

DELIMITĂRI CONCEPTUALE PRIVIND PREGĂTIREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

CONCEPTUAL DELIMITATIONS ON THE PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

CZU: 35.088.6

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Vadim VINTILĂ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article the concepts of professional training in public administration are subject to delimitation and finalization. Clarifying key concepts is essential to understanding the training process in general and in public administration in particular. The many explanations attributed to the term do nothing but show its complexity. Conceptual delimitations on key terms give us a clear view of the content and purpose of the training process, as well as the differences between it and other processes with which it has some tangencies.

Keywords: conceptual delimitation, professional training, civil servant.

REZUMAT

În articol sunt supuse delimitării și definitivării conceptele privind pregătirea profesională în administrarea publică. Clarificarea conceptelor-cheie este esențială pentru înțelegerea procesului de pregătire profesională în general, și în domeniul administrării publice, în particular. Numeroasele explicații atribuite termenului nu fac altceva decât să demonstreze complexitatea sa. Delimitările conceptuale asupra termenilor-cheie ne oferă o viziune clară referitoare la conținutul și scopul procesului de pregătire profesională, precum și în privința deosebirilor dintre acesta și alte procese cu care are anumite tangențe.

Cuvinte-cheie: delimitări conceptuale, pregătire profesională, funcționar public.

Pregătirea profesională în administrarea publică își găsește reflectare într-o mulțitudine de concepte și teorii, menite să o definească și să o explice. Dinamica vieții moderne determină schimbări rapide în toate structurile administrative, impunând modelarea pregătirii specialiștilor sub influența factorilor interni și externi ai dezvoltării sistemului social. Înțelegerea procesului de pregătire profesională în domeniul

administrării publice reclamă înțelegerea sensurilor atribuite noțiunilor-cheie, analiza cărora o vom realiza în continuare.

În literatura de specialitate, dar și la nivelul practicii curente, pentru desemnarea proceselor ce au ca scop îmbunătățirea cunoștințelor și creșterea nivelului de competență a personalului, inclusiv cel din administrația publică, se utilizează noțiuni ca pregătirea profesională, dezvolta-

rea profesională, formarea profesională și perfecționarea profesională.

Astfel, în pofida faptului că între noțiunile enumerate există tangențe și interconexiuni ce vor fi elucidate în cele ce urmează, totuși adesea în mod nejustificat între toate aceste concepte se pune semnul egalității, acestea fiind tratate ca fiind sinonime.

Având în vedere complexitatea noțiunilor invocate, nu putem susține că există definiții unanim acceptate. Și dacă tot ne aflăm în faza incipientă a încercării de conturare a conceptelor, merită să facem precizarea că în multe din manualele și cărțile de management general al resurselor umane sau de management al personalului din domeniul public se folosesc doar noțiunile simple de „training” și de „development”, adică dezvoltare, lăsând pe seama contextului referirea la resursa umană sau la profesie.

În literatura de specialitate din Republica Moldova o relevanță substanțială o au viziunile specialistului în resurse umane Svetlana Cojocaru, care definește dezvoltarea profesională a resurselor umane din administrația publică drept activitate de aprofundare și de actualizare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de modelare a conținuturilor resurselor umane, necesare pentru realizarea eficientă a obiectivelor ce țin de activitatea profesională [1, p. 45].

Spre deosebire de această afirmație, în literatura de specialitate străină întâlnim doi termeni care prin formulare sugerează sensuri diferite, însă prin explicațiile oferite de specialiștii în domeniu manifestă conținuturi care în unele privințe pot fi catalogate ca fiind identice. Respectiv, aceștia sunt pregătire profesională și dezvoltare profesională a personalului.

Perry Moore, specialist în domeniul managementului resurselor umane din Statele Unite ale Americii, face astfel distincția între cele două concepte: „Instruirea se referă la predarea unui material relativ restrâns și structurat ce are o aplicare imediată la locul

de muncă. Dezvoltarea se referă la intenția de a îmbunătăți deprinderile de luare a deciziilor, aptitudinile referitoare la relațiile interpersonale, autocunoașterea și motivarea angajaților.” Ulterior, citează și precizările lui Malcolm W. Warren: „Participanții sunt aleși pentru pregătire profesională din cauza lipsei aptitudinilor, cunoștințelor și deprinderilor necesare satisfacerii cerințelor postului; pentru dezvoltare managerială, ei sunt aleși datorită performanțelor lor ce demonstrează existența unui potențial util pentru responsabilități viitoare” [5, p. 182].

La rândul său, autorul britanic Gerald Cole oferă următoarele definiții: „Prin pregătire profesională (instruire sau training) vom înțelege orice fel de activitate orientată spre achiziția de cunoștințe și aptitudini specifice scopurilor unei ocupații sau unei sarcini. În centrul atenției pregătirii profesionale se află postul sau sarcina.” „Dezvoltarea va fi văzută ca fiind orice fel de activitate de învățare ce este orientată spre nevoile viitoare decât cele ale prezentului și este mai degrabă preocupată de dezvoltarea carierei decât de performanțele imediate” [2, p. 362].

Din sintezele prezentate anterior deducem că atât pregătirea, cât și dezvoltarea profesională reprezintă activități ce au drept scop îmbunătățirea competențelor deținute de resursa umană dintr-o organizație la un moment dat. Totuși distincția dintre cele două noțiuni constă în faptul că prima activitate se focalizează pe modificarea imediată a competențelor pentru ca deținătorul lor să facă față cât mai bine cerințelor postului său actual, în timp ce cea de a doua activitate se focalizează pe potențialul angajatului, încercând să-l extindă în vederea unei viitoare promovări pe o poziție superioară celei deținute în prezent. Rezultă că pregătirea profesională este un proces axat mai mult pe post sau sarcină decât pe persoană, iar dezvoltarea profesională se orientează mai puțin spre post și mai mult spre cariera persoanei, accentul fiind pus pe potențialul

acesteia și într-o măsură mai mică pe aptitudinile de moment.

În literatura de specialitate pregătirea profesională se derulează ca fiind un proces de instruire pe parcursul căruia candidații dobândesc cunoștințe teoretice și practice necesare desfășurării activităților lor curente, în timp ce dezvoltarea profesională ar fi un proces mai complex, care are drept obiectiv însușirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale, cât și celei viitoare (anticiparea profesională) [3, p. 304].

Cu referire la pregătirea profesională, menționăm că aceasta implică alte două componente: formarea profesională și perfecționarea profesională. În rezultat, observăm că apar două noțiuni distincte, dar, totodată, asemănătoare ca sens, între care există totuși o delimitare, observată încă începând cu anul 1958, când autorul Henry Giscard a stabilit că între formare și perfecționare este loc să se stabilească o anumită distincție: formarea este dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce perfecționarea este îmbunătățirea capacităților existente. Din aceste raționamente, cu referire la activitatea funcționarilor publici deducem că pregătirea lor profesională implică două aspecte importante, și anume - formarea profesională pe baza obținerii și însușirii cunoștințelor teoretice prin instruirea în domeniul administrației publice, managementul conducerii, managementul serviciilor publice etc., dar și dezvoltarea profesională, ce presupune aprofundarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, capacităților și competențelor care au drept scop eficientizarea activităților administrative [8, p. 95-98].

În literatura de specialitate regăsim opinii din care rezultă că perfecționarea este un stadiu al formării, totodată fiind elucidate și câteva caracteristici ale celor două procese și anume:

- a) Formarea profesională:
 - calificare inițială;
 - însușirea unei noi meserii.

b) Perfecționarea profesională:

- însușirea de către lucrători deja calificați într-un anumit domeniu a unor noi cunoștințe, priceperi și deprinderi de muncă, recunoscute ca făcând parte din conținutul meseriei;
- policalificare;
- recalificare [4, p. 123].

În continuare, vom aborda problemele de pregătire și dezvoltare profesională împreună, întrucât principala lor distincție constă doar în faptul că prima instruește pentru poziția prezentă în organizație, pe când cea de-a doua pregătește pentru viitoarele posibile oportunități.

Astfel, din cele relatate reținem că prin procesul de formare profesională se urmărește dezvoltarea unor noi capacități, în timp ce prin procesul de perfecționare profesională se urmărește îmbunătățirea capacităților existente, acesta din urmă fiind văzut uneori ca un stadiu în formarea profesională, cel al acumulării de cunoștințe profesionale suplimentare formării.

În același context, remarcăm faptul că în literatura de specialitate din România, pentru desemnarea procesului de îmbunătățire a competențelor deținute de personalul dintr-o organizație, este utilizat pe larg termenul „formare profesională”.

Astfel, în opinia autorului român I. Petrescu, formarea profesională reprezintă ansamblul proceselor prin care salariații își însușesc într-un cadru organizat, cunoștințe, aptitudini, deprinderi și comportamente necesare exercitării unor ocupații specifice întreprinderii [6, p. 212].

O apreciere originală este dată conceptului de „formare profesională” de către autoarea Lucia Uța, care ne explică faptul că conceptul de „formare profesională” are, cel puțin, două accepțiuni: în sens restrâns, prin formare profesională se înțelege dobândirea cunoștințelor și calificărilor necesare pentru ocuparea unui post. În sens mai larg însă formarea profesională cuprinde două

etape: formarea inițială și formarea continuă. Formarea inițială semnifică dobândirea cunoștințelor cerute de lege pentru ocuparea unui anumit post, iar formarea continuă semnifică perfecționarea aptitudinilor de a profesa pe funcția respectivă și actualizarea cunoștințelor în acord cu noutățile momentului [7, p. 274].

Tot în acest context, menționăm că specialiștii în administrația publică definesc formarea profesională ca fiind un proces sistemic de instruire prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării capacităților profesionale în domeniul administrației publice [9, p. 107].

Așadar, formarea profesională implică un ansamblu de măsuri sau acțiuni ce permit unei persoane să posede competența necesară pentru a putea face față în mod eficient executării unei operații sau îndeplinirii unei sarcini de muncă, prezente sau viitoare, corespunzătoare cu obiectivele urmărite de manager.

Din analiza efectuată putem deduce că în literatura de specialitate se utilizează pe larg conceptele de dezvoltare profesională, pregătire profesională, formare profesională și perfecționare profesională. În unele lucrări poate fi sesizat faptul că aceste concepte sunt tratate ca fiind sinonime, în alte lucrări totuși se face o delimitare între aceste concepte, fapt cu care suntem de acord.

Astfel, la modul general, putem afirma faptul că în literatura de specialitate conceptul de pregătire profesională, deși este definit extrem de variat, este privit, de cele mai multe ori, ca fiind un proces (în mare parte planificat) de dezvoltare de deprinderi și cunoștințe în rândul angajaților din organizații. În același timp rezultă că pregătirea profesională înglobează alte două procese, cum ar fi formarea profesională și perfecționarea profesională.

Prin urmare, legătura dintre aceste con-

cepte este departe și întreg, formarea și perfecționarea profesională fiind părți componente ale procesului de pregătire profesională și nicidecum sinonime alternative utilizate pentru desemnarea aceluiași proces.

În altă ordine de idei, examinând actele normative ce reglementează organizarea și desfășurarea procesului de pregătire profesională a funcționarilor publici din Republica Moldova sesizăm abordări diferite în privința utilizării conceptelor examinate deja.

Astfel, principalele reglementări ale pregătirii profesionale a funcționarilor publici din Republica Moldova sunt concentrate în Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009). Din analiza normelor cuprinse în actele normative citate rezultă că atât legiuitorul, cât și executivul moldovean pentru desemnarea procesului de îmbunătățire a cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici au recurs la noțiunea de „dezvoltare profesională”.

Fără a aduce critici, considerăm că în aceste acte normative, autorii urmau să facă o distincție dintre termenii „dezvoltare profesională” și „pregătire profesională”, dat fiind faptul că noțiuni după cum a fost demonstrat supra în pofida faptului că au multe tangențe comune sunt totuși diferite. Subliniem că o astfel de abordare poate produce unele consecințe cu impact negativ la nivel practic, generate fiind de perceperea proceselor de pregătire profesională și dezvoltare profesională ca fiind identice sau ca fiind parte și întreg.

Tot în contextul dat, evidențiem faptul că în textul prevederilor art. 26 și 27 din Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, s-a recurs la utilizarea termenilor de „formare profesională

inițială” și „formare profesională continuă”.

Din cele expuse rezultă că operarea cu multiple noțiuni din mediul științific, pentru a desemna procesul de pregătire profesională a angajaților s-a transpus și în actele normative ce reglementează pregătirea funcționarilor publici din Republica Moldova.

Totuși trecând peste acest aspect, merită a fi remarcat faptul că în pofida tuturor neconcordanțelor conceptuale există un cadru normativ complex ce reglementează pregătirea funcționarilor publici din Republica Moldova, fapt ce asigură corespunderea nivelului de competență a funcționarilor publici cu cerințele funcțiilor pe care le ocupă.

Potrivit art. 37 al Legii nr. 158 din 4 aprilie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public), funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public.

Drept urmare, observăm că pregătirea și dezvoltarea profesională a funcționarului public obține și calitatea de obligație, care are în vedere trăsătura esențială a ființei umane de a se dezvolta, de a se instrui permanent, de a-și forma noi deprinderi care să-i desăvârșească personalitatea și să-i îndeplinească aspirațiile.

Așa cum se cunoaște, pentru ocuparea funcțiilor publice, persoanele ce se prezintă la concurs trebuie să îndeplinească, printre alte condiții cerute, și pe aceea a studiilor potrivit nomenclatoarelor de funcții.

Cu toate că la ocuparea postului funcționarul public are studiile necesare, el are dreptul, iar instituția publică are obligația să-l sprijine în a beneficia de condițiile create în societatea noastră pentru ridicarea necentenită a nivelului pregătirii profesionale și a nivelului de cultură generală, în raport cu cerințele progresului tehnico-științific, economico-social și cultural. Pentru aceasta, funcționarii publici au dreptul să urmeze forme ale învățământului superior, universitar sau postuniversitar, și să beneficieze de concedii plătite sau fără plată pentru cursuri de perfecționare sau programe de specializare, în țară și în străinătate. De fapt, este de neconceput exercitarea unei funcții publice fără ca titularul ei să nu fie mereu la curent cu evoluția informațiilor mai cu seamă în domeniu său de competență.

În altă ordine de idei împărtășim opinia că pregătirea profesională este activitatea cu caracter preponderent informativ desfășurată în instituții de învățământ sau în autorități publice, centre de instruire în vederea lărgirii și actualizării cunoștințelor, dezvoltării aptitudinilor și modelării atitudinilor necesare funcționarilor publici în calitatea lor de specialiști administrativi, în vederea creșterii nivelului eficienței al activității lor profesionale, potrivit cerințelor crescânde generate de progresul tehnico-științific și de introducerea acestuia în activitatea publică.

În urma parcurgerii unor programe specializate, funcționarii publici își îmbogățesc aptitudinile, cunoștințele, deprinderile, comportamentele și tehnicile de lucru în care au deja o calificare de bază, în vederea realizării la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin.

Reieșind din cele evocate anterior, putem afirma că termenul (conceptul) de pregătire profesională a funcționarilor publici, la modul general, desemnează activitățile destinate dobândirii de cunoștințe și aptitudini necesare corespunderii cerințelor

unei funcții publice și realizării sarcinilor de serviciu curente, respectiv desemnează un proces planificat care permite angajaților din cadrul instituțiilor publice să găsească soluții la diferite situații de muncă.

Din punctul de vedere al scopului urmărit, pentru instituțiile publice (locale și centrale) considerăm că obiectivele pregătirii profesionale a funcționarilor publici rezidă în următoarele:

- contribuie la eliminarea curențelor de competență ale personalului din cadrul instituțiilor;

- contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale angajaților din cadrul instituțiilor publice (funcționarii publici);

- contribuie la satisfacerea necesităților curente ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal;

- contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și implicit la creșterea performanțelor instituției.

Astfel, legat de scopul pregătirii profesionale, putem afirma faptul că prin intermediul acestui proces se urmărește asigurarea corespunderii nivelului de competență a angajaților cu cerințele postului pe care îl ocupă, eliminarea deficiențelor cu privire la activitatea lor și implicit creșterea performanțelor în muncă a acestor angajați în funcțiile pe care le dețin.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru S. Strategia managementului resurselor umane în administrația publică. Autoreferatul tezei de doctor în economie. Chișinău, 2005, 32 p.
2. Cole G. A. Personnel Management: Theory and Practice, Ed. DP Publications, London, 1993, 576 p. ISBN: 978-1858-05-057-7.
3. Mathis R. L., Jackson J. H. Human Resource Management – Twelfth Edition, Ed. Thomson South-Western, U.S.A., 2006, 592 p. ISBN: 0-324-54275-5.
4. Mathis R. L., Nica P. C., Rusu C. și alții. Managementul resurselor umane, Ed. Economica, București, 1997, 472 p. ISBN: 973-9198-767-X.
5. Moore P. Public personnel management: a contingency approach, Ed. Lexington Books, 1987, 330 p. ISBN: 0-669-08202-3.
6. Petrescu I., Managementul personalului organizației, Editura Expert, București, 2003, 630 p. ISBN: 973-8177-88-X.
7. Uța L. Dreptul muncii. Salarii, sporuri și concedii, formare profesională. Practica judiciară. București: Editura Hamangiu, 2010. ISBN: 978-606-522-208-3.
8. Roșca C. Managementul resurselor umane. Craiova: Ed. CERTI, 2004, 324 p. ISBN: 973-9067-663-X.
9. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Museum, 2001, 174 p. ISBN: 978-9975-906-46-3.

Prezentat: 13 septembrie 2018.

E-mail: vadimvintila88@gmail.com