

ASPECTE CONCEPTUALE ȘI PRACTICE PRIVIND SERVICIUL PUBLIC SUPERIOR

Tamara GHEORGHÎȚA,
master în relații internaționale,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Sustainable development of a country is not possible unless the public administration is efficient. How efficient it is depends, mostly, on the human resources management in the public administration authorities.

This article highlights the good practices and the issues related to the delimitation of political positions from the administrative ones. It describes the concept and international practice regarding the Senior Civil Service - the apex of the civil service hierarchy, underlines the role of senior civil servants as promoters and implementers of public administration modernization programs.

The article also contains suggestions regarding the implementation of the Senior Civil Service System in the Republic of Moldova.

Dezvoltarea durabilă a unei țări este imposibilă fără existența unei administrații publice eficiente. Eficiența administrației publice depinde, preponderent, de nivelul de profesionalism al funcționarilor publici. Această „axiomă” reprezintă o abordare clasică a unui management performant, specifică atât administrației publice, cât și sectorului privat. Situația actuală și noul sistem de administrare a serviciului public prezintă un interes deosebit pentru știință și practică, deoarece anume procesele interne de gestionare a personalului din administrația publică influențează în mod indirect, de rând cu alți factori, nivelul de viață al populației unei țări și activitatea sectorului privat.

Funcționarea administrației publice într-un stat de drept contemporan depinde

de multiplele interacțiuni permanente care survin, în primul rând, între elementele structurale ale administrației publice: putere executivă – putere legislativă – președinte, precum și în interiorul puterii executive, între elementele sale politice și administrative. Delimitarea între elementele politic și administrativ, în mai multe țări, se realizează prin intermediul Serviciului Public Superior.

Conceptul de serviciu public superior. Noțiunea de “serviciu public superior” se întâlnește în diverse surse sub mai multe denumiri, cum ar fi: serviciul top-managementului, managementul public superior, serviciul funcționarilor de rang înalt, funcționari publici superiori etc.

Serviciul public superior (SPS), conform definiției oferite de SIGMA, program al

OCDE și UE, „este un sistem structurat, alcătuit din poziții superioare apolitice în cadrul administrației publice. Este un serviciu public de carieră în cadrul căruia personalul este numit în bază de concurs la funcții ce țin de consiliere în domeniul politicilor publice, gestionare operațională sau gestionare organizațională. Serviciul este gestionat centralizat prin intermediul unor instituții și proceduri adecvate, capabile să asigure stabilitatea și profesionalismul corpului de funcționari publici superiori, în același timp, asigurând și un grad de flexibilitate necesar pentru a face schimbări în componența administrației publice prin aplicarea proceselor prestabilite”⁷.

Caracteristica SPS poate fi făcută prin descrierea a citorva elemente, după cum urmează:

Nivel al funcțiilor. Funcțiile din cadrul SPS formează nivelul superior al ierarhiei (în autoritățile centrale) funcțiilor publice. În mod normal, acesta urmează după nivelul demnitarilor, numiți prin proceduri necompetitive. Numărul nivelurilor de funcții din SPS diferă de la țară la țară.

Instituții și proceduri. În procedurile de numire, destituire, promovare și evaluare a performanțelor, remunerare și altele se aplică mecanisme de „limitări și echilibre”. Astfel de mecanisme sînt necesare pentru a asigura un concurs deschis și pentru a evita intervenția politicului. În unele țări există o comisie de numire în cadrul autorității, care examinează și punctează candidații. Această activitate poate fi verificată de un organ independent sau de către același organ independent care gestionează procesul de numire (în întregime sau parțial) din serviciul public. Asemenea instituții și proceduri asigură un proces de

recrutare în bază de competiție reală: procedura de numire în funcțiile din SPS este deschisă, ceea ce înseamnă că se face un anunț public pentru candidații din interior și/sau exterior și se bazează pe principiul de merit, pe calificările, experiența, performanțele etc. ale candidaților. În alte țări, candidatul este selectat direct de către conducător. În aceste cazuri, criteriile formale ale competitivității sînt deseori ignorate în practică, de ex., prin ajustarea descrierii profilului postului vacant anunțat în ziarul oficial la profilul candidatului potențial deja selectat, uneori chiar pînă la anunțarea postului vacant.

Pentru a ajusta procesul de numire competitiv la relațiile de lucru între funcționarii publici superiori și ministru (sau demnitarii politici), poate fi nevoie de flexibilitate în anumite proceduri. Această flexibilitate trebuie să fie însoțită de procese prestabilite, clar definite, cînd, de ex., se oferă ministrului șansa de a accepta sau respinge un candidat numit de comisia independentă sau se permite evaluarea independentă, sau cînd pierderea încrederii sau performanța scăzută ar putea conduce la destituirea unui funcționar public superior. În astfel de cazuri, trebuie să existe un proces prestabilit pentru a evita acțiunile arbitrare din partea politicianilor.

Atribuții. Funcționarii publici superiori pot realiza una sau mai multe dintre următoarele atribuții de bază: a) *consilierea în domeniul politicilor publice:* analizarea documentelor de suport și informarea ministrului cu privire la conținutul documentului de politică, în mod normal, fără a include viziunea partidului politic, care ar fi sarcina unor consilieri politici sau persoane numite fără aplicarea procedurii de concurs;

b) *gestionarea operațională*: gestionarea resurselor în vederea obținerii rezultatelor așteptate în urma implementării programelor și serviciilor; c) *gestionarea organizațională*: gestionarea resurselor, așa cum finanțele, personalul, tehnologia, infrastructura.

Organizare. SPS este separat formal ca un grup distinct. Aceasta înseamnă că SPS, fiind de carieră, are alte reguli și proceduri decât celelalte niveluri ale serviciului public. Aceste diferențe s-ar putea referi la: sistemul de remunerare, contracte, numire, acorduri de performanță și evaluare, sistemul de limitări și echilibre etc.

Gestionare. SPS trebuie gestionat sau monitorizat centralizat pentru a preveni implicarea politică la nivel de minister, în special în procedurile de promovare, retrogradare și remunerare.

Experiența unor țări în gestionarea SPS. În sistemele de SPS ale tuturor țărilor în care acestea sînt separate oficial există o unitate (entitate) central responsabilă în întregime sau parțial de managementul SPS. Unitatea respectiv este responsabilă direct pentru procesul de recrutare sau pentru supravegherea acestuia, asigurînd realizarea lui în conformitate cu principiul competitivității și neimplicarea politicului. Modalitatea de raportare a acestor unități diferă de la țară la țară. Astfel, unitățile centrale menționate raportează: Parlamentului (Australia, Canada, Noua Zeelandă), șefului statului (Marea Britanie), Președintelui (Statele Unite), unui anumit ministru, special desemnat (Olanda) sau ministrului autorității în care activează (Franța, Germania, Italia și Spania).

Procesul de recrutare a

funcționarilor publici superiori în diferite țări este abordat diferit, generînd mai multe tipuri de recrutare. Tipul *meritocratic* lasă întreaga procedură pe seama unității centrale responsabile de procesul dat, așa cum este cazul Marii Britanii sau Canadei. Alte țări aplică o variantă combinată: după ce comisia independentă examinează candidații, nivelul politic executiv are anumite pîrghii de a selecta dintre candidații incluși în lista scurtă sau de a respinge anumite candidaturi nedorite selectate pentru anumite funcții în cadrul SPS (Australia, Belgia, Olanda și Noua Zeelandă).

Analiza efectuată relevă faptul că în anii anteriori funcționarii publici superiori aveau competențe și abilități destul de dezvoltate în conținutul activității: cunoștințe instituționale generale sau cunoștințe specializate într-un anumit domeniu de politică publică. Fluxul reformelor manageriale în administrația publică din ultimii ani a scos în relief abilitățile de proces. Guvernele (de ex., Australia, Belgia, Olanda, Noua Zeelandă, Marea Britanie, Statele Unite) utilizează cadre cu diferite competențe pentru a consolida abilitățile de leadership și performanță. Pe parcursul acestui proces de *managerializare* a abilităților acestei categorii de funcționari, au existat îngrijorări cu privire la pierderea cunoștințelor specializate de către funcționarii publici superiori (Olanda) și la imposibilitatea de a găsi persoane care să asigure consiliere în domeniul politicilor publice la nivel superior (Australia).

Remunerarea în bază de performanță și sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici superiori au fost implementate în câteva țări. Cota primelor în remunerarea acestei

categorii de funcționari variază de la țară la țară. Experiințe pozitive au înregistrat țările, în care performanța individuală este corelată cu performanța organizațională (de ex., Statele Unite ale Americii, Marea Britanie).

Delimitarea între funcțiile politice și funcționarii publici superiori³.

Delimitarea funcțiilor din SPS de funcțiile din nivelul politic este important pentru a înțelege de ce pirghii beneficiază funcționarii publici superiori în oferirea consilierii în domeniul de politici. Funcționarii publici superiori demult deja nu mai dețin monopolul asupra consilierii în domeniul de politici în majoritatea țărilor, indiferent dacă formează un grup separat sau nu. Funcționarii publici superiori se depărtează de rolul lor tradițional de dezvoltatori de "conținut" și devin "brokeri" (intermediari) care reunesc diferite surse de informație și consultanța diferiților factori interesați (de ex., think-tank-uri, firme de consultanță, cercul academic, grupuri de interes). În multe țări funcționarii publici superiori nu au pierdut pirghiile în elaborarea politicilor, dar inițiativele pentru aceste politici vin, de regulă, de la altcineva (de ex., de la demnitari sau consilieri politici).

Între demnitari, consilierii politici (persoane numite fără concurs în cabinetele demnitarilor) și funcționarii publici superiori ar putea apărea neînțelegeri și lipsă de comunicare, în special, la începutul mandatului politic, dar experiența Statelor Unite și Marii Britanii arată că relațiile pozitive de lucru între aceste grupuri sînt întotdeauna posibile. Atît timp cît consilierii politici nu intervin în activitatea funcționarilor publici superiori, aceștia din urmă îi consideră drept suport, și nu concurenți. Datorită consilierilor politici, funcționarii publici

superiori nu colaborează direct cu partidul politic de guvernămînt și pot înțelege mai bine preferințele ministrului lor, beneficiind de un canal de comunicare asigurat de consilierul politic. SPS reprezintă o "instituție mediatore" pe verticală și este delimitată atît de politică, cît și de cealaltă parte a serviciului public. Este imperativ de a cunoaște hotarele între SPS și politic pentru că acestea proiectează tensiunile și compromisurile între reacția politică și competența neutră. Delimitarea între aceste arene este mai bine înțeleasă printr-o analiză a rolurilor și atitudinilor, și anume: capacitatea politicianilor de a influența procesul de recrutare, funcțiile demnitarilor și ale consilierilor politici, prezența funcționarilor publici în diferite arene politice, în special, numirile politice și cabinetele. Mai mult decît atît, hotarele între politicieni și funcționarii publici superiori trebuie văzute și în legătură cu performanțele. Performanța funcționarilor publici superiori va crește cînd în procesul de recrutare pentru pozițiile superioare se aplică riguros principiul competitivității, iar implicarea executivului politic (ministru și alți demnitari) este cit de cit controlată. Performanța poate avea un efect negativ atunci cînd atingerea obiectivelor implică flexibilitate, care permite o implicare mai activă a politicului în cariera funcționarilor publici superiori, fără a utiliza mecanisme adecvate de limitări și echilibre.

Tabloul deplin al delimitării între administrație poate fi înțeles mai bine prin rolul consilierilor politici⁴. Consilierii politici sînt angajați pentru a acorda suport și consiliere ministrului care îi numește. Cu toate acestea, în unele sisteme (de ex., Franța, Italia și Belgia anterior),

activitatea cabinetelor miniștrilor în care sînt angajați consilierii politici și care țin de supravegherea implementării politicilor interferează cu cea a cadrelor administrative, subminînd eforturile de a-i responsabiliza pe conducători cu privire la rezultatele obținute. În alte țări sau nu există consilieri politici (de ex., Olanda, cu un consilier politic numit simbolic pentru fiecare ministru), sau activitatea lor este limitată la consiliere. În toate guvernele cu un număr semnificativ de consilieri politici există tendința și pericolul de implicare în managementul organizațional.

Rolul funcționarilor publici superiori în programele de modernizare.

Implicarea funcționarilor publici superiori poate fi dublă. În calitate de *promotori* ai reformei, funcționarii publici superiori participă la elaborarea politicilor și programelor de reformă. În calitate de *implementatori*, funcționarii publici superiori sînt responsabili de implementarea strategiilor de reformă.

În procesul de *promovare a reformelor*, funcționarii publici superiori pot avea o contribuție importantă prin consultanța oferită în elaborarea diferitelor strategii de reformă.

Rolul de implementare al SPS se bazează pe ideea că funcționarii publici superiori sînt mai capabili să consolideze performanța organizațională, că managementul performanțelor lor este focusat pe atingerea rezultatelor și aplicarea instrumentelor de soluționare a problemelor/depășire a cauzelor performanței scăzute.

Astfel se argumentează necesitatea a) de creare a unui SPS stabil, cu scheme de stimulare adecvate și b) de elaborare a

reformelor bazate pe rezultate. Aceste raționamente ar putea oferi o traiectorie a reformei în care crearea unui SPS stabil fie precedă, fie are loc în paralel cu programele de modernizare.

Dimensiunea SPS. Mărimea SPS este relevantă pentru că ține de flexibilitatea sistemului și capacitatea acestuia de a crea o cultură corporativă interinstituțională și coeziune între funcționarii publici superiori. Analistii sistemelor de serviciu public bazate pe grup consideră că numărul mic de funcționari contribuie la un grad mai înalt de coeziune, ceea ce îi face să fie mai unici, chiar dacă activează în autorități diferite. Probabilitatea ca aceștia să se întâlnească, să comunice și să stabilească legături neformale crește cu cît numărul funcționarilor este mai mic. Aici contribuie și instruirile comune, și participarea la ședințe etc. Existența unei culturi comune ar putea facilita introducerea practicilor similare în cadrul autorităților în funcție de modalitatea de planificare a procesului de dezvoltare a managementului, limbajul de comunicare etc. Cultura identității și cea corporativă este, de asemenea, utilă pentru acomodarea candidaților externi și a debutanților în cadrul SPS.

Numărul funcționarilor publici superiori diferă în funcție de țară. În țările mai mici acesta este sub 1000 (de ex., Belgia, Olanda, Noua Zeelandă), în timp ce în țările mai mari numărul funcționarilor publici superiori depășește 2000 (de ex., Australia, Canada, Franța, Italia, Regatul Unit al Marii Britanii și Statele Unite). Diferența se poate datora și: a) numărului nivelelor serviciului public superior; b) tipului structurii administrative a statului (unitar sau federal); c) dimensiunii serviciului public. În întregul sistem al

serviciului public ponderea SPS constituie de la 0.2% în Italia și Franța pînă la aproximativ 2.3% în Canada.

Recrutarea, cariera și dezvoltarea managementului, consolidarea mecanismelor de limitări și echilibre pot fi realizate eficient atunci cînd dimensiunea SPS este mică.

Analiza situației în Republica Moldova. Adoptarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public⁵ a pus bazele delimitării funcțiilor politice de cele „administrative” la nivelul administrației publice centrale din Republica Moldova. Astfel:

- a fost specificată, în mod expres, lista funcțiilor de demnitate publică, care, pornind de la definiția lor legală, constituie funcții politice (domeniu reglementat, actualmente, prin Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁶ și, după caz, prin legislația specială);

- a fost acordat dreptul demnitarilor de cel mai înalt rang să instituie cabinete proprii, cu personal încadrat fără concurs, pe baza încrederii demnitarilor respectivi și pe perioada mandatului acestora (domeniu reglementat prin Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanei cu funcții de demnitate publică⁷);

- a fost instituționalizat concursul ca modalitate de ocupare în bază de merit a funcțiilor publice vacante.

Totodată, sistemul existent al serviciului public dispune de mai multe domenii, care necesită clarificare și reglementare, inclusiv:

- Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede existența categoriei de SPS – funcționarii publici de conducere de nivel superior (FPCNS), care dețin funcții de conducere de nivel superior, dar, în prezent, nu indică funcțiile din administrația publică (ministere) care fac parte din această

categorie;

- statutul juridic al adjuncților conducătorilor autorităților administrative centrale, care sînt FPCNS, este diferit de statutul adjuncților conducătorilor ministerelor – viceministrii, care sînt demnitari, ceea ce creează confuzie, deoarece toate autoritățile în care există funcțiile menționate sînt atribuite la grupul „organe centrale de specialitate ale administrației publice”, conform Legii cu privire la Guvern⁸⁸ Legea nr. 64-XII din 31.05.90 cu privire la Guvern;

- procedurile de selectare a candidaților pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și de evaluare a performanțelor acestora, deși există reglementări în cadrul normativ, nu se implementează și necesită îmbunătățire;

- posibilitatea funcționarilor publici din sistem de a fi promovați în funcție publică de conducere de nivel superior nu este clar reglementată;

- funcționarilor publici de toate categoriile/nivelurile, inclusiv FPCNS, le este permis de a desfășura activități militante în favoarea partidelor politice.

Sugestii privind instituirea SPS în Moldova. Luînd în considerare faptul că Republica Moldova trece printr-o perioadă de ample reforme ale serviciului public, avînd în vedere rolul SPS de promotor și implementator al reformelor, instituirea unui SPS viabil în țara noastră ar putea influența pozitiv derularea reformelor inițiate și obținerea rezultatelor scontate. Pornind de la experiența altor țări, pentru instituirea SPS, ar fi necesar de întreprins mai multe acțiuni, printre care:

- *Instituirea funcțiilor publice de conducere de nivel superior în organele centrale de specialitate.* De ex., funcția de „secretar de stat” în fiecare organ central de specialitate al administrației

publice. Principala funcție a “secretarului de stat” ar fi să acționeze drept intermediar între demnitar (ministrul sau directorul general/directorul), numit pe principii politice și funcționarii publici, selectați pe bază de merit. Anume „secretarii de stat” ar fi responsabili de realizarea adecvată a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici. Scopul major al activității “secretarului de stat” ar fi de a acorda servicii profesionale conducătorului autorității, în baza principiului de continuitate și păstrare a memoriei instituționale în activitatea autorității.

- *Determinarea modalității de gestionare a SPS.* De ex., instituirea unei unități (comisii) centrale de gestionare la nivel guvernamental. Unitatea respectivă ar avea ca sarcini de bază asigurarea realizării principiilor egalității, obiectivității și transparenței în procesul de recrutare pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și, ulterior, de gestionare eficientă a acestei categorii de funcționari.

- *Instituirea unor reglementări clare și eficiente vizavi de recrutarea / selectarea / numirea / evaluarea / remunerarea / încetarea activității FPCNS.* Pornind de la experiența statelor OCDE, ar putea fi introdusă o rezervă de candidați la funcțiile de conducere de nivel superior pentru a recurge la aceasta în cazul vacanței funcțiilor respective. Prin această abordare s-ar putea asigura ca în funcția publică de conducere de nivel superior să vină o persoană pregătită, din interiorul sistemului, care va continua reformele inițiate de către autoritatea respectivă.

- *Delimitarea clară a responsabilităților dintre persoanele politice (demnitari) și FPCNS* (ca prime persoane după „puterea decizională” în

ierarhia funcțiilor publice).

- *Instituirea interdicției FPCNS de a deține calitatea de membru al partidelor politice.* Pornind de la ideea că SPS trebuie să fie apolitic, în privința FPCNS urmează a fi instituită interdicția de a deține calitatea de membru al partidelor politice. Pentru realizarea acțiunilor menționate, este necesar de creat un cadru normativ-metodologic adecvat. În scopul dezvoltării competenței profesionale a FPCNS, a unei culturi corporative interinstituționale bazată pe coeziune, ar fi absolut necesar de elaborat și implementat programe obligatorii de dezvoltare profesională, de organizat instruirii în domenii necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, cum ar fi politici publice, planificare strategică, managementul schimbărilor, managementul resurselor umane, comunicare eficientă etc.

Concluzii. Crearea și dezvoltarea SPS (*FPCNS în Republica Moldova*) ar permite eficientizarea procedurilor pentru consolidarea coordonării proceselor de luare și implementare a deciziilor, de preluare a controlului asupra procesului de implementare eficientă a reformelor. SPS ar putea deveni forța motrice a schimbărilor în baza unor valori uniforme ale serviciului public și de cooperare interinstituțională. Acest sistem ar trebui să devină un instrument important de motivare a activității în serviciul public, descoperind perspectivele de dezvoltare a carierei celor mai performanți funcționari publici, precum și prin contractarea resurselor talentate din afara serviciului public sau prin atragerea foștilor funcționari publici performanți la funcțiile pe care le-au deținut anterior.

Sistemul SPS ar permite dezvoltarea elitei de conducere prin intermediul unor funcționari publici cu competențe necesare

de leadership, conștienți de diferite aspecte ale activităților guvernamentale, capabili să gestioneze eficient subdiviziunile din cadrul ministerelor și altor autorități administrative centrale, obținând rezultate performante în conformitate cu viziunea

strategică a autorităților și cu prioritățile guvernamentale. De asemenea, ar fi asigurată continuitatea reformelor inițiate de către autoritățile publice, indiferent de remanierile guvernamentale care pot avea loc,

BIBLIOGRAFIE

- ¹ SIGMA, Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, OECD-SIGMA, Paris, Paper n. 1, 1995.
- ² SIGMA, The Senior Civil Service in National Governments of OECD countries, 2008.
- ³ Matheson, A. et al., Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6.
- ⁴ SIGMA, Political Advisers and Civil Servants in European Countries, Paper n. 38, March, 2007.
- ⁵ Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232/840 din 23.12.2008.
- ⁶ Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196/637 din 05.10.2010.
- ⁷ Legea nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.117-118/357 din 09.07.2010.
- ⁸ Legea nr. 64-XII din 31.05.90 cu privire la Guvern, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133/1018 din 26.09.2002.

Prezentat: 21 februarie 2011.

Recenzent: Maria CIUBOTARU, doctor habilitat în economie, expert național în monitorizare și evaluare.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md