

Dezvoltarea competenței profesionale și etice a funcționarilor publici

The development of professional and ethical competence of public servants

CZU 35.088.6+174

Angela ZELENSCHI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article the author addresses the issue of the development of professional and ethical competence of public workers in the context of public administration reform. The concept of competence is complex, being approached from different perspectives. There are two main approaches in researching this phenomenon: sociological and psychological. Each of the theories analyzed in this paper contribute to the understanding of a range of aspects of competence. A main objective of the government of the Republic of Moldova at this stage is the management of human resource because professional and management training of public workers is a condition the lack of which would render public administration incapable to face current challenges. A major role in the education and professional formation of public workers is played by the Academy of Public Administration.

Keywords: professional and ethical competence, public administration reform, administrative efficiency.

REZUMAT

În acest articol autorul abordează problema dezvoltării competenței profesionale și etice a funcționarilor publici în contextul reformei administrației publice. Conceptul de competență este unul foarte complex, fiind cercetat din diferite perspective. Există două abordări principale în cercetarea fenomenului studiat: sociologică și psihologică. Fiecare dintre teoriile analizate în cercetare contribuie la înțelegerea mai multor aspecte ale competenței. Un obiectiv de bază al Guvernului Republicii Moldova la etapa actuală îl reprezintă managementul resurselor umane, deoarece pregătirea profesională și managerială a funcționarilor publici este o condiție, fără de care administrația publică s-ar dovedi incapabilă să răspundă provocărilor actuale. Un rol major în educația și formarea profesională a funcționarilor publici îl are Academia de Administrare Publică.

Cuvinte – cheie: competența profesională și etică, reforma administrației publice, eficiență administrativă.

În procesul transformărilor care au loc în Republica Moldova, începând cu anul 1991, când a fost proclamată independența, un loc aparte revine reformei în domeniul administrației publice. Declarația de Independență a însemnat începutul unei noi epoci, în care s-a pus baza unei politici coerente de edificare a statului democratic și de drept, cu o economie liberă de piață. În toți acești ani de independență a avut loc o activitate intensă de schimbare a sistemului administrației publice și s-a căutat un nou model de guvernare, care să întărească instituțiile statului pentru a asigura bunăstarea, siguranța și creșterea calității vieții cetățenilor.

Reforma actuală are drept obiectiv să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel și în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Scopul Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în Uniunea Europeană. Reforma propusă de Strategie include în componentele sale managementul resurselor umane: „Un sistem nu poate deveni funcțional și eficient în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente elaborate de juriști. Profesionalismul, integritatea, onestitatea și corectitudinea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, asigură dimensiunea umană a administrației publice” [2; p. 45]. Considerăm că o sursă esențială de asigurare a eficienței sistemului administrației publice reprezintă managementul calitativ al resurselor umane. Succesul schimbărilor inițiate și capacitatea administrației publice depinde de activitatea funcționarilor care deservește instituțiile publice, iar funcționarii publici reprezintă categoria de angajați, de activitatea și deciziile cărora depind nu doar realizarea obiectivelor organizaționale, dar și calitatea vieții în societate. Acțiunile funcționarilor publici trebuie

să fie orientate spre soluționarea problemelor sociale și economice cu care se confruntă membrii societății. Modelul de conducere a sectorului public orientat spre valorile ce pun în centrul preocupărilor sale cetățeanul, contribuie la îmbunătățirea nivelului de trai.

Pornind de la adevărul simplu, conform căruia controlul unui fenomen necesită o înțelegere a acestuia, specialiștii în domeniu încearcă să explice evoluțiile deosebite de complexe și contradictorii cu care se confruntă societatea în procesul de modernizare a administrației publice din țară. „Reforma administrației publice este multidimensională și cuprinde aspectul teoretic, legislativ, organizațional, presupune schimbări de mentalitate, de atitudine și comportament uman. Numai soluționarea în complex a acestor probleme poate să asigure realizarea cu succes a reformei administrației publice”, afirmă cercetătorul Aurel Sîmboteanu [7, p. 17]. Schimbările realizate în cadrul legislativ și în structurile organizaționale nu întotdeauna au condus la rezultatele așteptate. O sarcină mult mai dificilă este schimbarea mentalității funcționarilor publici, dar și a altor cetățeni, a atitudinilor, valorilor și comportamentelor acestora, deoarece astfel de schimbări implică transformări fundamentale în conștiință.

La etapa actuală, cerințele față de funcționarii publici de conducere și de execuție, personalul contractual și alți cetățeni țin de dezvoltarea acelor competențe, așteptări și responsabilități, care sunt necesare în exercitarea unui anumit rol în gestiunea organizațiilor și a societății în general. Practica socială include crearea unor condiții pentru cei ce depind de politicile publice promovate, pentru ca aceștia să poată să-și exprime opinia și să influențeze asupra implementării politicilor. Este necesar de a dezvolta mecanismele de control asupra activității autorităților publice din partea societății civile și crearea unui mediu, în care cetățenii să-și poată exercita drepturile fundamentale și să poată colabora cu administrația publică în gestionarea treburilor publice. De la funcționarii publici

se cere să dea dovadă de activism, spirit de inițiativă, eficiență în realizarea obiectivelor, creativitate, comunicare, reprezentare și integrare în echipă. Capacitatea funcționarilor publici de a realiza eficient obiectivele stabilite depinde, în mare parte, de motivația lor, de calitățile profesionale și de valorile organizaționale pe care ei le împărtășesc. Funcționarii publici au obligația de a acționa în conformitate cu atribuțiile de serviciu și de a respecta principiile și normele de conduită. Aplicarea sancțiunilor în situația în care starea de fapt impune, ar putea asigura prezența eticii profesionale în sfera activității personalului ce se află în serviciul public, eradicând sau, cel puțin, diminuând fenomenul de corupție. Calitatea vieții depinde de calitatea serviciilor publice, iar asigurarea unui mod de viață decent este posibilă prin aportul tuturor factorilor implicați. Integritatea, valorile personale și profesionale și responsabilitatea socială sunt factori care contribuie la formarea încrederii între autoritățile administrației publice și cetățeni.

Problema constă în faptul că în managementul funcționarilor publici se acordă prioritate formării competențelor profesionale și manageriale, care reprezintă cunoștințele, aptitudinile și deprinderile necesare realizării obiectivelor individuale, capacității de a realiza sarcini în mod corespunzător și cu eficiență, și mai puțin aspectelor etice, orientărilor valorice, atitudinilor, intereselor și motivației funcționarilor publici. După părerea noastră, la fel de importantă este necesitatea formării unei personalități integre a funcționarului public, care conștientizează importanța socială a obiectivelor stabilite, înțelege rolul său în cadrul sistemului și dă dovadă de responsabilitate, inițiativă și creativitate. Problema pusă în discuție este analizată pe larg în literatura de specialitate, iar interesul față de aceasta rămâne actual, demonstrând importanța soluționării acesteia în procesul de modernizare a administrației publice.

Studiind corelația dintre competența profesională și competența etică, constatăm că în

cercetarea comportamentului angajaților există două perspective: cea sociologică și cea psihologică. Conceptul de *rol* oferă explicația sociologică a comportamentului organizațional. Rolurile membrilor organizației sunt precizate de scopurile cu care ei se identifică, iar stabilirea scopurilor depinde, în mare parte, de amplasarea în organizație și de modelul comunicării organizaționale. Alegerea scopului este un proces rațional de luare a deciziilor, care este determinat de factorii personalității și de percepția individuală a situației. Autorul conceptului de raționalitate limitată, Herbert Simon, sociolog și politolog american, ale cărui contribuții teoretice și practice au influențat multe domenii, argumentează, în lucrarea *Comportamentul administrativ*, că „dacă un rol reprezintă un model de comportament, atunci rolul poate fi funcțional din punct de vedere social, însă interpretul rolului nu poate fi un actant rațional sau, cel puțin, un actor cu voință – interpretul nu face decât să-și joace rolul. Pe de altă parte, dacă un rol constă din specificarea valorii și a premiselor factice, interpretul rolului va trebui deseori să gândească și să rezolve probleme, pentru a utiliza aceste fapte întru promovarea acestor valori. Un rol definit în termenii premiselor lasă loc pentru calcul în comportament și pentru includerea cunoștințelor, dorințelor și emoțiilor actantului” [6; p.19]. Necesitatea unei teorii administrative reiese din existența unor limite practice ale rațiunii umane. În gândirea și comportamentul oamenilor există elementul „irațional”. Rolul administrației este de a crea un cadru organizatoric, în care angajații să poată lua decizii cât mai raționale, raportate la scopurile organizației.

Cercetătorul englez John Raven, autorul teoriei psihologice a competenței, consideră că productivitatea influenței asupra acțiunii este determinată, în mare parte, de efectul așteptării, care reglementează în mod direct comportamentul. În lucrarea sa *Competența în societatea contemporană*, el descrie mecanismele practice de gestiune a așteptărilor sociale și analizează atât componentele

competenței care se manifestă la momentul actual, precum și cele latente, ascunse, care pot să se manifeste (și se manifestă) în situații noi de viață și de activitate. „Competența înaltă este necesară atât funcționarilor, precum și altor cetățeni, de la toate nivelurile de conducere și în toate domeniile de activitate. În ultimii ani au avut loc schimbări majore în societate și organizații, s-au modificat obiectivele organizaționale. Astfel, realizarea activității în mod eficient presupune înțelegerea atât a naturii societății și a organizațiilor care o compun, precum și a rolul fiecărui individ în cadrul acestora, dar și predispoziția funcționarului de a analiza activitatea instituției și de a înțelege care este aportul său în realizarea obiectivelor organizaționale și dorința lui de a îndeplini cât mai calitativ obiectivele individuale” [8; p. 19]. Descriind procesul formării competențelor și metodelor de evaluare, Raven atrage atenția asupra faptului că mecanismele economiei de piață și cele ale democrației reprezentative nu garantează îndeplinirea cu succes a formării și realizării competenței profesionale. „Comportamentul este determinat într-o măsură mult mai mare de motivare, decât de capacități. Scopul principal al pedagogilor și conducătorilor de unități este să-și concentreze efortul pe valorificarea motivării funcționarilor. Motivația este determinată de valorile personale, convingerile și opiniile sociale și politice, reprezentările privind locul pe care îl ocupă în organizație și în societate. Cercetările efectuate demonstrează că nu este funcțional să se aprecieze capacitățile separat de valori, reprezentări și așteptări. Astfel, evaluarea priorităților și a valorilor trebuie să fie nu una periferică, ci un scop de bază al celor preocupați de pregătirea profesională și managementul resurselor umane” [4; p. 20]. Motivația în muncă este un proces care implică două sisteme psihologice interdependente: alegerea scopului și efortul depus pentru atingerea acestuia. Primul sistem reprezintă starea dorită de către angajați și include preferințele și tendințele lor de a fi motivați de anumite tipuri de recompense și de a fi atrași

de realizarea anumitor obiective, pe când alegerea obiectivelor se referă la direcția acțiunii. Cel de-al doilea sistem include predispoziția comportamentală condiționată de un set de competențe, de automonitorizarea și autoevaluarea progresului personal și de autoreglarea reacțiilor în funcție de acest progres, determinând indivizii să depună efort pentru a atinge scopul stabilit. Perseverența în realizarea obiectivelor depinde mult de încrederea în forțele proprii și de capacitatea de organizare și concentrare. În contextul organizațional, vorbim atât de angajamentul și dispoziția unei persoane de a adopta și interioriza anumite obiective organizaționale, cât și de capacitatea de a persevera în realizarea sarcinilor. Ținând cont de mediul care este în continuă schimbare și de complexitatea obiectivelor organizaționale, este necesar ca funcționarii publici să-și asume responsabilitatea pentru performanța individuală și cea instituțională, beneficiind, în același timp, de suficientă libertate decizională și acțională.

Din perspectiva psihologică, competența profesională este definită ca o totalitate de cunoștințe, abilități și deprinderi corelată cu calitățile personale, cum ar fi independența, creativitatea, inițiativa, responsabilitatea, eficacitatea și orientarea spre rezultate. În abordarea sociologică, competența profesională reprezintă un model de organizare a cunoștințelor, deprinderilor, valorilor și calităților personale, care îi permit individului să ia decizii în domeniul său de activitate. Este evident că ambele modele sunt apropiate după conținut și se completează reciproc în analiza fenomenului studiat. Fiecare dintre teoriile menționate ne ajută să înțelegem mai multe aspecte ale competenței, constituind o premisă pentru demersurile întreprinse în cercetarea actuală.

Conceptul de competență este unul complex, interpretarea căruia nu este univocă. Competența se referă la capacitatea unei persoane de a realiza eficient o acțiune, un rol și o funcție. *Competența poate fi definită ca o totalitate de cunoștințe, abilități, atitudini*

și valori care conduc la acțiuni umane eficiente într-un domeniu, și contribuie la capacitatea unei persoane de a-și îndeplini eficient sarcinile și responsabilitățile. Competențele se definesc printr-un sistem de cunoștințe, abilități și atitudini. *Cunoștințele* reprezintă înțelegerea teoretică sau practică a unui lucru dintr-un anumit domeniu. *Aptitudinile* constituie un complex de însușiri fizice și psihice individuale, care condiționează realizarea cu randament a unei activități și care se dezvoltă odată cu acumularea continuă de experiență și informație. *Atitudinile* se referă la evaluările indivizilor cu privire la orice aspect posibil al lumii sociale și la măsura în care individul are reacții favorabile sau nefavorabile față de anumite probleme, idei, persoane, grupuri sociale sau alte elemente ale vieții sociale. Atitudinea generează o acțiune specifică, din care urmează un anumit comportament, iar odată cu schimbarea atitudinilor se schimbă și comportamentul oamenilor. Pentru un bun specialist nu este suficientă doar pregătirea în domeniu, posedarea unor aptitudini organizatorice și manageriale, însăși formarea unei competențe etice demonstrează capacitatea persoanei de a înțelege un argument etic, de a analiza o dilemă etică și de a propune soluții practice pentru problemele relevante din punct de vedere etic.

În accepțiunea juridică, competența profesională reprezintă capacitatea de a realiza activitățile cerute la locul de muncă în măsura nivelului calitativ specificat de către standardele ocupaționale. În accepțiunea psihologică, competența profesională înseamnă capacitatea de a satisface cerințe complexe prin planificarea și mobilizarea resurselor psihosociale în contextul unui sistem complex de acțiuni ce implică cunoștințe, abilități și atitudini (motivație, orientări valorice, emoții). Din perspectiva juridică, competența este determinată din exterior (obiectiv), iar din perspectiva psihologică, din interior (subiectiv). Elementul intrinsec - autoevaluarea - influențează semnificativ posibilitățile reale de acțiune, deoarece individul conștientizează abilitățile concrete

pe care le posedă și are voință pentru a depune efort și a-și forma abilitățile deficitare. În același timp, individul înțelege că competența va fi evaluată din exterior – extrinsec și după rezultatele obținute.

Performanța în activitate include două aspecte: acțional (comportamental) și final (rezultatele obținute), primul referindu-se la ceea ce angajatul face în situația de muncă, al doilea – la consecințele comportamentului individului. În ceea ce privește primul aspect, nu orice comportament conduce la performanță, ci doar cel care este relevant pentru scopurile organizației. Performanța este definită de judecată și evaluare și nu de acțiunea în sine, și doar acțiunile care pot fi măsurate sunt considerate ca fiind performanță. Din perspectiva celui de-al doilea aspect, nu toate rezultatele obținute se datorează performanței, deoarece pot interveni alți factori sau variabile. Din această cauză, comportamentale și cele finale ale performanței nu sunt întotdeauna legate logic între ele. Performanța poate fi definită atât prin rezultate concrete și măsurabile, cât și prin abilități personale și comportament organizațional.

Performanța reprezintă gradul de îndeplinire a sarcinilor care definesc postul ocupat de funcționarul public și se referă la contribuția pe care o aduce funcționarul public la realizarea obiectivelor autorității publice. Performanțele profesionale ale fiecărui funcționar public sunt evaluate anual. Procesul de organizare și desfășurare a procedurii de evaluare este reglementat prin *Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public*, Anexa nr. 8 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 4.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. „Criteriile de evaluare reprezintă abilitățile profesionale și caracteristicile comportamentale/atitudinile necesare funcționarilor publici pentru a îndeplini obiectivele, sarcinile de bază și atribuțiile de serviciu. Pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior și de conducere

se stabilesc următoarele criterii de evaluare: a) competență managerială; b) competență decizională; c) activism și spirit de inițiativă; d) eficiență; e) creativitate; f) comunicare și reprezentare.

Pentru funcționarii publici de execuție se stabilesc următoarele criterii de evaluare:

- a) competență profesională;
- b) activism și spirit de inițiativă;
- c) eficiență;
- d) calitate a muncii;
- e) lucru în echipă;
- f) comunicare” [3].

Evaluarea performanțelor reprezintă procesul prin care se decide cât de eficient lucrează funcționarii unei autorități publice în raport cu obiectivele și criteriile de evaluare/standardele stabilite. Conform informației prezentate în *Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016*, majoritatea funcționarilor publici - 99,1% - sunt evaluați cu calificativul „foarte bine” (50,4%) și „bine” (48,7%) și doar 0,9% au primit calificativul „satisfăcător”. Există în mod evident un decalaj între evaluarea la maximum de punctaj și criza de încredere în autoritățile administrației publice, care s-a conturat în ultimii ani în societatea moldovenească, datorită creșterii nivelului de corupție și lipsei respectului față de normele morale. Evaluarea este reglementată formal, însă informal, modul în care se fac evaluările în realitate include o mare doză de subiectivism. Considerăm că ar fi necesar un echilibru mai bun între o evaluare obiectivă, realistă și o motivare eficientă a funcționarilor publici.

Prin educație și formare crește nivelul de pregătire a resurselor umane. Nivelul competențelor determină capacitatea unei persoane de a avea succes pe piața muncii și de a participa activ în societate. Conform prevederilor *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* (art. 37) autoritățile publice au obligația să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de, cel puțin, 40 de ore anual și să prevadă în buget mijloa-

ce pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare [1]. În ceea ce privește conformarea instruirii funcționarilor publici la cadrul normativ pentru anul 2016, constatăm din datele prezentate în *Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016*, că ponderea funcționarilor publici instruiți minimum 40 de ore pe an a constituit 25.9% în anul 2016, comparativ cu 57,2% în anul 2011, acest indice fiind în continuă descreștere în ultimii cinci ani. „Pentru anul 2016, doar 65% din autoritățile publice centrale au avut planuri anuale de instruire, iar 44% au alocat, cel puțin, 2% mijloace financiare din fondul de salarizare. Astfel, asigurarea eficientă a procesului de dezvoltare profesională rămâne a fi o provocare” [5; p. 27].

Pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să poarte un caracter sistemic, planificat și continuu. Pregătirea sistemică se asigură prin niveluri diferite ale programelor de studiu – un învățământ superior și o pregătire profesională suplimentară.

Un rol semnificativ în procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici îl are Academia de Administrație Publică, care oferă atât studii superioare de master în cercetare și profesionalizare, precum și cursuri de dezvoltare profesională. În contextul, în care administrația publică din Republica Moldova este implicată într-un proces de reforme, considerăm necesară pregătirea tinerilor specialiști la programele de master, în cadrul cărora studenții își formează un sistem complex de cunoștințe în domeniul științei administrative și managementului serviciilor publice și care, la acest moment, nu sunt disponibile în măsură satisfăcătoare. În cadrul cursurilor de dezvoltare profesională se dezvoltă competențele profesionale și manageriale extrem de necesare în procesul de eficientizare a serviciilor publice, însă acestea nu pot înlocui programele de învățământ universitar. Calitatea gestiunii este un indicator integrativ al activității organelor de conducere, pe care o asigură funcționarii publici. Astfel, există o

legătură directă între competența profesională a funcționarilor publici și calitatea managementului în administrația publică.

În scopul eficientizării procesului de dezvoltare profesională a fost elaborat *Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020*, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016. Prioritățile și direcțiile de pregătire profesională a funcționarilor publici, incluse în program, sunt:

a) consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, comunicare, managementul schimbării/resurselor umane/conflictelor/proiectelor etc.);

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

c) dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru prestarea serviciilor publice;

d) îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici;

e) sporirea abilităților de planificare strategică și de elaborare a politicilor publice, precum și îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbilor străine [4].

Astfel, un obiectiv de bază al Guvernului la etapa actuală este managementul calitativ al resurselor umane, deoarece există o legătură directă între competența profesională și etică a funcționarilor publici și eficiența administrației publice. Cunoștințele noi acumulate și cele aprofundate, abilitățile dezvoltate și atitudinile modelate contribuie la modificarea comportamentului individual și organizațional, și, în consecință, la îmbunătățirea serviciilor prestate cetățenilor și motivarea funcționarilor publici. Un funcționar public trebuie să dea dovadă de profesionalism și atitudine morală în activitatea sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: <http://lex.justice.md/md/330050/>.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 4.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: <http://lex.justice.md/md/331023/>.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 „Cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 privind dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică”. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366277>.

5. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016. În: <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2016.pdf>.

6. Simon Herbert A. Comportamentul administrativ. – Chișinău: Știința, 2004, 300 p.

7. Sîmboteanu Aurel. Administrația publică: prin reformare spre modernizare: Culegere de studii. – Chișinău: CEP USM, 327 p.

8. Равен Джон, Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация. – Москва: Когито – Центр, 2002, 396 с.

Prezentat: 15 august 2017.

E-mail: angela.zelenschi@gmail.com