

REGLEMENTĂRI PRIVIND PROGRAMELE DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

REGULATIONS ON PROFESSIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS FOR CIVIL SERVANTS

CZU: 331.36 : 35.088.6

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Teodorina GORIUC,
controlor de stat superior,
Curtea de Conturi a Republicii Moldova

SUMMARY

In a changing environment, an effective professional development system is absolutely necessary to achieve and maintain an adequate level of performance. For these reasons, both for the benefit of the organization, representing the interests of the citizens, and for the benefit of its employees, its management must work permanently and in every possible way to increase the potential of its staff.

Keywords: *employee, employer, professional development, professional development program, civil servant.*

REZUMAT

Într-un mediu schimbător, un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel adecvat de performanță. Din aceste considerente atât pentru beneficiul organizației, care reprezintă interesele cetățenilor, cât și pentru propriul beneficiu al colaboratorilor, conducerea acesteia trebuie să lucreze permanent, și în orice mod posibil, la sporirea potențialului personalului său.

Cuvinte-cheie: *salariat, angajator, dezvoltare profesională, program de dezvoltare profesională, funcționar public.*

Formarea și dezvoltarea profesională sunt considerate de lege un drept și o îndatorire a salariaților în raport cu care aceștia urmează să fie încadrați sau promovați în funcțiile corespunzătoare. [8, p. 71] Pregătirea profesională are drept scop îmbogățirea și îmbogățirea sistematică a cunoștințelor profesionale, aprofundarea unui anumit domeniu al specializării, de bază, însușirea

noilor realizări ale științei, tehnicii și culturii din domeniul respectiv sau înrudit.

În conformitate cu art. 212, alin. (1) din Codul Muncii al Republicii Moldova, prin formare profesională se înțelege orice proces de instruire în urma căruia un salariat dobândește o calificare, atestată printr-un certificat sau o diplomă eliberată în condițiile legii.

La ora actuală, în Republica Moldova, formele de realizare a dezvoltării profesionale sunt: instruirea la locul de muncă; cursurile organizate de unitatea de origine, în altă unitate sau în centre de perfecționare a cadrelor; programele personale de perfecționare (cu verificarea periodică a cunoștințelor); stagiile de practică și de specializare în unitatea proprie sau în alte unități din țară sau din străinătate; studiile postuniversitare de specializare; cursurile postuniversitare de perfecționare; studiile aprofundate; studiile de masterat; studiile prin doctorat. În cele din urmă, mai trebuie de menționat că, în prezent, educația permanentă reprezintă o formă firească de pregătire profesională continuă, în cadrul sistemului de formare continuă persoanele juridice pot organiza, împreună cu unitățile de învățământ sau separat, cursuri de calificare, perfecționare și de conversiune profesională a adulților, prin care oferă certificate de competență profesională recunoscute pe piața muncii.

În acest context, ne referim și la art. 213, alin. (5) din Codul Muncii al Republicii Moldova potrivit căruia, în cazul scoaterii din activitate a salariatului pe o durată scurtă, în scopul formării profesionale, acțiunea contractului individual de muncă al acestuia continuă cu menținerea salariului mediu și deci fără operarea suspendării contractului individual de muncă. [2] Dacă perioada respectivă depășește 60 de zile calendaristice, contractul individual de muncă al salariatului se suspendă în baza art. 77, lit. b) din Codul Muncii al Republicii Moldova, acesta beneficiind de o indemnizație plătită de angajator conform prevederilor contractului colectiv de muncă.

Schimbările tehnologice, informaționale ce au loc la nivel de unitate, precum și la nivel de țară reprezintă unul din obiectivele strategice ale formării și dezvoltării profesionale a angajaților. Aplicarea de către angajați a cunoștințelor și deprinderilor însușite în urma instruirilor la rezolvarea corectă a

problemelor, cu rapiditate și eficiență, sunt strâns legate de modul în care funcționarul, în particular, și organizația, în ansamblu, au înțeles importanța și rolul pregătirii profesionale. Sistemul de pregătire profesională reprezintă ansamblul activităților și structura acestora referitoare la formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, mențiți să susțină conceptual, metodologic și didactic realizarea lor.

Se poate aprecia că în ultimul deceniu în Republica Moldova s-au înregistrat progrese evidente în domeniul formării și dezvoltării resurselor umane, constând, îndeosebi, în diversificarea tematică a ofertei de programe de formare și dezvoltare profesională, lărgirea gamei formelor de desfășurare a acestora, îmbunătățirea nivelului calitativ al conținutului lor.

Dezvoltarea profesională a resurselor umane se ocupă cu asigurarea oportunităților de învățare și instruire pentru angajați, menite să îmbunătățească performanțele individuale, de echipă și organizaționale. Așa cum a fost definit de Harisson (1997), conceptul de dezvoltare a resurselor umane este o „idee care rezultă dintr-o viziune clară asupra capacității potențialului angajaților întreprinderii”. [5, p. 17]

Dezvoltarea resurselor umane adoptă o viziune largă și pe termen lung asupra modalităților prin care politicile și practicile de dezvoltare a resurselor umane vin în sprijinul îndeplinirii strategiilor organizației. Astfel, Strategia Dezvoltării Resurselor Umane decurge din strategiile organizaționale globale și are un rol pozitiv în realizarea țelurilor organizației. Aceasta are drept scop să-i dezvolte capacitățile în planul resurselor umane, întrucât se clădește pe convingerea că resursele umane sunt o sursă majoră de avantaj pentru autorități. Asemenea strategie urmărește dezvoltarea capitalului intelectual de care are nevoie organizația, precum și satisfacerea cerințelor sale actuale și viitoare de personal de bună calitate.

Michael Armstrong [1, p. 537] afirmă că „a instrui înseamnă a investi în oameni pentru a-i ajuta să obțină performanțe mai bune și pentru a le permite să-și utilizeze cât mai eficient capacitatea înăscută”. Constatăm că, în opinia lui Armstrong, instruirea oamenilor constituie un factor de creștere a performanțelor organizaționale, utilizând capacitățile de care aceștia dispun. Capacitățile, în opinia specialistului, sunt înăscute, ceea ce înseamnă că organizației îi revine rolul de a forma profesional personalul acolo unde învățarea inițială nu a fost suficientă. Respectiva funcție este realizată prin intermediul programelor de dezvoltare profesională elaborate la nivel de unitate sau instituție acreditată în organizarea și desfășurarea acestora.

În fundamentarea programelor de formare și dezvoltare profesională a angajaților trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

- conținutul programelor de pregătire este strâns legat de activitatea angajaților și de interesele lor personale de perfecționare;
- problemele abordate interesează deopotrivă și șefii ierarhici, și angajații;
- angajații au dreptul de a utiliza cunoștințele și deprinderile dobândite;
- participanții la programele de formare și perfecționare sunt motivați în muncă;
- organizarea eficientă și rațională a unui sistem de pregătire presupune luarea în considerare a nevoilor de pregătire a personalului care să fie în acord cu obiectivele și strategiile organizației.

Pentru elaborarea unor programe de dezvoltare profesională eficiente urmează a fi desfășurate diverse analize la nivelul unității, precum: analiza organizațională, analiza sarcinilor de muncă și analiza individuală.

Analiza organizațională presupune abordarea organizației ca un sistem, fiind necesară identificarea nevoilor de pregătire a anga-

jaților pentru ca aceștia să-și poată îndeplini sarcinile de serviciu cu eficiență. Planificarea strategică a resurselor umane presupune și stabilirea nevoilor de instruire a angajaților pentru a răspunde firesc schimbărilor care, inevitabil, au loc în organizație.

Analiza sarcinilor de muncă presupune identificarea cerințelor funcțiilor care există în organizație. Descrierea și specificația funcției sunt în măsură să stabilească competențele și cunoștințele pe care un angajat trebuie să le aibă pentru a putea desfășura munca cerută.

Analizele individuale au în vedere modul în care angajații reușesc să-și îndeplinească sarcinile de muncă. Evaluarea performanțelor deține un loc important în determinarea nevoilor de instruire pentru a răspunde în mod eficient cerințelor postului.

Așadar, menționăm importanța deosebită a rolului strategic al dezvoltării profesionale a personalului în actuala societate marcată de transformări profunde la nivel economic, social și politic. Cu cât mai mult rolul administrației publice devine unul extrem de relevant, în condițiile în care problematica aplicării raționale, corecte și coerente a politicilor publice cade în sarcina sa. Nevoia de a răspunde cu profesionalism misiunilor încredințate determină o mare responsabilitate pentru autoritățile administrației publice, în general, pentru funcționarii publici, în special, a înțelege procesele socioeconomice și de a oferi prompt răspunsuri și rezultate viabile.

În acest context evidențiem că scopul programelor de dezvoltare profesională este:

- îmbunătățirea performanței individuale, de echipă sau organizațională din punctul de vedere al rezultatelor, calității și productivității generale;
- atragerea de personal, punându-le la dispoziție oportunități de studiu și de avansare, prin sporirea nivelului de competență și îmbunătățirea aptitudinilor;

- acordarea ajutorului pentru adaptarea la schimbările cauzate de procesul de reformă a sistemului administrației publice, prin creșterea nivelului de înțelegere a motivelor de schimbare și prin punerea la dispoziția angajaților a cunoștințelor și aptitudinilor de care au nevoie pentru a se adapta la noile situații. [9, p. 159]

Un sistem administrativ dotat cu suficiente mijloace materiale și financiare, cu cadrul legal necesar nu-și poate îndeplini funcțiile fără angajați bine pregătiți profesional, de aceea se impune, conform legislației în vigoare în domeniul administrației publice, o tendință permanentă privind crearea unui corp de angajați de carieră, profesioniști, neutru politic și compatibili cu structurile existente în țările-membre ale Uniunii Europene.

În scopul atingerii principalelor obiective, în programele de dezvoltare profesională propuse angajaților din autoritățile publice, atât la nivel central cât și la nivel local, sunt planificate și realizate diverse activități de instruire de diferite tipuri și forme.

Fiecare autoritate publică urmează să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților; modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției. [6]

În serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica, conform căreia dezvoltarea profesională a angajaților din autoritățile publice se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă și autoinstruire. [3, p. 20]

Instruirea externă prevede faptul că programele de instruire sunt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru angajații din diferite autorități publice și este organizată și coordonată de către Cancelaria de Stat - autoritate responsabilă de managementul

funcției publice și al funcționarilor publici pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Acest tip de instruire se organizează, de asemenea, de către ministere, alte autorități publice, după caz, pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine, care activează în domeniu de competență/specializat.

În aceeași ordine de idei, este absolut necesar de a stabili că instruirea în afara locului de muncă se manifestă prin seminare, ateliere de lucru, conferințe, mese rotunde și alte forme de dezvoltare profesională realizate de către specialiștii din cadrul autorităților publice sau prestatorii serviciilor de instruire la tematici de interes major pentru autoritate.

Actorii implicați în procesul de instruire a funcționarilor publici sunt obligați să garanteze și să asigure programe de instruire variate, condiționate de schimbările sociale, economice și culturale, de calitate înaltă, precum și disponibilitatea serviciilor de instruire.

Instruirea internă este realizată de către autoritatea publică pentru personalul său (aparatură centrală, instituțiile din subordine, autoritățile administrației centrale și autoritățile administrației locale), respectiv, acestea pot fi realizate fie la locul de muncă sau în afara locului de muncă. În cazul acesta, actorii implicați în cadrul programelor de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice sunt orice autoritate a administrației publice centrale sau locale care utilizează diferite forme de instruire internă a angajaților săi, precum formele de rotație pe posturi, instructajele, programele interne de instruire - seminare, ateliere de lucru, prezentări etc.), învățarea din cele mai bune practici etc.

Cel de-al treilea tip de instruire este *autoinstruirea*, care este organizată de către fiecare angajat din autoritățile publice în par-

te. Prin intermediul acesteia se subînțelege aportul personal al fiecărui angajat de a-și îmbunătăți capacitățile și aptitudinile sale profesionale în mod continuu. [3, p. 20]

În acest sens, vom menționa că, în opinia noastră, angajatul din autoritatea publică este actorul principal în cadrul procesului de dezvoltare profesională, deoarece acesta este cel care participă la toate formele de instruire organizate fie de autoritatea în care activează, fie de alte autorități cu atribuții nemijlocite în domeniu, dar, totodată, are și obligația morală de a căuta în mod individual informația necesară pentru sporirea abilităților sale profesionale.

Astfel, angajatul din autoritatea publică, fiind actor al procesului de dezvoltare profesională, are rolul de beneficiar, de prestator, dar și de persoană aflată într-un proces continuu și permanent de autodezvoltare.

Elementul esențial al procesului de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice îl reprezintă finanțarea, care se efectuează din bugetul de stat în mod centralizat sau descentralizat și din alte resurse financiare permise de legislație. Prin urmare, finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională. În această ordine de idei, identificăm modalitatea de finanțare directă a prestatorilor de servicii de instruire - la subiectele stabilite de Guvern sau în cea de a doua situație poate fi realizată din contul autorităților publice de specialitate (ministerelor), altor autorități publice - pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine.

Drept rezultat, ca urmare a criteriului mijloacelor financiare, identificăm următorii actori implicați în procesul de dezvoltare profesională a angajaților autorităților publice: Guvernul Republicii Moldova, autoritățile publice centrale și locale interesate, organizațiile internaționale specializate în

domeniu, precum și ONG-urile sau asociațiile obștești.

Autoritățile publice pot achiziționa servicii de instruire de la diferiți prestatori ai serviciilor de instruire care au statut de persoană fizică sau juridică. Rețeaua prestatorilor serviciilor de instruire și anume prestatorii cu statut de persoană juridică pot fi cei din țară, precum și de peste hotare cu drept de desfășurare a activităților de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice, la fel și prestatorii serviciului de instruire cu statut de persoană fizică, de asemenea, din țară sau de peste hotare.

Referitor la rețeaua prestatorilor serviciilor publice cu statut de persoană juridică identificăm următoarele instituții [3, p. 16]:

- Academia de Administrare Publică, care, conform Statutului, a fost și este principalul prestator de servicii de instruire în Republica Moldova în ce privește instruirile coordonate de Cancelaria de Stat în numele întregului Guvern;

- organizațiile și instituțiile de stat sau private licențiate și acreditate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova;

- în domeniul instruirii adulților, inclusiv instituțiile de învățământ universitar, școlile de business;

- asociațiile obștești cu experiență în domeniu;

- formatorii profesioniști - persoane cu experiență, abilități și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii adulților, și nemijlocit a funcționarilor publici;

- instructorii-practicieni - conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire;

- cadrele didactice titulare din învățământul universitar.

După cum s-a menționat, programele de formare și dezvoltare profesională oferite angajaților sunt organizate și desfășurate atât la nivel de instituție în care aceștia își

desfășoară activitatea, cu formatorii proprii sau cu formatori externi, cât și în instituțiile din afară sau internaționale, specializate în furnizarea programelor de formare și dezvoltare a resurselor umane. Această varietate de organizare și furnizare a programelor de instruire răspunde nevoilor de formare ale angajaților și, bineînțeles, ale instituțiilor beneficiare.

Participarea salariaților la formarea și dezvoltarea profesională este tot mai mult apreciată și susținută de angajatori, prin diverse mecanisme: evaluarea nevoilor de formare, susținerea financiară în vederea participării la cursuri de perfecționare, elaborarea strategiilor de dezvoltare cu referire directă la dezvoltarea competențelor angajaților, organizarea departamentelor de resurse umane și chiar, în cazul unora dintre aceștia, a centrelor de formare profesională.

Evaluarea nevoilor de formare a angajaților, la care recurg tot mai multe instituții, se realizează, în general, cu o oarecare periodicitate. Majoritatea instituțiilor finanțează, uneori dintr-un buget special destinat, participarea la formarea resurselor umane de care dispun, își dezvoltă strategiile privind formarea și dezvoltarea profesională a angajaților. Aceștia investesc mai mult în formarea și dezvoltarea continuă decât cele orientate spre menținerea la aceleași standarde.

În scopul evitării unor divergențe între părți legiuitorul a determinat drepturile și obligațiile angajatorului (art. 213 al Codului Muncii al Republicii Moldova) și drepturile și obligațiile salariaților (art. 214 al Codului Muncii al Republicii Moldova) în domeniul formării profesionale. [2]

Așadar, potrivit legislației, salariatul are dreptul la formare profesională, inclusiv la obținerea unei profesii sau specialități noi. Acest drept poate fi realizat prin încheierea, în formă scrisă, a unor contracte de formare profesională (art. 215, 216, alin. (3) și (4) al Codului Muncii al Republicii Moldova), adiționale la contractul individual de muncă.

Este de remarcat faptul că organizarea internă a cursurilor cu formatori interni sau externi este mult mai preferată din diverse motive: reducerea costurilor pe care le suportă instituția pentru dezvoltarea profesională a propriilor angajați; păstrarea grupului compact de angajați și creșterea coeziunii acestuia prin participarea la acțiuni comune; colaborarea strânsă între angajatori și furnizorul de formare concretizată în adaptarea ofertei de formare la specificul activității instituției. [7]

Principalul efect al participării angajaților la cursurile de formare și dezvoltare profesională este creșterea calității serviciilor. Conform unor declarații ale angajatorilor, cel mai important efect, în urma participării personalului la cursurile de formare profesională continuă, îl reprezintă sporirea calității resurselor umane. Totodată, un efect nedorit al participării la formare, din perspectiva angajatorilor, îl constituie fenomenul de migrație a personalului, ca urmare a îmbunătățirii competențelor în urma parcurgerii programelor de formare (părăsirea instituției de către angajații care au participat la formare, pentru poziții similare/superioare în instituții ce oferă salarii sau condiții de muncă mai bune). [10, p. 57]

Cadrul normativ existent în domeniul dezvoltării profesionale din Republica Moldova recunoaște principiile instruirii de calitate. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 a fost aprobat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Elaborarea Programului a fost condiționată de următorii factori:

- gradul scăzut de instruire a funcționarilor publici (a. 2014 - 54,5% și a. 2015 - 64,6%); necesitatea introducerii cerințelor față de programele de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și performanța eficientă a serviciului public;
- prevederile Programului de activitate a Guvernului pentru anii 2016-2018 privind

consolidarea capacităților funcționarilor publici în domeniul elaborării și implementării politicilor publice și dezvoltării managementului performanței; lupta cu corupția, introducerea standardelor corespunzătoare de comportament etic al funcționarilor publici și prevenirea conflictelor de interese;

- accelerarea procesului de integrare europeană prin semnarea și implementarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. [4]

Totodată, Programul stabilește direcțiile și grupurile prioritare de instruire pentru anii 2016-2020, în baza cărora autoritățile publice vor elabora planurile anuale de instruire a personalului. Direcțiile prioritare de instruire sunt următoarele:

- consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, managementul schimbării, managementul resurselor umane etc.);

- dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru exercitarea funcției publice (integrarea în funcția publică); dezvoltarea competențelor necesare pentru prestarea serviciilor publice;

- îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici; sporirea abilităților de planificare strategică, elaborare a politicilor publice și îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbilor străine (de circulație europeană - engleza, franceza etc.). [4]

În calitate de grupuri prioritare pentru instruire au fost selectate următoarele categorii: funcționarii publici de conducere și de nivel superior, funcționarii publici debutanți, funcționarii publici care sunt direct antrenați în prestarea serviciilor, funcționarii publici care dețin funcții cu un risc înalt al corupției, funcționarii publici responsabili de planificarea strategică, elaborarea și coordonarea politicilor publice.

Așadar, putem conchide, că participarea angajaților la programele de dezvoltare aduce beneficii atât celui implicat direct în achiziționarea de competențe cât și angajatorului. Motivele care susțin această participare la dezvoltarea profesională sunt multiple și deopotrivă extrinseci și intrinseci celui care se formează. Indiferent de natura și ponderea lor, de categoria de personal din care face parte angajatul, de vârsta sau vechimea în instituție, participarea la programe de formare reprezintă o practică față de care angajații manifestă din ce în ce mai mult interes.

Ca urmare a analizei criteriilor plasate ca sarcină, considerăm că instruirea profesională a cadrelor este planificată, organizată și prestată conform scopurilor și procedurilor prevăzute de Guvern în diferite acte normative. De asemenea, există și alte instituții, autorități publice și ONG-uri, care desfășoară activități de instruire de înaltă calitate pentru resursele umane ce activează în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane. Manual de practică, București, Editura CODECS, 2003, p. 537.
2. Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.159-162 din 29.07.2003.
3. Doicov E., Gheorghiu T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic, Chișinău, 2011, p. 20.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.

5. Iliescu D. Managementul Strategic al Resurselor Umane. Diagnoză organizațională, București, 2008, p. 17.

6. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

7. Macra O., Purdea D. Managementul resurselor umane. Motivare, cariere, recompense, Cluj-Napoca, 2006.

8. Manolescu A., Lefter V., Diaconu A. Managementul resurselor umane. București, 2007, p. 71.

9. Nicolescu O. Managerii și managementul resurselor umane. București, 2004, p.159.

10. Tripan C., Dodu M. Managementul resurselor umane. Suport de curs. Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, 2010, p. 57.

Prezentat: 19 martie 2018.

E-mail: teodorina@rambler.ru