



Carolina TATARU-BOBUȚAC

Ministerul Justiției

După obținerea licenței în Drept, în cadrul USM, Carolina și-a început activitatea la Consiliul Concurenței, în Direcția Juridică unde aviza și elabora acte normative care reglementează domeniul concurenței și activitatea economică. La fel, a reprezentat interesele autorității publice în instanțele de judecată. În anul 2019 a obținut masterul în dreptul afacerilor la USM, iar din martie 2022 activează la Ministerul Justiției, Direcția avizare acte normative pe domeniul financiarbancar. Principalele atribuții ale Carolinei sunt elaborarea avizelor la proiectele de acte normative, formularea răspunsurilor la petiții, elaborarea opiniilor către Curtea Constituțională și reprezentarea intereselor autorității publice în instanțele de judecată.

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici este esențială pentru a analiza dacă aceștia își îndeplinesc atribuțiile legale și dacă cetățenii sunt mulțumiți de serviciile și rezultatele obținute. Carolina consideră că funcționarii sunt supraapreciați. Deși majoritatea funcționarilor sunt evaluați cu „bine” și „foarte bine”, încrederea cetățenilor în Guvern și serviciile pe care le furnizează nu corespunde acestor calificative. **Cauzele** problemei sunt:

- ▶ Formalismul în procesul de evaluare și stabilire a obiectivelor individuale; ▶
- Lipsa monitorizării performanțelor funcționarilor publici; ▶
- Procesul de evaluare netransparent.

În opinia Carolinei, pentru a **soluționa** problema este nevoie de următoarele intervenții:

- ▶ Implementarea unei proceduri de evaluare eficientă a funcționarilor publici prin implicarea lor în stabilirea obiectivelor într-un mod participativ și autentic și documentarea interviului de evaluare într-un proces-verbal;
- ▶ Monitorizarea performanței funcționarilor publici pe tot parcursul anului sau semestrului; În lipsa unei monitorizări regulate, procedura de evaluare semestrială devine formală și neobiectivă.
- ▶ Publicarea informațiilor despre performanțele și realizările funcționarilor publici pe o platformă electronică sau pe paginile web ale autorităților publice. Acest fapt este esențial pentru transparența și eficacitatea evaluării performanțelor.

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public

INTRODUCERE

Performanța guvernării este strâns legată cu performanța autorităților publice și a funcționarilor publici care știu cum să își îndeplinească obiectivele stabilite de către managementul autorităților publice. Acest fapt poate fi realizat doar prin intermediul unui mecanism eficient de evaluare a funcționarilor publici care trebuie să vizeze efortul, abilitățile profesionale și implicarea în sarcinile stabilite.

Un mecanism de evaluare bine structurat este necesar atât pentru șeful subdiviziunii, cât și pentru funcționarul public evaluat. Impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici are implicații, în primul rând, asupra funcționarului public, prin faptul că ei înțeleg mai bine locul și rolul său în procesul de administrare, conștientizează responsabilitatea pentru organizația pe care o reprezintă. Pe de o parte, evaluarea oferă funcționarului public ocazia de a afla cât de bine și-a îndeplinit obiectivele sau, cel puțin, cât de bine crede conducerea acestuia că și-a respectat rolul care i-a fost atribuit în cadrul subdiviziunii. Pe de altă parte, evaluarea oferă managementului informația cu privire la rezultatele obținute de fiecare funcționar public în parte precum și rezultatele în ansamblu a autorității publice. În acest sens, un prim pas pentru o evaluare bine definită reprezintă stabilirea corectă și clară a indicatorilor de performanță (obiectivelor), acest fapt reprezintă un prim obiectiv.

DESCRIEREA PROBLEMEI

Un element important pentru buna funcționare a administrației publice reprezintă încrederea cetățenilor în autoritățile publice, deoarece încrederea cetățenilor este considerată un bun indicator a performanței autorităților a unui stat. Astfel, încrederea este atât un element important pentru buna funcționare a unui stat, cât și un rezultat a bunei administrări a intereselor publice. Evaluarea performanțelor funcționarilor publici reprezintă un element cheie care ajută la analiza și identificarea faptului dacă autoritatea publică/funcționarii publici își realizează la un nivel satisfăcător atribuțiile sale legale și respectiv dacă cetățenii sunt mulțumiți de serviciile prestate și rezultatele acestora.

În Republica Moldova, potrivit Barometrului opiniei publice din august 2023, doar 4% din cetățeni au foarte multă încredere în Guvern și 24,4% au o oarecare încredere, în top fiind Biserica 29,3% și Primăria 17,3% cu foarte multă încredere din partea cetățenilor.

Pe de altă parte, dacă analizăm *Raporturile Cancelariei de stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2014-2022*, se constată o inflație constantă a calificativelor, în sensul majorării numărului de funcționari publici care sunt evaluați cu „bine” și „foarte bine”. De exemplu, în anul 2022 majoritatea funcționarilor publici 99,2% au fost evaluați cu calificativul „foarte bine” și „bine”, situația fiind aproape identică în toate nivelurile de administrare. Ceea ce denotă abordarea unilaterală, impunându-se necesitatea revizuirii procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, încât să declanșeze impactul asupra proceselor de administrare în Republica Moldova. De exemplu, dacă analizăm rata funcționarilor publici evaluați cu calificativul „bine” și „foarte bine”, perioada anilor 2018-2022, observăm că acesta a crescut de la 94% la 99,2%. Mai mult ca atât, sistemul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public, oficial sau la prima vedere, funcționează corect, pe când, în practică, performanțele funcționarilor publici sunt supraapreciate, adică 99,2% din funcționarii publici evaluați au obținut calificativul „bine” și „foarte bine”, ceea ce ar putea însemna o „umflare”

a calificativelor de evaluare, dacă le analizăm în raport cu datele privind încrederea cetățenilor în Guvern se observă o discrepanță enormă, diminuând astfel rolul evaluării performanțelor în eficientizarea activității autorităților publice.

Ca soluție a acestei situații guvernarea a modificat *Hotărârea de Guvern nr. 942/2022 a procedurii de evaluare a performanțelor profesionale și corelarea acesteia cu alte procese de management al performanțelor* prin care s-a revizuit procedura evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici în contextul modificării *Legii nr. 158/2008 (inclusiunea evaluării semestriale în loc de cea anuală)*, precum și crearea mecanismelor de aplicare a acesteia. Însă acest exercițiu nu a fost eficient la îmbunătățirea mecanismului de evaluare a funcționarilor publici, deoarece este unul tehnic și nu oferă o îmbunătățire a mecanismului de evaluare în vederea asigurării transparenței și eficientizării acestuia.

În altă ordine de idei, urmare a realizării a unui sondaj de opinie în rândul unor funcționari publici, au fost scoase în evidență următoarele cauze ale nerealizării obiectivelor individuale, acestea fiind: - factori externi (52%) (criza politică, lipsa surselor financiare, deficiențe tehnice) - managementul ineficient (25%); timp insuficient (13%) - lipsa de experiență de instruire (10%). Relevăm că, din răspunsurile respondenților, se denotă că nerealizarea obiectivelor individuale se explică și prin stabilirea acestora necorespunzător de managementul autorității publice și uneori neconforme activității funcționarului public lor precum și nevalorificarea potențialului creativ a funcționarului public. Totodată, se remarcă și suprasolicitarea activității funcționarilor publici, prin acordarea numeroaselor sarcini suplimentare decât cele stabilite în fișa obiectivelor individuale, astfel, în majoritatea cazurilor, la evaluarea funcționarului public acestea nu sunt luate în considerare. Aceste cauze, luate în ansamblu, influențează negativ performanța funcționarilor publici și au efecte negative asupra motivării funcționarilor publici performanți de a-și continua cariera în cadrul unei autorități publice, or lipsa unui sistem de evaluare a performanței organizaționale la nivel de autoritate și subdiviziune bine structurat și aplicat de către persoanele instruite poate crea unele dificultăți privind aprecierea corectă și obiectivă a performanței individuale.

Respectiv, procesul de evaluare a funcționarilor publici înregistrează și deficiențe în implementarea actelor normative privind evaluarea funcționarilor publici, o cauză ar fi insuficiența instrumentelor de responsabilizare managerială și de monitorizare la diferite etape procedurale ceea ce a condiționat înregistrarea unor omiteri în desfășurarea procesului de evaluare, deoarece calitatea nesatisfăcătoare a realizării evaluării de către șefii subdiviziunii din motive subiective și/sau obiective.

În această speță, un aspect important reprezintă și rolul implicit al evaluatorului și nivelul acestuia de pregătire în asigurarea procesului de evaluare care trebuie să fie imparțială și obiectivă cu responsabilitate suficientă în implementarea conformă a procedurii de evaluare, respectiv un specialist bun în materie nu este egal cu un bun manager a subdiviziunii sau autorității publice. Rolul fundamental în procesul de evaluare îl are evaluatorul și anume capacitățile sale profesionale și manageriale condiționează motivarea înregistrării performanțelor în atingerea obiectivelor individuale ale funcționarului public și în obținerea eficienței și eficacității în realizarea obiectivelor entității publice. Formalismul procesului de evaluare, subiectivismul și favoritismul existent, precum și calificarea insuficientă a evaluatorului sunt principalele bariere în atingerea scopului evaluării performanțelor. Acest aspect a fost scos în evidență și de Cancelaria de Stat în *Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publici 2022*, în acest context drept prioritate pentru anii 2023-2024 s-a stabilit „elaborarea procedurii standard de operare în domeniul monitorizării implementării procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.”

Totodată, evaluările ridicate pentru 99,2% din funcționari publici în vederea mențineri și/sau stimulării financiare a celor care aleg să activeze mai departe în funcția publică nu reprezintă cea

mai eficientă metodă în vederea creșterii performanței funcționarilor publici, acest fapt se conturează în Raportul Cancelariei de Stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publici 2022 în care se menționează că fluctuația personalului a fost mai mare în funcțiile cu statut special – 15%, în funcțiile publice cu caracter general – 13,2%, iar în funcțiile de suport instituțional a constituit 10%. La fel, în baza raportului cancelariei, gradul de ocupare a funcțiilor/posturilor din autorităților publice a constituit 85,1% în 2022, cu o diminuare de 1,2 % în raport cu anul 2021.

Evident, evaluarea performanțelor are impact asupra procesului de luare a deciziilor privind promovarea și/sau motivarea financiară a funcționarilor publici, astfel Republica Moldova funcționează stimularea financiară lunară/anuală ca supliment la salariu în baza evaluărilor semestriale realizate în conformitate cu *Hotărârea de Guvern nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. În țările europene, rezultatul evaluării are un rol semnificativ în deciziile privind remunerarea funcționarilor, aplicând instrumentul de salarizare în funcție de performanță, care prevede oferirea unor premii procentuale, unice și/sau permanente, din salariul de bază.

Astfel, este important ca recompensele financiare să depindă în permanentă de performanța profesională a funcționarilor publici, deoarece dacă acestea vor fi acordate atunci când nu sunt meritate (doar a menține funcționari în cadrul serviciului public), riscă de a-și pierde valoarea stimulativă, situație observată la moment în autoritățile publice din Republica Moldova, când se efectuează evaluări formale care în mare parte nu se bazează pe performanța funcționarilor publici, acestea au drept scop ca funcționarul public să beneficieze de o recompensă financiară suplimentară la salariu de bază.

În acest sens, prezentăm câteva exemple relevante a statelor Uniunii Europene privind procedura de evaluare funcționarilor publici, astfel un exemplu este Cipru, unde procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se desfășoară anual prin metoda tradițional ierarhică și prin evaluarea de către conducătorul de nivel superior, utilizând trei scale de evaluare: remarcabil, bine și necesită îmbunătățire. Deși, evaluarea performanțelor se efectuează la finele anului, în serviciul cipriot se practică monitorizarea performanței, ce se desfășoară la jumătate de an, prin discuții între angajat și conducător asupra necesităților de îmbunătățire a performanței. Rezultatul evaluării performanțelor are importanță doar în creșterea profesională, neinfluențând, în nici un fel, remunerarea, iar reglementările legale nu oferă posibilitatea contestării evaluării.

Evaluarea performanțelor profesionale în Suedia, se desfășoară anual, practicându-se metoda tradițională ierarhică, iar în unele entități se aplică metoda 360 grade. Rezultatul evaluării este foarte important în promovarea și remunerarea funcționarilor publici, care se realizează prin salarizare în funcție de performanță, revizuiindu-se plățile anuale cu 3% - 5% de creștere a acestora.

Performanța profesională a funcționarilor publici din Croația se evaluează odată în an de către conducătorul direct. Procedura de evaluare a performanței include procesul de planificare, monitorizare și evaluare și nu se aplică funcționarilor publici care sunt angajați în funcție mai puțin de 6 luni. Rezultatul evaluării are un impact semnificativ asupra promovării și dezvoltării profesionale, fără a influența remunerarea muncii.

Procesul de evaluare a performanței în Danemarca este obligatoriu pentru toți funcționarii publici și se desfășoară cel puțin o dată în an. Cadrul normativ prevede o descentralizare în libertatea de alegere atât a termenului, a metodei, cât și a calificativelor de evaluare a performanței, care pot varia de la o organizație la alta. Evaluarea performanței are o importanță considerabilă în dezvoltarea carierei, precum și în remunerare, prin aplicarea salarizării în funcție de performanță sub formă de premii unice.

Practica Finlandei privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici este caracterizată de o descentralizare, oferind libertatea de alegere atât a termenului, a metodei, cât și a calificativelor de evaluare a performanței. Totodată, evaluarea se desfășoară anual, prin metoda tradițională, metoda 360 grade și autoevaluarea. Rezultatele evaluării performanțelor au un impact asupra dezvoltării profesionale și remunerării, prin creșteri salariale (premii până la 10% din salariul de bază). Rezultatele nesatisfăcătoare ale evaluării conduc spre descreșteri salariale, aplicarea sancțiunilor disciplinare și eliberarea din funcție.

Particularitățile germane evidențiază elementul eterogen al procesului de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici, care se realizează odată în trei ani, prin metoda tradițională ierarhică și evaluarea de către conducătorul de nivel superior, iar rezultatul evaluării are o importanță înaltă în creșterea profesională și în remunerare, utilizând salarizarea în funcție de performanță prin premii unice în mărime de 6% - 10%. Performanța, calificarea educațională și experiența profesională reprezintă elementele cheie în determinarea salariului de bază, având și o influență în decizia de promovare.

DOCUMENTELE STRATEGICE ȘI SOLUȚIILE EXISTENTE

La 15 martie 2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de reformă a administrației publice pentru anul 2023-2030, aprobată prin *Hotărârea de Guvern nr. 126/2023*, iar la 7 iunie 2023 Programul pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2026, aprobat prin *Hotărârea de Guvern nr. 352/2023*. Astfel, aceste două acte normative de politici descriu, detaliază și stabilesc perspectivele de dezvoltare ale managementului resurselor umane în administrația publică.

Ca direcții de intervenții pe segmentul serviciului public în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2026 sunt stabilite:

- cadrul instituțional aplicabil funcției publice este bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne, orientate spre inovații și tehnologii moderne;
- atractivitatea serviciului public este asigurată prin aplicarea unui sistem meritocratic și transparent de acces și promovare în funcția publică, a unei remunerări adecvate care stimulează performanța, precum și prin promovarea unei culturi organizaționale axate pe dezvoltarea capitalului uman din autoritățile publice;
- profesionalizarea serviciului public este asigurată printr-un sistem modern de formare profesională a resurselor umane din administrația publică, care acoperă nevoile reale, în continuă schimbare, de dezvoltare profesională, conform priorităților instituționale și atribuțiilor specifice ale acestora, cu asigurarea de oportunități egale furnizorilor de formare acreditați în domeniul administrației publice.

Raportat la direcțiile de intervenție trasate în Strategia de reforma a administrației publice, Programul de implementare a acesteia stabilește pe termen mediu pentru domeniul funcției publice următorul obiectiv general: cadrul instituțional aplicabil funcției publice este bine definit, elaborat pe baza bunelor practici și a standardelor europene în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, corelat cu prioritățile statului și asigurat cu resursele umane și informaționale necesare unei administrații publice moderne, orientată spre inovații și tehnologii inovatoare.

OPȚIUNI PENTRU REZOLVAREA PROBLEMEI

Urmare a descrierii problemei expuse mai sus, consider că ar putea formulate următoarele obiective și opțiuni:

Pe *termen scurt*. (necesitatea modificării a cadrului normativ privind evaluarea funcționarilor publici).

1. Consider că o evaluare eficientă ar putea fi implementată astfel încât procesul de stabilire a obiectivelor să fie unul participativ, realizat în mod real nu și pur formal. În acest sens, conducătorul va avea obligația de a discuta, în cadrul interviului de evaluare, și a stabili obiectivele împreună cu funcționarul public evaluat, fiind întocmit un proces verbal al interviului de evaluare, anterior fiind anexat la dosarul personal al funcționarului public. Astfel, se va asigura un nivel de implicare și responsabilitate personală mai mare din partea funcționarului public în vederea realizării optime a obiectivelor stabilite împreună cu evaluatorul. La fel, realizarea acestui fapt ar putea fi posibilă prin îmbunătățirea cadrului normativ, care v-a institui mecanisme de responsabilizare managerială control „periodic” a conformității desfășurării procesului de evaluare a performanțelor (stabilirea corectă a obiectivelor, a indicatorilor de performanță și a calificativelor de evaluare) precum și obligativitatea instruirii evaluatorilor privind implementarea corectă a fiecărei etape a procesului de evaluare a performanțelor funcționarilor publici.
2. Performanța funcționarilor publici să fie monitorizată pe tot parcursul anului/semestrului sau la necesitate. Acest fapt este foarte important, deoarece nemijlocit procedura de monitorizare a performanței funcționarilor publici nu este reglementată în actele normative relevante evaluării funcționarilor publici, astfel nu este o acțiune obligatorie din partea conducătorilor, deoarece nu sunt reflectate acțiunile sau pașii concreți ce urmează să îndeplinească managementul superior a autorității în vederea monitorizării eficiente și transparente a performanței funcționarilor publici. În cazul în care, la moment, are loc doar evaluarea semestrială, fără acțiuni concrete de monitorizare, procedura de evaluare este una formală și neobiectivă și va avea mai multe efecte negative decât pozitive. Mai mult ca atât, de aici rezultă și problema „umflării” nejustificate a calificativelor de evaluare a funcționarilor publici, or evaluatorul trebuie să dispună de date și fapte pentru a argumenta calificativul de evaluare acordat, iar fără monitorizare zilnică/săptămânală acest lucru este foarte dificil de a scoate în evidență, mai ales dacă evaluatorul are mulți funcționari publici în subordine. În acest caz, ar putea fi eficientă și aplicarea metodei de evaluare a performanței 360 grade (sau metoda multisurse), ce presupune evaluarea activității funcționarilor nu doar de către managerul direct, ci și de către colegi, cetățeni și autoevaluarea.

Pe *termen mediu*: (crearea platformei care v-a publica informațiile privind performanțele actuale și recompensele funcționarilor publici)

3. Procesul de evaluare a performanțelor să fie perceput ca pe un eveniment public și transparent. În scopul diminuării și eliminării unui proces defectuos de evaluare a performanțelor, unele state europene vin cu o abordare deosebită și importantă, implementând mecanismele de responsabilitate, ce asigură transparența întregului proces de evaluare. Astfel, ca măsură de asigurare a transparenței evaluării performanțelor, practicate de unele țări (Irlanda, Italia, Portugalia, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord) reprezintă publicarea informației privind performanțele actuale și recompensele pe platforme electronice și/sau paginile web ale autorităților publice.

Respectiv, considerăm oportun aplicarea acestui model de transparență și în privința funcționarilor și autorităților publice din Republica Moldova, în acest sens să fie asigurată plasarea informațiilor pe platforma electronică unică, sau, după caz, pe pagina web a fiecărei autorități publice, privind realizările fiecărui funcționar public a autorității publice (informațiile vor conține o analiză statistică a numărului de funcționari publici angajați, a numărului de funcționari publici evaluați și procentul de funcționari publici evaluați pe categorii de calificative de evaluare, precum și în cazul calificativelor „bine” și „foarte bine” principalele realizări a funcționarului public evaluat), deoarece acest fapt este strâns legat și de performanța autorității publice în care activează funcționarul public evaluat.

Astfel, în acest context, ar putea fi eficient și crearea unei platforme guvernamentale de performanță a aparatelor centrale a guvernului, care să conțină informații cu privire la descrierea narativă a întregului proces de evaluare (informație utilă pentru toți factorii implicați în proces); informații privind

performanța funcționarilor publici în raport cu autoritatea publică în rezultatul aprecierii de către alte autorități publice pe fiecare domeniu de competență și de către cetățeni.