități similare nu beneficiază de aceleași drepturi și responsabilități.

Sub aspectul recrutării, deși aceasta este reglementată, iar posturile contractuale scoase la concurs sunt publicate într-o manieră asemănătoare cu funcțiile publice, nu se asigură o monitorizare a organizării concursurilor de recrutare a personalului contractual.

Sub aspectul reglementărilor privind drepturi, obligații și garanții de stabilitate în funcție, deși drepturile și obligațiile aplicabile personalului contractual sunt cuprinse în legislația primară, această reglementare rămâne una fragmentată. Ca tehnică de reglementare, trimiterea la îndatoririle funcționarilor publici care se aplică în mod corespunzător și personalului contractual poate ridica probleme de interpretare în practică, dată fiind natura de drept administrativ a prerogativelor exercitate în cadrul funcției publice. La rândul său, art. 39 din Legea nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare reglementează cu titlu generic un set de drepturi și obligații care se aplică oricărui angajat, fără a conține dispoziții speciale în privința personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Cadrul legal primar privind incompatibilitățile și conflictele de interese aplicabile personalului contractual este, din nou, insuficient. Pentru mai multe categorii de personal contractual ce ocupă funcții sensibile de decizie sau influență a deciziei, cum este personalul angajat cu contract de management și personalul angajat la cabinetul demnitarului, normele în vigoare nu prevăd interdicții sau incompatibilități care să prevină conflictele de interese.

Sub aspectul modificării raporturilor de serviciu/muncă între categoriile de personal, prevederile Codului administrativ nu permit modificări ale raporturilor de serviciu în raporturi de muncă sau invers, iar Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative interzice detașarea pe posturile vacante din autoritățile și instituțiile publice (indiferent de modul în care ele se finanțează) a personalului contractual angajat în afara instituțiilor și autorităților publice (în mediul privat). În timp ce acest aspect previne abuzuri în ceea ce privește ocuparea posturilor din administrația publică cu personal fără competențele necesare, este limitată și capacitatea administrației de a atrage talente din mediul privat. Procesul de recrutare în funcția publică, deși este reglementat detaliat pentru a asigura corectitudinea, transparența, echitatea și integritatea, este relativ greoi și poate fi neatractiv pentru persoanele specializate în domenii cu cerere mare pe piața muncii.

Administrația publică nu deține pârghii pentru a concura cu mediul privat pentru atragerea de talente pentru care cererea de forță de muncă și de competențe este mai mare decât oferta. Se desprinde în acest context nevoia de a

formula soluții care să asigure în continuare corectitudinea, transparența, echitatea și integritatea recrutărilor în administrația publică, dar și flexibilitatea și rapiditatea necesare pentru atragerea personalului înalt calificat.

Managementul Resurselor Umane (MRU) din administrația publică este fragmentat între mai multe instituții-cheie. Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) este autoritatea centrală responsabilă cu elaborarea politicilor și a strategiilor pentru administrația publică, incluzând și funcția publică. Secretariatul General al Guvernului (SGG) este principala instituție responsabilă de coordonarea planificării strategice pentru instituțiile centrale și, prin urmare, implicit și pentru coordonarea politicilor și reformelor asociate MRU. ANFP, subordonată MDLPA, elaborează și monitorizează politicile și strategiile pentru funcția publică și funcționarii publici, și creează evidența necesară gestionării întregului personal din sectorul public. Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale (MMFTSS) este responsabil, printre alte politici sectoriale, de politica generală de ocupare, incluzând Legea nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează atât angajarea în sectorul privat, cât și angajarea pe posturi contractuale în sectorul public, dar și pentru elaborarea și monitorizarea legislației privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare). Supravegherea respectării prevederilor din Codul muncii și a reglementărilor privind sănătatea și securitatea în muncă este asigurată de Inspekția Muncii. MMFTSS monitorizează implementarea Legii-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, în timp ce Ministerul Finanțelor (MF) stabilește anvelopa bugetară, tragerile de fonduri și agregă informațiile despre cheltuielile de personal din sectorul public.

Deși există anumite similarități în modul de reglementare a recrutării și în managementul performanței/carierii personalului contractual, nu există o politică sau o strategie atotcuprinzătoare pentru personalul contractual și nici o supraveghere centrală a modului în care funcțiile MRU sunt îndeplinite pentru acesta. Astfel, deși condițiile de angajare pentru personalul contractual fac în prezent obiectul mai multor hotărâri ale Guvernului, precum și al Legii-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, nu se realizează o monitorizare a conformității cu aceste prevederi (dincolo de cele legate de remunerare), iar personalului contractual, departamentelor de resurse umane sau managerilor din instituțiile publice nu le este oferit sprijin în implementarea acestei legislații și gestionarea procesului.

Lipsa de acțiune prin neluarea măsurilor prezentate și propuse în prezenta lege ar conduce către următoarele consecințe majore:

I. Consecința imediată este neîndeplinirea Jalonului 418 din PNRR, ceea ce poate conduce la pierderea sumelor alocate pentru reforma subsumată Jalonului 418, a sumelor alocate Componentei 14 a Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR) și respectiv celor alocate reformei R3 privind Management performant al resurselor umane în sectorul public din România: Bună Guvernanță, precum și a investițiilor aferente reformelor nerealizate din tranșa condiționată de

atingerea jaloanelor planificate în trimestrul 1 al anului 2026. Neîndeplinirea Jalonului 418 are atât consecința financiară prezentată, cât și implicații legate de:

- prestigiul României în relațiile cu Uniunea Europeană,
- condițiile de acces la finanțare (împrumuturi) pentru România.

II. Consecința pe termen scurt, mediu și lung pentru neluarea unor măsuri privind gestiunea personalului contractual este continuarea unor practici lipsite de echitate și integritate în administrația publică. Aceste practici permit existența unor situații în care persoane care îndeplinesc aceleași atribuții și au responsabilități identice sau foarte similare sunt încadrate diferit, unele ca funcționari publici, iar altele ca personal contractual. În aceste situații, pentru aceleași atribuții și responsabilități aferente unor posturi (conform fișelor de post) se aplică regimuri juridice, drepturi, obligații și limitări diferite. Această consecință de continuare a unor practici lipsite de echitate și integritate în administrația publică au implicații în:

- motivarea personalului din administrația publică afectat de inechități,
- scăderea prestigiului funcției publice și administrației publice în general, dat fiind cercetările realizate care arată că, în cele mai multe situații, publicul larg/cetățenii nu fac diferența între funcționarii publici și personalul contractual, deși, anumite comportamente, care pentru funcționarii publici constituie incompatibilități sau conflicte de interese, nu sunt interzise pentru personalul contractual;

III. Consecința pe termen scurt, mediu și lung provenită din lipsa de claritate sau lipsa de reglementare a unor situații de incompatibilitate și conflicte de interese crește, ca de altfel, și riscurile privind incidente de integritate, în special numărul fapte de corupție ce ar pute fi prevenite de aplicarea unui regim mai strict privind conflictele de interese pentru unele categorii de personal contractual;

Există riscuri privind nealocarea de resurse umane pentru activități importante ale administrației publice, cum sunt cele legate de digitalizarea serviciilor publice, în contextul în care nu există o planificare centrală a forței de muncă pentru personalul contractual. Implicațiile acestei consecințe se referă la:

- continuarea situației de capacitate scăzută sau chiar scăderea capacității administrației publice de a atrage resurse umane talentate, în special în domeniile înalt specializate;
- continuarea situației de capacitate scăzută sau chiar scăderea capacității administrației publice de a forma personalul contractual existent, în special pentru adaptarea acestuia la schimbările din administrație și pentru creșterea capacității administrative în domeniile înalt specializate.

Parcursul de carieră, atât în funcția publică de execuție, cât și în cea de conducere și la nivelul înalților funcționari publici, este actualmente reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv prin anexele nr. 7-10 introduse în anii 2021-2023, asigurându-se astfel că reglementările privind cariera funcționarilor publici se regăsesc la nivel de legislație primară.

Structura carierei funcționarilor publici de execuție are 4 grade profesionale:

- debutant (fără condiție de vechime la ocupare);

- asistent (minimum 1 an vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice);
- principal (minimum 5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice);
- superior, ca nivel maxim (minimum 7 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice).

Prima etapă în cariera funcționarilor publici este recrutarea și selecția în funcția publică. Această etapă de carieră a suferit modificări în anii 2023-2024 prin introducerea concursului național de recrutare a funcționarilor publici, introdus prin respectarea angajamentelor din Jaloanele PNRR 416 și 417. Rezultatele concursului național pilot desfășurat în 2023 arată că un număr de 1.130 de candidați s-au înscris pentru funcția publică vacantă de grad profesional debutant și au fost declarați admiși un număr de 189 de candidați (16,4%), respectiv 245 de candidați s-au înscris pentru funcția publică vacantă din categoria înalților funcționari publici și au fost declarați admiși un număr de 21 de candidați (8,5%). Rezultatele concursului național extins din prima jumătate a anului 2024 arată că la concursul național s-au înscris 1174 de candidați la funcțiile publice de execuție de grad profesional debutant și 627 de candidați la funcțiile publice de execuție de grad profesional asistent. La finalul probelor de concurs, au fost declarați „admiși” 668 de candidați la funcțiile publice de execuție de grad profesional debutant (85%) și 294 de candidați pentru funcțiile publice de grad profesional asistent (88%). Pentru funcțiile publice de conducere de director și director adjunct, s-au înscris la concursul național 152 de candidați, dintre care 44 l-au promovat (55%). Rezultatele arată că pe măsură ce atât ANFP, cât și potențialii candidați acumulează experiență în implementarea reformei, aceasta generează rezultate din ce în ce mai bune.

O a doua etapă previzibilă și așteptată pentru cariera în funcția publică este promovarea, care, potrivit legislației în vigoare, reprezintă „modalitatea de dezvoltare a carierei funcționarilor publici prin ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior celui deținut, a unei funcții publice de execuție dintr-o clasă superioară sau a unei funcții publice de conducere vacante, ca urmare a îndeplinirii condițiilor prevăzute de prezentul cod și a promovării concursului sau examenului organizat în vederea promovării”⁹. Cariera unui funcționar public se derulează, de regulă, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice.¹⁰

Pentru a participa la examenul de promovare în grad profesional, funcționarul public de execuție trebuie să îndeplinească în mod cumulativ condițiile prevăzute la art. 479 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare. Cu acest scop, autoritățile și instituțiile publice organizează concurs sau examen, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, promovarea în grad profesional realizându-se prin transformarea postului ocupat de funcționarul public de execuție ca urmare a promovării concursului sau examenului.

⁹ Art. 3 lit. bb) din Anexa nr. 10 din OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰ Manda, C.C., *Teoria administrației publice*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p.137.

În acest context, se pot identifica o serie de probleme în ceea ce privește motivația pentru performanță și asigurarea promovărilor pe bază de merit în administrația publică, a funcționarilor publici de execuție.

Situația de față în ceea ce privește structura de grade profesionale și modul de promovare în gradul profesional al funcției publice de execuție deținute generează o „plafonare” a funcționarilor publici de execuție, dat fiind că pentru ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional superior - gradul maxim actual - sunt necesari doar 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, iar personalul din administrația publică este în general îmbătrânit. În prezent 76% dintre funcționarii publici de execuție sunt în gradul profesional superior, ceea ce înseamnă că în cazul acestora apare cu ușurință plafonarea și demotivarea pentru performanță, neexistând forme de motivare extrinsecă legate de evoluția carierei și remunerației.

Astfel, prezenta propunere de reglementare are în vedere toți funcționarii publici de execuție din clasa I, grad profesional superior care dețin o funcție publică generală sau specifică, atât din administrația publică centrală, cât și din administrația publică teritorială și locală, cu excepția funcționarilor publici care dețin funcții publice cu statut special, cât și funcționarii publici de conducere din administrația publică centrală care dețin o funcție publică generală sau specifică, neîncadrată în categoria funcțiilor sensibile.

Grupurile țintă:

Funcționarii publici de execuție din clasa I care dețin o funcție publică generală sau specifică, atât din administrația publică centrală, cât și din administrația publică teritorială și locală, reprezintă majoritatea funcționarilor publici (peste 87% din totalul funcționarilor publici dețin o funcție publică generală sau specifică de execuție din clasa I). Propunerea de reglementare nu vizează funcțiile publice de execuție sau de conducere cu statut special, dat fiind că instituirea acestor funcții prin reglementările existente s-a realizat având în vedere necesitatea ca pentru unele funcțiuni ale statului să se asigure și o gestiune separată, specială a carierei funcționarilor publici, reglementare ce nu se urmărește a fi schimbată.

Tabelul următor sintetizează principalele cauze și principalele efecte ale problemelor cheie identificate. Cauzele și efectele prezentate au fost formulate pe baza studiilor realizate pentru fundamentarea reformelor incluse în Jalonul 418 al PNRR. Aceste studii au arătat că motivația și performanța personalului din administrația publică nu țin doar de salarizare, ci și de perspectivele de promovare, calitatea leadership-ului, atmosfera de lucru, alinierea între obiectivele individuale și cele organizaționale.

Legislative	Lipsa definiții explicite a conceptului de „stabilitate în exercitarea	Lipsa clarității, pentru mulți dintre funcționarii publici, a conceptului de	Existența unor efecte nedorite în special în ceea ce privește numirile pentru exercitarea

	funcției publice” și a diferențierii dintre stabilitatea în funcția publică și stabilitatea pe post	„stabilitate în exercitarea funcției publice”, inclusiv confundarea acestora cu pe stabilitatea pe post	temporară în funcții publice de conducere, pentru evitarea „înghețarea” / „înrădăcinarea” într-un post a unor persoane
Sociale / demografice	Tendința de îmbătrânire a populației	Tendința de îmbătrânire a corpului funcționarilor publici (FP)	Un procent foarte mare (76%) de funcționari publici de execuție se află la gradul profesional maxim posibil pentru dezvoltarea carierei lor Adaptare deficitară la schimbarea tehnologică și transformarea digitală
Legislative	Până în 2023: lipsa unor reglementări privind obligativitatea transformării unor posturi de grad profesional superior care se eliberează în posturi de grad profesional debutant, pentru a permite angajarea tinerilor		
Sociale	Lipsa unei imagini pozitive a funcției publice și administrației publice, care să atragă tineri		
Administrative	Creșterea nivelului de birocrație: a numărului și complexității procedurilor și proiectelor din administrația publică, în contextul unui număr mare de programe și finanțări	Tendința de creștere disproporționată a numărului total de funcții publice din cauza birocratizării în dauna acoperirii nevoilor stringente de furnizare de servicii publice.	Se înrăutățește percepția publică privind lipsa de eficiență și performanță a administrației publice și a funcției publice

	disponibile pentru reformă		
Sociale	Dificultatea cetățenilor de a interacționa cu administrația publică	Încrederea mică a cetățenilor în administrația publică	Administrația publică atrage puțini profesioniști competitivi de pe piața muncii în funcția publică
Administrative și sociale	Apariția unor cazuri de corupție în administrația publică	Manifestarea unui nivel ridicat de demotivare la nivelul funcționarilor publici	Adaptare deficitară la schimbarea tehnologică și transformarea digitală
Administrative și sociale	Un procent foarte mare (76%) de funcționari publici de execuție se află la gradul profesional maxim posibil pentru dezvoltarea carierei lor		Performanță scăzută legată de nivelul mic de motivare pentru performanță/nivelul mare de demotivare
Administrative și economice	Lipsa oportunităților de formare profesională adaptată la nevoile funcționarilor publici	Participare scăzută a funcționarilor publici la programe de pregătire profesională	

Tabel 1 Cauze, probleme și efecte avute în vedere de propunerea de politică publică

Sursă: Propunere de politică publică privind managementul carierei funcționarilor publici bazate pe meritocrație, publicată de ANFP pe website-ul instituției

Neluarea măsurilor propuse are următoarele consecințe majore:

- Consecința imediată este neîndeplinirea Jalonului 418 din PNRR, ceea ce poate conduce la pierderea fondurilor alocate pentru reforma subsumată Jalonului 418, a sumelor alocate Componentei 14 a Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR) și respectiv a celor alocate reformei R3 privind Managementul performant al resurselor umane în sectorul public din România: Bună Guvernare, precum și a investițiilor aferente reformelor nerealizate din tranșa condiționată de atingerea jaloanelor planificate în trimestrul 1 al anului 2026;

- Consecința pe termen mediu și lung a neluării unor măsuri pentru creșterea motivării în funcția publică și a atractivității funcției publice, pe de o parte, și pentru creșterea nivelului de competențe de management și leadership, pe de altă parte, este perpetuarea cauzelor și efectelor, precum și a determinismelor care afectează performanța exercitării funcției publice, descrise în tabelul anterior. Între consecințele pe termen mediu și lung menționăm:
 - o erodarea continuă a încrederii cetățenilor în capacitatea administrației publice de a furniza servicii publice de calitate;
 - o un grad scăzut de performanță al administrației publice, asociat cu un sistem de evaluare a performanțelor profesionale individuale cu caracter formal dar și cu lipsa unor măsuri de creștere a eficienței și eficacității (cum ar fi digitalizarea lentă a procedurilor administrative, care nu este vizată de prezenta propunere);
 - o deteriorarea prestigiului și imaginii funcției publice;
- Consecința neimplementării măsurilor propuse în cadrul prezentei propuneri de reglementare, i va conduce la o agravare a eficacității și eficienței exercitării funcției publice și la o percepție negativă asupra acesteia de către cetățeni și un prestigiu scăzut și lipsă de încredere în sistemul administrației publice în ansamblul său.

Analiza problemelor, cauzelor și efectelor posibile se bazează pe o serie de studii, în special cele realizate de ANFP în cadrul proiectelor de implementare a jaloanelor PNRR și în cadrul proiectelor cu finanțare prin Programul Operațional Capacitate Administrativă, în special:

- Analiza privind gestionarea personalului contractual, respectiv analiza cadrului normativ care face distincția între cele două categorii de personal, respectiv între funcționarii publici și personalul contractual care lucrează în România;
- Studiu cu privire la modul în care este percepută imaginea funcționarilor publici în alte state europene și instrumentele prin care alte state au reușit să crească prestigiul funcției publice (modele de bune practici);
- Analiza de imagine asupra modului cum este reflectat rolul ANFP și al funcționarilor publici în opinia publică;
- Studiul privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane.

Potrivit legislației în vigoare, pentru organizarea și desfășurarea concursului pe post în administrația publică locală, precum și pentru concursul de promovare trebuie elaborate norme (art. 467 alin. (11) și 482 alin. (8)-(10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare) până la data de 31 decembrie 2026 (art. VII alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență nr. 121/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și pentru modificarea art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 191/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ).

Totodată, organizarea concursului pe post și de promovare în administrația publică locală se realizează prin intermediul platformei informatice de concurs, pusă la dispoziție de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (art. 467¹ alin. (2) și art. 462 alin. (10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ), prevederi ce sunt suspendate până la data de 31 decembrie 2026.

La această dată platforma informatică de concurs dezvoltată de ANFP pentru concursurile din administrația publică centrală, conform jalonului 416 din PNRR, nu poate susține organizarea și desfășurarea etapelor preliminare din cadrul concursului pe post pentru funcții publice din administrația publică locală, și nici nu poate fi dezvoltată în acest sens până la 31 decembrie 2026. În acest context, trebuie stabilită o perioadă rezonabilă în care ANFP să poată dezvolta platforma informatică, perioadă după care vor intra în vigoare și normele pentru organizarea și desfășurarea concursului pe post în administrația publică locală.

Propuneri de modificare:

Propunerea de reglementare se raportează, în principal, la prevederi din Titlul II Statutul funcționarilor publici din cuprinsul Părții a VI-a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, respectiv modificarea prevederilor specifice ce țin de cariera funcționarului public și anexele nr. 5, 5¹, 8 și 10, precum și introducerea de noi anexe.

Modificările și completările aduse de prezenta lege au ca scop crearea unui cadru legal care să sprijine un management performant al resurselor umane din administrația publică, bazat pe principiile performanței și meritocrației. Noul cadru legal, alături de livrabilul denumit *Document cu opțiuni de politică publică cu privire la clarificarea rolurilor specifice posturilor și simplificarea clasificării posturilor, extinderea utilizării cadrelor de competență pentru toate procesele de MRU pentru toate funcțiile publice, de la nivel central, teritorial și local, iar ulterior și pentru personalul contractual*, elaborat în cadrul Jalonului 418 (activitatea 6 din fostul Jalon 419), vor oferi o soluție optimă în contextul național actual pentru creșterea performanței resurselor umane din administrația publică, adaptabile la schimbare și orientate către cetățeni.

Acest deziderat necesită crearea unui mediu profesional care să pună valoare pe competență, performanță și merit și care să ofere angajaților un parcurs de carieră clar, echitabil, motivant și competitiv. Un sistem performant de management al resurselor umane trebuie să permită angajaților să înțeleagă și să-și asume rolul pe care îl îndeplinesc atât în cadrul administrației cât și în societate și să își dezvolte propriile competențe profesionale în acest sens. Trebuie, totodată, să creeze cadrul în care angajații se simt motivați să se perfecționeze, să performeze și să devină profesioniști în domeniul lor activitate.

Obiectivele propunerii de reglementare sunt următoarele:

- La nivelul funcției publice de execuție:
- Introducerea unui parcurs de carieră pentru funcția publică de execuție mai lung, de regulă de 16 ani, în loc de 7 ani cât este în prezent.
- Asigurarea unei tranziții spre noul parcurs de carieră care să nu afecteze drepturile existente și să nu creeze premisele unor discriminări.

- Diversificarea parcursului de carieră posibil pentru funcționarii publici care doresc să facă performanță, prin deschiderea a două posibilități, după accederea la gradul profesional maxim actual (gradul profesional superior), respectiv:
 - o Posibilitatea dezvoltării carierei prin promovarea într-o funcție publică de conducere și dezvoltarea competențelor de management și leadership;
 - o Posibilitatea dezvoltării carierei prin promovarea într-un grad profesional nou introdus și dezvoltarea competențelor tehnice specifice activității la nivel de excelență pentru promovarea performanței administrative.
- În subsidiar: creșterea atractivității funcției publice prin faptul că ea prezintă o perspectivă de dezvoltare clară, dar și diversificată.

Se propune restructurarea sistemului de grade profesionale pentru funcția publică generală și specifică de execuție, prin introducerea a trei niveluri suplimentare la gradul profesional superior, pentru funcția publică de execuție din clasa I (unde se află 87% dintre funcționarii publici). Se va crea astfel un parcurs de carieră mai lung, dar fără a afecta parcursul de carieră pe care deja l-au avut majoritatea funcționarilor publici de execuție, drepturile câștigate de aceștia și fără a crea discriminări. Așadar, funcționarii publici de execuție din clasa I își păstrează gradul profesional superior pe care l-au ocupat până la aplicarea noilor măsuri, dar vor putea, de asemenea, să promoveze în gradul profesional superior încă trei niveluri. Pentru funcționarii publici de execuție din clasele II și III parcursul de carieră va rămâne neschimbat.

Astfel, se introduc 3 niveluri la gradul profesional superior: denumite în prezenta propunere: superior nivel 2, superior nivel 3 și superior nivel 4, suplimentar față de gradul profesional superior, așa cum există în prezent, considerat nivel 1 pentru funcțiile publice de execuție corespunzătoare clasei I. Se va ajunge astfel la un total de 4 grade profesionale și 3 niveluri suplimentare aferente gradului profesional superior, posibile pentru funcțiile publice de execuție din clasa I.

Se va păstra sistemul de promovare în grad profesional pe bază de vechime și examen sau concurs de promovare similar cu cel existent în prezent până la gradul profesional superior, corespunzător unei vechimi de 7 ani în specialitatea studiilor, fără a aduce schimbări încadrării în grad profesional pentru niciunul dintre funcționarii publici de execuție aflați în activitate. Opțiunea nu propune modificarea modalităților de promovare până la al patrulea grad profesional (actualmente gradul profesional superior), prin urmare nu se generează schimbări în structura de ocupare a gradelor profesionale până la gradul profesional superior.

Pentru a încuraja perfecționarea profesională se va crea competiție pentru accederea la nivelurile introduse pentru gradul profesional superior, respectiv la nivelurile 2-4, prin limitarea numărului de posturi în aceste niveluri la 20% în cadrul fiecărei autorități/instituții publice, cu condiția ca aceste grade profesionale să se stabilească (și să se organizeze concurs de promovare în grad profesional pentru ele) în cadrul fiecărui compartiment.

În gradul profesional superior, nivelurile 2-4, se va putea accede doar prin promovare din interiorul fiecărei autorități/instituții publice, nu prin recrutare sau o altă formă de modificare a raporturilor de serviciu. Pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție în nivelurile nou introduse aferente gradului profesional superior se vor transforma funcțiile publice de execuție ocupate de către funcționarii publici care participă la concursul/examenul de promovare, din gradul profesional superior, după concursul de promovare, pentru funcționarii publici de execuție care sunt declarați „admis” la acest concurs/examen. Astfel, nivelurile profesionale suplimentare vor reprezenta o motivare de perfecționare pentru funcționarii publici de execuție din cadrul fiecărei autorități/instituții publice. La vacantare, funcțiile publice de execuție de grad profesional superior, nivelurile 2-4, se vor transforma în funcții publice de execuție de grade profesionale de până la gradul profesional superior (fără niveluri). Pentru funcțiile publice de execuție de grad profesional superior, nivelurile 2-4 nu se vor realiza transferuri sau detașări (deoarece nu va exista condiția premisă a unui post vacant pentru realizarea detașării sau transferului, dat fiind că funcțiile se înființează doar prin transformare după concursul/examenul de promovare și dacă se vacantează se transformă în alte funcții), având în vedere că obiectivul reglementării este motivarea performanței la nivelul fiecărei autorități și instituții publice.

Vechimea necesară pentru accesarea în gradul profesional superior, nivelurile 2-4, va fi de câte 3 ani în gradul profesional superior și nivel imediat anterior/inferior, iar pentru promovare se va aplica regula promovării în gradul profesional superior cu nivelul imediat următor/superior.

Pentru participarea la concursul de promovare pentru gradul profesional superior la nivelurile 2-4, funcționarii publici de execuție vor trebui să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:

- vechime de minimum 3 ani în gradul profesional superior și nivelul profesional imediat anterior/inferior;
- atingerea unor criterii de performanță stabilite în raport cu competențele necesare pentru gradele profesionale superior nivelurile 2-4 și prin care funcționarii publici de execuție vor putea demonstra potențialul de excelență. Competențele necesare pentru gradul profesional superior, nivelurile 2-4, vor fi dobândite prin practică și constatate prin evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale, pe baza observării comportamentelor de către evaluator. Procedura de evaluare a competențelor profesionale individuale va include modalitatea de evaluare care să asigure obiectivitatea în acest proces.

Atunci când aceste criterii de performanță profesională vor fi atinse și consemnate în evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale, la momentul sau după îndeplinirea criteriului cumulativ de vechime, funcționarul public de execuție se va putea prezenta la concursul de promovare pentru gradul profesional superior, nivelurile 2-4. Astfel, promovarea în funcția publică de grad profesional superior nivel 4 (gradul profesional și nivelul maxim) se va putea realiza de regulă la minimum 16 ani de vechime în specialitatea studiilor (prin raportare la

condițiile de recrutare pentru cele 4 grade profesionale existente), doar prin promovare din funcția publică de execuție de grad profesional superior - nivel 3.

Pentru implementarea modificărilor propuse se va completa Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare în ceea ce privește clasificarea funcțiilor publice de execuție pe grade profesionale și se va modifica anexa nr. 8 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, fiind revizuite competențele generale pentru funcțiile publice de execuție, cu luarea în considerare a faptului că vor exista trei niveluri ale gradului profesional superior suplimentare. Competențele generale noi pentru nivelurile suplimentare menționate vor include competențe de asigurare a calității, coordonare a unor resurse (nu a persoanelor, care este o competență a funcțiilor publice de conducere), mentorat și îndrumare tehnică pentru colegii din grade profesionale inferioare. Astfel, nivelurile de complexitate aferente competențelor generale vor fi reanalizate, pentru introducerea celor 3 niveluri suplimentare propuse ale gradului profesional superior.

Prin aplicarea regulii de promovare din grad profesional din gradul imediat inferior celui deținut, la momentul adoptării modificărilor la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, toți funcționarii publici de execuție de clasa I, grad profesional superior, vor putea, potențial, participa la concursuri de promovare organizate pentru promovarea în gradul profesional superior nivel 2 (dar nu vor putea participa și la concursurile pentru nivelurile profesionale superior nivel 3 și 4, chiar dacă au o vechime totală mai mare de 16 ani, decât după acumularea vechimii necesare în gradul profesional superior nivel 2). Mai mult, funcționarii publici de execuție din clasa I, grad profesional superior, vor putea participa la concursurile de promovare în gradul superior nivel 2, când vor fi organizate, doar dacă în anul imediat următor intrării în vigoare a noilor reglementări îndeplinesc criterii sau obiective de performanță stabilite în raport cu potențialul de excelență, astfel cum sunt prevăzute în anexa nr. 6 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la metodologia de evaluare a performanțelor profesionale individuale.

Pentru a crește atractivitatea funcției publice, dar și motivația funcționarilor publici pentru perfecționare profesională și a face atractive ambele parcursuri de dezvoltare a carierei: atât dezvoltarea carierei prin promovarea în funcții publice de conducere, cât și dezvoltarea carierei prin promovarea în gradul profesional superior, în nivelurile suplimentare nou introduse, corespunzătoare funcțiilor publice de execuție, urmând ca salarizarea pentru gradul profesional superior nivel 4 să fie apropiată de cea corespunzătoare funcției publice de conducere de șef serviciu.

Se va stabili un total de 8% funcții publice de execuție de grad profesional superior nivel 4 din totalul posturilor aprobate la nivel ordonatorului de credite. Aceste funcții publice de execuție de grad profesional superior nivel 4 vor asigura, alături de șefii de serviciu, specializarea tehnică necesară pentru fiecare autoritate/instituție publică, evident cu atribuții și responsabilități diferite pentru funcțiile publice de execuție și cele de conducere. Aceste funcții publice de

specializare și excelență tehnică se vor dezvolta corelativ cu dezvoltarea competențelor de management și leadership pentru funcțiile publice de conducere. Astfel, la nivelul administrației publice se creează premise pentru creșterea performanțelor prin dezvoltarea complementară a tuturor competențelor necesare: la funcțiile publice de execuție din clasa I și funcțiile publice de conducere de șef serviciu se vor dezvolta în special competențele specifice, cunoștințele specializate și capacitatea de rezolvare a problemelor complexe.

Condițiile propuse pentru nivelurile suplimentare ale gradului profesional superior sunt menite să facă din ocuparea acestora o situație de excelență și specializare în funcția publică de execuție. De asemenea, se creează pentru funcționarii publici de execuție două parcursuri de carieră viabile: (a) promovarea în funcțiile publice de conducere, disponibilă și acum, și (b) promovarea în gradele profesionale suplimentare, care sunt practic grade profesionale de excelență și specializare profesională, pe funcția publică de execuție. Așadar, propunerea de politică publică generează aceste două parcursuri de carieră alternative:

- Pentru funcționarii publici de execuție care doresc să dezvolte competențe de management și leadership și să-și asume responsabilități de conducere, există și în prezent posibilitatea de dezvoltare a carierei prin promovarea pe o funcție publică de conducere;
- Pentru funcționarii publici de execuție care doresc să dezvolte competențe specifice și să se specializeze în activitatea pe care o desfășoară, pentru realizarea unor lucrări de complexitate ridicată și la un nivel de calitate superior care să susțină performanța instituțională, va exista posibilitatea de promovare în gradul profesional superior, respectiv, într-unul din nivelurile 2-4, suplimentar, nou introduse.

Modificările, în concret, la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, includ:

- modificarea prevederilor art. 393 pentru a reflecta noua structură de grade profesionale propuse și a prevederilor art. 468, art. 478 și art. 479 pentru a reglementa promovarea în nivelurile gradului profesional superior, niveluri nou introduse. De asemenea, modificări ale anexei nr. 10 în acest sens, motivarea acestor modificări fiind prezentată anterior;
- introducerea de competențe generale pentru nivelurile gradului profesional superior, nou introduse, pentru a clarifica diferențierea acestora de gradele profesionale existente și a asigura că acestea sunt definite ca niveluri de excelență în funcția publică de execuție;

Prin proiectul de lege se propune, de asemenea, modificarea și/sau completarea sau abrogarea unor norme din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, printre care se numără următoarele:

- Ca urmare a introducerii unui nou concept, respectiv “*domeniul funcțional*”, la art. 383 se introduce un nou alineat, alin. (4), prin care se urmărește definirea responsabilităților și a atribuțiilor funcției publice generale pe baza domeniilor funcționale și a nivelurilor atribuțiilor, prevăzute în anexa nr. 8 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare. Scopul modificării legislative este o definire mai clară

a rolurilor aferente posturilor din instituțiile și autoritățile publice prin corelare cu domeniile funcționale, indiferent de modul în care aceste domenii sunt reflectate la nivelul structurilor organizaționale.

- Art. 392 alin. (1) se modifică în sensul eliminării funcțiilor publice de execuție de expert, ca urmare a comasării funcțiilor publice de execuție de consilier și expert. Astfel, urmare a modificării, sunt funcționari publici de execuție din clasa I persoanele numite în următoarele funcții publice generale: consilier, consilier juridic, auditor, inspector, consilier achiziții publice, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora. În același sens se modifică și anexa nr. 5 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.
- Art. 478 se completează cu un nou alineat, alin. (2¹), prin care se stipulează că în cadrul concursului sau examenului de promovare în grad profesional, se verifică cunoștințele de specialitate și competențele specifice necesare ocupării funcției publice de execuție de grad profesional imediat superior.
- Art. 480 se completează cu un nou alineat, alin. (3¹), prin care se prevede că, în cadrul examenului de promovare în clasă, se verifică cunoștințele de specialitate și competențele specifice necesare ocupării funcției publice de execuție dintr-o clasă superioară celei în care se află funcția publică deținută de funcționarul public.
- Art. 505 se completează cu două noi alineate, alin. (11) și (12), prin care se prevede expres că autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora se va realiza detașarea verifică îndeplinirea competențelor specifice, la detașare, cu trimitere expresă la art. 21 din anexa nr. 8. Totodată, pentru posibilitatea utilizării cu mai mare ușurință a instituției detașării, se propune completarea art. 505 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare cu o situație de excepție, menționată la alin. (12) și anume, pentru funcțiile publice generale, prevăzute la art. 383 alin. (2), în cazul în care detașarea se realizează pe o funcție publică din cadrul aceluiași domeniu funcțional, nu este obligatorie verificarea îndeplinirii competențelor specifice asociate acelor domenii funcționale prevăzute în fișa postului de pe care are loc detașarea.
- Art. 506 se completează cu alin. (8²) în sensul că, prin derogare de la prevederile art. (8¹), pentru funcțiile publice generale, dacă transferul se realizează pe o funcție publică din cadrul acelorași domenii funcționale, nu este obligatorie verificarea îndeplinirii competențelor specifice asociate domeniilor funcționale prevăzute în fișa postului de pe care are loc transferul.

Prin modificările propuse la art. 539 este reglementată aplicarea cadrelor de competență pentru personalul contractual. Reglementarea carierei personalului contractual, așa cum este propusă, va presupune mecanisme similare cu cele ale funcționarilor publici, dar simplificate privind anumite procese, pentru a asigura un cadru unitar de realizare a managementului resurselor umane la nivelul autorităților publice (cum ar fi utilizarea cadrelor generale de competență și parțial a celor specifice, selecție transparentă), dar și cu păstrarea unor elemente de flexibilitate

(nu se aplică mobilitatea și mandatele limitate, procesele de MRU se realizează cu precădere descentralizat).

Dat fiind faptul că din analizele efectuate a reieșit că la nivelul administrației publice sunt posturi care desfășoară activități complexe dar care nu presupun exercitarea unor prerogative de putere publică ori că există activități care implică exercițiul puterii publice, dar sunt organizate la nivelul unor autorități cu autonomie organizatorică și funcțională, reglementarea propune aplicarea cadrelor de competență și pentru aceste categorii de personal contractual.

De asemenea se extinde reglementarea privind regimul răspunderii, incompatibilităților și conflictelor de interese pentru personalul contractual, astfel încât să se asigure standarde mai clare de etică și integritate pentru tot personalul din administrația publică.

Adițional, se propune completarea listei de atribuții ale ANFP, pentru a include și gestiunea personalului contractual.

Cu toate că intervențiile propuse au o întindere semnificativă, ele sunt redactate în spiritul conservării structurii actuale a Titlului III, Partea a VI-a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât să fie evitată, din perspectiva normelor de tehnică legislativă, necesitatea republicării și implicit renumerotării întregului Cod administrativ. Dezvoltarea propunerilor schematizate mai sus se găsește în continuare.

- La alineatul (1) al articolului 597, în completarea cadrului normativ existent, după lit. k) se introduc două noi litere, cu următorul cuprins:

l) pentru funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (3), prevederile art. 478 alin. (2¹), art. 480 alin. (3¹), art. 438 alin. (13) și (14), art. 505 alin. (11) și art. 506 alin. (8²) intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2027;

m) prevederile anexei nr. 12 intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2029.

- Art. 598 se modifică în sensul numerotării anexelor de la 1 la 13.
- Urmare a eliminării funcției publice de expert din categoria funcționarilor publici de execuție, se modifică, în mod corespunzător, anexele nr. 5 și 5¹.
- La anexa nr. 8 se modifică mai multe articole, pe de o parte, pentru a se asigura operaționalizarea cadrelor de competență în procesele de resurse umane și pe de altă parte, pentru a fi definit conceptul de “domeniu funcțional”.

Astfel, se modifică:

- art. 3 prin introducerea unei noi litere, lit. l¹) conținând definiția *domeniului funcțional* definit ca tipul de activitate îndeplinită în scopul exercitării prerogativelor de putere publică care are la bază atribuții și responsabilități similare sau înrudite, identificate transversal în instituțiile și autoritățile publice, indiferent de domeniul de politici sectoriale. Domeniile funcționale diferențiază funcțiile publice generale în cadrul Familiei ocupaționale de funcții bugetare „Administrație,” definită în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.”
- art. 11 prin introducerea alin. (2¹) ce reglementează faptul că sunt folosite obligatoriu pentru ocuparea unei funcții publice competențele specifice prevăzute la alin. (2) lit. d);

- art. 18 în sensul că:
- verificarea competențelor se realizează în cadrul concursului pentru ocuparea unei funcții publice, organizat în condițiile prevăzute la art. 467 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, la modificarea raporturilor de serviciu potrivit prevederilor art. 482, 505, 506 și 509 din aceeași ordonanță de urgență, precum și la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici potrivit prevederilor art. 485¹ și art. 485² din actul normativ menționat;
- verificarea competențelor în cadrul concursului pentru ocuparea unei funcții publice, organizat în condițiile prevăzute la art. 467 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare și la modificarea raporturilor de serviciu potrivit prevederilor art. 482, 505, 506 și 509 din aceeași ordonanță de urgență, se realizează potrivit prevederilor Capitolului III din anexa nr. 8 la același act normativ;
- verificarea competențelor la evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici pe bază de competențe, se realizează potrivit anexei nr. 6¹ la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.
- art. 20, alineatul (2) se modifică în sensul precizării faptului că notarea cu 3 a indicatorului comportamental reprezintă un comportament manifestat într-o măsură acceptabilă;
- art. 28 alin. (1), prin introducerea lit. a¹), care prevede că analiza postului se face prin identificarea atribuțiilor specifice posturilor ținând cont de nivelul de atribuții în cadrul unuia sau a mai multor domenii funcționale, respectiv a lit. a²), care prevede că încadrarea postului pe domeniul sau domeniile funcționale se face ținând cont de atribuțiile identificate;
- art. 28 alin. (2) care prevede că dispozițiile alin. (1) lit. a), a¹) și c)-g) se aplică pentru analiza posturilor vacante/temporar vacante și a posturilor ocupate/temporar ocupate aferente funcțiilor publice;
- art. 28, prin introducerea a cinci noi alineate, alin. (4)-(8) referitoare la definirea și detalierea conceptului de “domeniu funcțional”;
- art. 31, prin introducerea a două noi alineate, alin. (1⁴) și (1⁵) referitoare la completarea fișei postului cu domeniile funcționale;
- art. 31 alin. (2) privind fișa postului standardizată se modifică prin menționarea expresă a domeniului funcțional în cuprinsul său.
- În vederea reglementării normelor pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (3), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, după anexa nr. 11, se introduce o nouă anexă, anexa nr. 12, având cuprinsul prevăzut în anexa nr. 1 la proiectul de lege.
- În ceea ce privește aplicarea noilor prevederi introduse prin proiectul de act normativ, în cadrul dispozițiilor tranzitorii și finale se prevede că:
- Până la data de 1 ianuarie 2027, autoritățile și instituțiile publice au obligația să transforme funcțiile publice de expert, clasa I, și respectiv de inspector,

clasa I, care nu au prevăzute în fișa postului atribuții de inspecție și control, în funcții publice de consilier, clasa I, cu menținerea gradelor profesionale corespunzătoare pentru funcțiile publice ocupate.

- Prevederile art. 402 și 407 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător.
- Numirea funcționarilor publici care dețin funcțiile publice de expert, clasa I și inspector, clasa I și care nu au prevăzute în fișa postului atribuții de inspecție și control în funcțiile publice de consilier, clasa I, stabilite în condițiile prevăzute la alin. (1) și (2), se face cu încadrarea în termenul de 1 ianuarie 2027
- Definirea responsabilităților funcției publice, a atribuțiilor, a competențelor specifice din fișele de post se determină în funcție de domeniul funcțional căruia îi aparține funcția publică respectivă.
- Pentru funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, care nu au prevăzute competențe specifice potrivit art. 11 alin. (2) lit. d) din anexa nr. 8 etapele procedurii de elaborare și avizare a cadrelor de competență se desfășoară de către autoritățile și instituțiile publice până la data de 30 septembrie 2026.
- Pentru funcțiile publice care nu au fost supuse unui proces de analiză a postului potrivit prevederilor art. 28 din anexa nr. 8, dar care au prevăzute competențe specifice potrivit art. 11 alin. (2) lit. d) din anexa nr. 8, persoanele prevăzute la art. 31 alin. (1)¹- (1)³ din aceeași anexă vor completa fișa postului cu domeniul funcțional aferent în funcție de atribuțiile prevăzute în fișa de post actuală, până la data de 1 ianuarie 2027.
- Până la data de 1 ianuarie 2027, autoritățile și instituțiile publice au obligația să actualizeze fișele de post, în conformitate cu prevederile art. 31 alin. (2) pct. III din anexa nr. 8 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.
- Până la data de 1 ianuarie 2027, autoritățile și instituțiile publice au obligația să actualizeze fișele de post pentru personalul contractual.
- Concursurile de recrutare și promovare pentru funcțiile publice prevăzute la art. 385 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, vacante și temporar vacante, pentru care a fost începută procedura de organizare și desfășurare a concursului prin transmiterea înștiințării către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, până la data intrării în vigoare a prevederilor proiectului de ordonanță de urgență, se desfășoară în continuare până la finalizarea acestora, în conformitate cu prevederile legale în vigoare la data demarării procedurii de concurs.

Procedurile privind modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici care ocupă funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, prin modalitățile prevăzute la art. 502 alin. (1) din aceeași ordonanță de urgență, inițiate anterior datei de 1 ianuarie 2027, se finalizează în conformitate cu

prevederile legale în vigoare la data inițierii modalității de modificare a raportului de serviciu.

Prin proiectul de act normativ se elaborează normele, pentru organizarea și desfășurarea concursului pe post în administrația publică locală, însă având în vedere imposibilitatea utilizării, în condițiile art. 467¹ alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, a platformei informatice de concurs, s-a prevăzut ca normele să fie aplicabile începând cu 2029, perioada în care ANFP să poată dezvolta platforma informatică fiind stabilită la 24 de luni de la intrarea în vigoare a actului normativ.

Totodată, a fost reglementat și modul de desfășurare a concursurilor pe post și de promovare în administrația publică locală până la intrarea în vigoare a normelor, respectiv în baza prevederilor art. VII alin. (3)-(41) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2023.

Pentru funcțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, etapele procedurii de elaborare și avizare a cadrelor de competență prevăzute la art. 22 din anexa nr. 8 la aceeași ordonanță de urgență se desfășoară de către autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369 lit. b) din aceeași ordonanță de urgență, până cel târziu la data de 31 decembrie 2028.

Totodată, având în vedere reglementările privind organizarea concursurilor din administrația publică locală stabilite prin proiectul de act normativ, precum și modificările legislative nou apărute prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2026 în ceea ce privește comisiile de concurs, prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2023 se modifică în mod corespunzător, în sensul că prevederile art. VII alin. (2), teza a doua a alin. (9) și alin. (11), art. VIII alin. (2), art. IX alin. (3) și XII alin. (2) din acest act normativ se abrogă.

Principalii indicatori de impact ce vor fi urmăriți pe termen lung pentru monitorizarea implementării proiectului de act normativ sunt:

- numărul de funcționari publici de execuție care candidează pentru promovarea în nivelurile profesionale suplimentare propuse;
- numărul de funcționari publici de execuție care iau concursul pentru promovarea în nivelurile profesionale suplimentare propuse;
- nivelul concurenței la concursul pentru promovarea în nivelurile profesionale suplimentare propuse;
- nota medie obținută de funcționarii publici de execuție care participă la concursul de promovare în nivelurile profesionale suplimentare propuse;
- nivelul de motivare, declarat, al funcționarilor publici de execuție, pe baza unor sondaje în rândul funcționarilor publici;
- nivelul perceput de performanță al funcționarilor publici de execuție.

Monitorizarea implementării proiectului de act normativ se va realiza de către ANFP. Pentru cei mai mulți dintre indicatorii propuși ANFP deține instrumente de monitorizare a dinamicii funcțiilor publice care să permită înregistrarea valorilor

indicatorilor. În ceea ce privește măsurarea indicatorilor pentru care sunt necesare sondaje sau alt tip de studii, ANFP le va realiza periodic, ca parte a atribuțiilor sale de elaborare și fundamentare de politici publice privind managementul funcției publice și a funcționarilor publici.

Anexa nr. 13 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, materializată ca anexa nr. 2 la prezentul proiect de act normativ, este propusă pentru a clarifica lista autorităților și instituțiilor publice din administrația publică în cadrul cărora se aplică excepții față de regimul completat al personalului contractual:

- Art. 1 - include instituțiile care vor fi exceptate de la o serie de prevederi ce fac obiectul prezentelor modificări și completări la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare. Spre exemplu, categoriile de personal din administrația publică centrală care au reglementate statute speciale și care sunt exceptate și acum de la aplicarea regimului funcției publice (personalul militar, personalul diplomatic și consular, personalul asimilat magistraților etc.), precum și alte categorii de personal încadrat în instituții din sistemul de apărare, ordine publică, care fac parte din sistemul administrației publice centrale.
- Art. 2 - include autoritățile și instituțiile publice care au personal contractual definit prin legi speciale și care urmează a iniția modificarea și completarea legislației specifice în mod corespunzător, astfel încât să asigure un cadru unitar de principii legale pentru reglementarea personalului din autoritățile publice. Sunt vizate cu precădere autoritățile administrativ-jurisdicționale, autoritățile de reglementare și monitorizare, autoritățile și instituțiile publice care exercită prerogative de putere publică potrivit legii lor speciale prin personal care la acest moment este personal încadrat cu raporturi juridice de muncă, ca în sectorul privat. Rațiunea de autoreglementare este aceea de a asigura specificitatea de organizare și funcționare a acestor instituții publice.

Față de cele prezentate, supunem atenției dumneavoastră, spre dezbateri și adoptare, prezenta ~~se~~ inițiativă legislativă.

Inițiatori:

Cseke Attila, senator UDMR