

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de hotărâre a Guvernului
cu privire la Programul de dezvoltare profesională a funcționarilor
publici pentru anii 2025-2027

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de hotărâre a Guvernului *cu privire la Programul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pentru anii 2025-2027* este elaborat de către Cancelaria de Stat cu suportul Proiectului „Administrația publică atractivă și eficientă în Republica Moldova”, finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Prezentul proiect de hotărâre a fost elaborat în vederea asigurării realizării prevederilor articolului 37 și 38 din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, precum și Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2023-2030, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.126/2023, elaborarea căruia este prevăzută în Planul de acțiuni 2023-2026 al Strategiei, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 352/2023. Programul este conform cu obiectivele și direcțiile prioritare definite în Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, aprobată prin Legea nr. 315/2022. Acesta conține prevederi stipulate la Direcția 5.2 „Reforma sistemului de angajare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici de toate nivelurile, de monitorizare și evaluare a performanței acestora, de responsabilizare a acestora, concomitent cu regândirea sistemului de salarizare și motivare (O7.1)”.

Programul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pentru anii 2025-2027 (*în continuare-Program*) va contribui indirect la realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă din Agenda 2030 a Națiunilor Unite. În cele 17 obiective de dezvoltare durabilă (ODD-uri), sunt stabilite îndrumări pentru reformele strategice la nivel mondial. Anume, Organizația Națiunilor Unite invită la garantarea accesului la educație echitabilă și de calitate în toate fazele vieții, ODD 4 „Educație de calitate”, precum și la crearea unor instituții publice puternice, ODD 16 „Pace, justiție și instituții puternice”, care stabilesc unele îndrumări generale privind obiectivele de reformă în administrația publică, inclusiv învățarea.

Astfel, Programul definește prioritățile pe termen mediu a sistemului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și va contribui la îmbunătățirea procesului de realizare a politicii de dezvoltare a competențelor profesionale pentru diferite categorii de funcționari publici, în conformitate cu obiectivele strategice stabilite. În

acest context, implementarea Programului va duce la consolidarea cunoștințelor grupurilor prioritare stabilite, de a dezvolta abilitățile și de a modela comportamentele necesare pentru a oferi cetățenilor servicii publice de înaltă calitate, contribuind astfel la realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului. Or, creșterea performanțelor profesionale la nivelul serviciului public este indispensabil legată de necesitatea formării continue a personalului din administrația publică, mai ales în contextul procesului de integrare europeană – obiectiv strategic al țării.

De menționat că obiectivele generale și specifice prevăzute în Planul de acțiuni privind realizarea Programului sunt strâns corelate cu acțiunile din Foaia de parcurs privind „Reforma administrației publice”, asigurând astfel o abordare integrată și coerentă în procesul de modernizare a administrației publice.

Programul a fost elaborat în cadrul unui proces participativ și dinamic, conținutul și acțiunile acestuia fiind discutate și validate cu funcționari publici din cadrul subdiviziunilor de resurse umane din autoritățile publice centrale și locale, secretari generali ai ministerelor, funcționari publici de conducere din cadrul Cancelariei de Stat, inclusiv Biroul pentru integrare europeană.

Astfel, temeiurile legale și contextul strategic relevă necesitatea implementării Programului pentru modernizarea administrației publice, asigurând coerență între obiectivele naționale, regionale și globale.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Sistemul de dezvoltare profesională al funcționarilor publici este reglementat de Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public care definește politica statului cu privire la instruirea în serviciul public și de Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici aprobat prin Anexa nr.10 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009, care definește mecanismul de realizare a acestei politici, inclusiv funcțiile și responsabilitățile fiecărui factor implicat în realizarea activităților de instruire.

Legea nr. 158/2008 prin art.37 și art.38 prevede dreptul și obligația funcționarului public de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională, precum și condițiile specifice procesului de dezvoltare profesională, iar fiecare autoritate publică este responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public.

Astfel, conform prevederilor normative, autoritatea publică este obligată să asigure cursuri de inițiere pentru funcționarii publici debutanți, cursuri de perfecționare profesională privind dezvoltarea competențelor manageriale pentru funcționarii publici de conducere și funcționarii publici de conducere de nivel superior și programe/cursuri de perfecționare profesională privind dezvoltarea competențelor

profesionale pentru funcționarii publici de execuție cu o durată de cel puțin 40 de ore anual.

În prezent, principalul furnizor național de instruire al funcționarilor publici este Institutul de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova (în continuare – IAP). IAP este responsabil de realizarea Planului anual de formare și dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice (anterior – comanda de stat), care include programe de instruire pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Anual, conform planului aprobat, IAP instruieste în medie 1 200 de funcționari publici, sau aproximativ 8% din numărul total de funcționari publici. În anul 2023, IAP a desfășurat activități de instruire pentru 1 448 de funcționari din autoritățile publice centrale și locale, în cadrul a 34 de cursuri de dezvoltare profesională incluse în comanda de stat. Numărul celor instruiți depășește cu 598 de participanți numărul estimat inițial în planul anual de formare și dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice (comanda de stat), în limitele bugetului aprobat. Din cei 1 448 de participanți, 923 au fost din autoritățile administrației publice centrale și 525 din autoritățile administrației publice locale. Suplimentar la acest număr, IAP împreună cu partenerii de dezvoltare și alte organizații, a organizat 78 activități de instruire pentru 1 370 de funcționari. În baza infrastructurii existente (3 blocuri de instruire funcționale), capacitatea medie de instruire a IAP constituie 10 000 de funcționari publici (infrastructura existentă) sau 67% din totalul funcționarilor publici, de două ori mai mare decât cea utilizată în prezent. Bugetul executat pentru instruirea funcționarilor publici în cadrul IAP pentru anul 2023 a fost 1.427,7 mii lei, iar pentru anul 2024 au fost alocați 1.740, 9 mii lei.

Conform datelor statistice¹, în anul 2023, gradul de instruire al funcționarilor publici per general a constituit 70,8%. Acest indicator este aproximativ același pentru ultimii trei ani: 2021 – 72,3% și 2022 – 72,4%. Autoritățile publice centrale au asigurat în anul 2023 o rată de instruire de 87,3%, pe când la nivel local rata de instruire a fost de două ori mai mică – 44,1% APL nivel I și 39,6% APL nivel II². Această tendință s-a repetat și în anii precedenți (2022 – 41,4% APL nivel I și 37,7% APL nivel II³). În acest sens, se confirmă necesitatea unei atenții mai mari instruirii funcționarilor publici din APL, oferirea mai multor oportunități și programe de instruire la nivel local.

Din numărul persoanelor instruite în anul 2023, aproximativ 74% au participat la programe de instruire cu o durată de minim 40 de ore, indicator similar cu cel din 2022 (52%) și care a înregistrat o creștere de aproximativ 21% în comparație cu anii

¹ Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2023.

² Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2023.

³ Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2022.

2021 și 2020.

În conformitate cu datele din 2023, majoritatea funcționarilor publici au participat la activități de instruire internă (49,7%), în timp ce aproximativ o treime din aceștia au beneficiat de instruire externă (30,9%). De asemenea, 19,38% au participat atât la instruire internă, cât și la instruire externă. Din numărul total de funcționari publici instruiți cel puțin 40 ore, ponderea funcționarilor publici de conducere de nivel superior, este de 53,8%, funcționarilor publici de conducere este de 50,2%, iar a funcționarilor publici de execuție este de 53%.

În conformitate cu prevederile Legii nr.158/2008, pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională al funcționarilor publici, fiecare autoritate publică trebuie să aloce anual cel puțin 2% din fondul de salarizare. În anul 2023, din totalul de 103 autorități publice centrale, doar 83 au alocat fonduri pentru instruire și dezvoltare profesională, și doar 77 dintre acestea au utilizat efectiv aceste fonduri. La nivelul autorităților publice locale de nivel I, 35,5% dintre autoritățile care au furnizat date au planificat resurse financiare pentru instruire, iar dintre acestea, doar 67,5% le-au și utilizat. Referitor la autoritățile publice locale de nivel II, 77,1% dintre acestea au prevăzut fonduri pentru instruire și dezvoltare profesională, dintre care 92,6% le-au utilizat conform planificării.

Procesul actual de instruire al funcționarilor publici are o perspectivă anuală, de scurtă durată. Acesta se realizează prin aprobarea de către Guvern a Planului anual de formare și dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice în cadrul IAP și, conform prevederilor din Anexa nr.10 a Hotărârii Guvernului nr.201/2009, prin aprobarea de către conducerea autorităților publice a planurilor anuale de dezvoltare profesională a personalului.

În prezent, conform prevederilor actelor normative, necesitățile individuale de dezvoltare profesională se identifică de către conducătorul direct al funcționarului public, în comun cu acesta, în cadrul procedurii de evaluare semestrială a performanțelor profesionale ale funcționarului public, cu actualizare pe parcursul anului în procesul de monitorizare și evaluare a activității acestuia. Necesitățile de grup/organizaționale de dezvoltare profesională se identifică de către conducătorul subdiviziunii/autorității publice. Ținând cont că, începând cu anul 2021, nu au fost identificate prioritățile de instruire pe termen mediu, nu există nici informații dacă funcționarii publici au participat la activități de instruire și dezvoltare profesională aliniate la necesitățile și obiectivele guvernamentale. De asemenea, nu există o practică de monitorizare a competențelor și abilităților însușite în cadrul procesului de instruire.

Analiza sistemului de dezvoltare profesională în serviciul public evidențiază existența următoarelor probleme principale, care rămânând nesoluționate, nu vor

permite îmbunătățirea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, ceea ce va duce la imposibilitatea de a obține impactul așteptat în rezultatul instruirilor:

Analiza sistemului de dezvoltare profesională în serviciul public evidențiază existența următoarelor probleme principale, care rămânând nesoluționate, nu vor permite îmbunătățirea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, ceea ce va duce la imposibilitatea de a obține impactul așteptat în rezultatul instruirilor:

- *Lipsa unei viziuni și abordări strategice de dezvoltare a procesului de instruire și dezvoltare profesională.*
- *În anul 2023, doar 52% din numărul total de funcționari publici s-au conformat cadrului normativ și au beneficiat de minim 40 ore de instruire.*
- *Gradul de instruire scăzut a personalului din cadrul autorităților publice locale, fapt care afectează capacitatea acestora de a oferi servicii publice eficiente și de calitate.*
- *Lipsa unui proces sistemic de identificare a necesităților de instruire la nivel individual, de grup și organizațional.*
- *Programe de instruire cu un număr limitat de tematici, care nu acoperă cererea autorităților publice și prioritățile guvernului.*
- *Cultura organizațională nu valorifică dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici.*
- *Piața prestatorilor de servicii de instruire pentru nevoile autorităților publice este slab dezvoltată.*
- *Capacități real reduse ale subdiviziunilor de resurse umane privind organizarea și realizarea procesului de instruire internă și externă.*
- *Lipsa unor standarde și mecanisme de asigurare a calității programelor de instruire în serviciul public.*
- *Capacități instituționale și profesionale reduse ale subdiviziunii responsabile de managementul funcției publice din cadrul Cancelariei de Stat necesare pentru a coordona eficient și în mod sistemic procesul de instruire al funcționarilor publici (calitatea programelor de instruire, coordonarea rețelei prestatorilor serviciilor de instruire, evaluare a programelor și activităților de instruire etc.).*
- *Resurse financiare insuficiente alocate în scopul dezvoltării profesionale ale funcționarilor publici din cadrul autorităților publice.*

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul hotărârii Guvernului are drept scop dezvoltarea și consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici necesare pentru a implementa eficient reformele administrative și a sprijini procesul de integrare europeană.

Pentru realizarea acestui scop au fost stabilite două obiective generale (priorități strategice):

- Îmbunătățirea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.
- Sporirea gradului de instruire a funcționarilor publici din grupurile prioritare de funcționari și dezvoltare a competențelor profesionale necesare pentru modernizarea administrației publice și eficientizarea procesului de integrare europeană.

Totodată, Strategia de reformă a administrației publice 2023-2030 din Republica Moldova vizează extinderea instruirii pentru toate categoriile de funcționari publici până în 2030. Cu toate acestea, sistemul actual de instruire nu poate asigura, în următorii 2-3 ani, cele 40 de ore anuale necesare pentru toți funcționarii și nici nu satisface pe deplin nevoile de instruire.

În perioada imediată, prioritatea este acordată funcțiilor publice cu statut general și domeniilor strategice precum: elaborarea și coordonarea politicilor publice, reglementări, managementul resurselor umane, financiar și audit intern, managementul proiectelor, relațiile internaționale și integrarea europeană.

Aceste priorități au fost stabilite în urma consultărilor la nivel central și local, inclusiv prin discuții cu autorități publice și chestionare. Astfel, pentru perioada 2025-2027, au fost definite 10 grupuri prioritare de instruire: funcționarii publici de conducere de nivel superior, funcționarii publici de conducere, funcționarii debutanți, funcționarii implicați în integrarea europeană, funcționarii care prestează servicii publice, funcționarii responsabili de planificare strategică și politici publice, funcționarii implicați în proiecte de dezvoltare și reforme, funcționarii din resurse umane, funcționarii autorităților publice locale, precum și funcționarii care oferă instruire, mentorat și coaching.

Obiectivele generale și specifice identificate din Program, vor avea impact semnificativ în mai multe domenii, printre care:

Sporirea eficienței administrative – funcționarii publici mai bine instruiți, vor fi capabili să gestioneze mai bine sarcinile și procesele administrative, ceea ce va asigura implementarea cu succes a politicilor publice;

Creșterea calității serviciilor publice – dezvoltarea profesională sporește cunoștințele și abilitățile funcționarilor publici, contribuind la oferirea mai bună a serviciilor publice;

Facilitarea adaptării la noile structuri administrative la nivel local – până la sfârșitul anului 2026, peste 100 de UAT-uri de nivel I vor fi amalgamate sau vor fi în proces de amalgamare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ. Programele de instruire vor ajuta funcționarii publici din cadrul autorităților publice locale să se adapteze și să fie pregătiți pentru noile roluri și responsabilități;

Motivarea și menținerea personalului profesionist – oportunitățile de instruire calitativă îmbunătățesc satisfacția în muncă și motivează angajații, contribuind astfel la retenția personalului performant și reducerea fluctuației de personal;

Adaptarea la soluțiile digitale guvernamentale/ inovații și schimbări – instruirea continuă, inclusiv schimbul de experiență va permite funcționarilor publici să se adapteze mai rapid la schimbările tehnologice și legislative, facilitând implementarea de soluții noi și practici eficiente;

Consolidarea încrederii în administrația publică – serviciile publice mai calitative și transparente contribuie la consolidarea încrederii cetățenilor în autoritățile și instituțiile statului.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În cadrul procesului de elaborare a proiectului de hotărâre, a fost analizată opțiunea alternativă ce ține de păstrarea situației actuale și neîntreprinderii unor acțiuni de consolidare a capacităților personalului din administrația publică, aceasta ar afecta negativ competențele personalului, limitând capacitatea acestora de a implementa reformele și de a răspunde cerințelor procesului de integrare europeană, mai ales în contextul reformelor propuse și modernizării administrației publice.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Consolidarea capacităților funcționarilor publici din administrația publică, prin programe moderne de dezvoltare profesională, contribuie la crearea unui corp de funcționari publici calificați, capabili să gestioneze eficient reformele și să îmbunătățească calitatea serviciilor oferite cetățenilor. Aceste măsuri sprijină implementarea obiectivelor strategice naționale și aliniaza administrația publică la standardele europene, susținând procesul de integrare și creșterea performanței instituționale.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Sursele de finanțare ale Programului includ bugetele autorităților publice, bugetul de stat și fondurile acordate de partenerii de dezvoltare care sprijină reformarea serviciului public din Republica Moldova. Pentru a asigura un impact al instruirii, se propune instruirea a cel puțin 30% din personalul aferent fiecărui grup prioritar –

masa critică necesară pentru generarea unor schimbări pozitive organizaționale și de performanță. Până în anul 2027, se estimează instruirea a 3.000 de funcționari publici din cele 10 grupuri prioritare, cu un cost total de aproximativ 12 milioane lei. Această sumă acoperă remunerarea formatorilor, fără a include cheltuielile aferente utilităților și logisticii. În plus, suma estimată prevede ajustarea remunerației pentru a atrage formatorii profesioniști și pentru sporirea atractivității acestui rol în rândul funcționarilor publici.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Nu este aplicabil.

4.4. Impactul social

Programul de dezvoltare profesională are un impact social semnificativ, contribuind la creșterea calității și accesibilității serviciilor publice, ceea ce îmbunătățește viața cetățenilor și consolidarea încrederii în instituțiile statului. Dezvoltarea competențelor funcționarilor permite administrației să răspundă mai rapid și eficient cerințelor societății, asigurând o interacțiune transparentă și orientată spre nevoile reale ale comunităților.

În ansamblu, astfel de inițiative promovează o administrație publică modernă, capabilă să facă față provocărilor complexe ale unei societăți aflate în continuă schimbare și să contribuie la consolidarea coeziunii sociale.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu este aplicabil

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Potrivit art. 5 din Legea nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, serviciul public se bazează pe principiile egalității și nediscriminării legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității, loialității și integrității. Astfel, Programul nu va influența în mod diferit femeile, bărbații și minoritățile de gen.

4.5. Impactul asupra mediului

Nu este aplicabil.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu este aplicabil.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Prezentul proiect nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Nu este aplicabil.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Nu este aplicabil.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, la compartimentul Transparența decizională, a fost plasat anunțul privind inițierea procesului de elaborare a prezentului proiect, care poate fi accesat la linkul: <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/anunt-privind-initierea-elaborarii-deciziilor>

Un anunț similar a fost plasat și pe platforma www.particip.gov.md, și poate fi accesat la linkul: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/13866.

Proiectul urmează a fi avizat și consultat de către autoritățile interesate, societatea civilă și partenerii de dezvoltare, în special cei care au contribuit de o manieră substanțială în crearea și menținerea sistemelor informaționale aplicate în sectorul justiției.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul urmează a fi supus expertizelor anticorupție și expertizei juridice, conform art. 36 și 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Ca rezultat al aprobării proiectului nu va fi necesar de modificat sau abrogat careva acte normative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Aprobarea proiectului actului normativ va implica actualizarea elaborarea, aprobarea și promovarea, în cadrul autorităților publice a Planului de realizare a prezentei hotărâri, elaborarea/revizuirea, consultarea și aprobarea programelor și/sau a cursurilor de dezvoltare profesională în conformitate cu prioritățile naționale stabilite în documentele de politici aferente reformei administrației publice centrale, cu necesitățile de dezvoltare profesională pentru diferite categorii de funcționari publici din administrația publică în vederea dezvoltării competențelor profesionale/manageriale necesare, precum și organizarea activităților de logistică, didactică și tehnică conexe Programului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pentru anii 2025-2027.

Secretar general adjunct al Guvernului

/semnat electronic /

Andrei STRAH