

PROCESUL DE PREGĂTIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA: PRINCIPII, ORGANIZARE ȘI ORGANISME IMPLICATE

PROCESS OF PREPARING CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PRINCIPLES, ORGANIZATION AND INVOLVED BODIES

CZU: 35.088.6(478)

Vadim VINTILĂ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the article, the principles and types of professional training of civil servants are subject to analysis. Also, in this article, the content of the professional training process of the civil servant has been examined, where the professional development system is mentioned, which includes the beneficiaries, types, forms, methods and training programs, service providers, financing of the continuous professional development process, the responsible bodies of coordinating and monitoring the process. Thus, the analysis is focused on identifying the actors involved in the process and highlighting the contribution of each factor involved.

Keywords: training, professional training, civil servant.

REZUMAT

În articol sunt supuse analizei principiile și tipurile pregătirii profesionale a funcționarilor publici. De asemenea, în prezentul articol s-a examinat și conținutul procesului de pregătire profesională a funcționarului public unde se menționează sistemul de dezvoltare profesională care include beneficiarii, tipurile, formele, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor, finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului. Astfel, analiza este axată pe identificarea actorilor implicați în cadrul procesului și relevarea aportului fiecărui factor implicat.

Cuvinte-cheie: instruire, pregătire profesională, funcționar public.

În sfera de activitate a guvernării un rol deosebit de important este acordat funcției executive, realizate și exercitate de administrația publică. Această funcție este realizată de factorul uman ce activează în cadrul autorităților administrației publice și instituțiilor publice, care realizează unitatea de acțiune a politicilor publice la nivel de stat.

Respectiv, personalul administrativ prin intermediul căruia se execută prevederile legale, reprezintă partea cea mai numeroasă și importantă componentă a administrației publice [1, p. 38].

Indiferent de modalitățile de dezvoltare, este cunoscut faptul că valoarea unei administrații, eficiența acesteia depind în cea mai mare măsură de oameni. Calita-

tea activității administrației publice este rezultatul nivelului de pregătire profesională a personalului. În procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcina de continuare a reformei administrației publice și de creare a unui personal de funcționari publici responsabil, eficient, transparent și profesionist. Potrivit prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, *„cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept”, iar, în acest scop, este necesară „crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea, efectuate în condiții echitabile și transparente”.*

Întru realizarea angajamentelor asumate și implementarea cu succes a reformelor administrației publice, Republica Moldova are de rezolvat mai multe probleme legate de: elaborarea reglementărilor administrative, depolitizarea administrației, pregătirea funcționarilor publici, selectarea și promovarea acestora pe bază de merit, asigurarea condițiilor de activitate și a carierei lor [1, p. 131]. Reieșind din acestea, formarea profesională a funcționarilor publici reprezintă un deziderat asumat de autorități în tentativa acestora de a moderniza și profesionaliza serviciul public în vederea implementării cu succes a reformelor necesare pentru asigurarea continuității parcursului european al Republicii Moldova. Serviciul public din Republica Moldova, trecând prin procesul de reformare, trebuie să se adapteze la un șir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Personalul din autoritățile administrației publice centrale și locale se confruntă cu schimbări frecvente ale cadrului normativ, cu noi cerințe ale sectorului privat și ale societății civile, cu cerințe fată de modernizarea ser-

viciilor publice. Pentru a răspunde acestor solicitări, personalul din autoritățile publice trebuie să fie calificat și să-și dezvolte permanent competențele. Prezența unor funcționari care nu mai reușesc să țină pasul, în plan profesional, cu schimbările ce au loc în serviciul public reprezintă o problemă de care trebuie să fie preocupată tot mai mult conducerea administrației publice.

Într-un mediu în continuă transformare, în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel dorit de performanță. Din aceste considerente, atât pentru beneficiul organizației, cât și al personalului, conducerea acesteia trebuie să contribuie permanent și prin diferite modalități la sporirea potențialului angajaților.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este stipulată în art. 37-38 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, secțiunea a 3-a, *„Dezvoltarea profesională a funcționarului public”.*

Astfel, potrivit art. 37 a Legii nr. 158/2008 și Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului 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”.*

Un alt act normativ important ce se referă la perfecționarea profesională a funcționarilor publici este Hotărârea Guvernului nr. 201 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. Prin Hotărârea respectivă este aprobat Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, care stabilește scopul, obiectivele, principiile, obligațiile, modul de organizare și desfășurare a procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici precum și noțiunea de sistem de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor.

Literatura de specialitate, ce analizează implementarea experiențelor preluate din alte state referitoare la pregătirea profesională a funcționarilor publici, atenționează asupra a două aspecte principale. În primul rând, de faptul că pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale, universale, aplicate de toate statele. Unul dintre ele este principiul permanentizării instruirii profesionale, ce le permite funcționarilor publici să acumuleze cunoștințele în funcție de sarcinile ce apar în fața autorităților administrației publice. În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră [2, p. 136-137].

Prin urmare, rezultă că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate da rezultate, doar dacă este bine organizată ca un proces continuu și asigurată cu programe moderne, cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire. Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor în administrația publică este practică în numeroase state ale lumii. Contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății, îndeosebi în peri-

odele de reformare a administrației publice, depinde de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă, capacitatea de a se adapta la situațiile noi pe care le înaintea-ză viața. În legătură cu aceasta, este foarte actuală problema continuării instruirii funcționarilor publici, deoarece volumul de cunoștințe acumulat cu trecerea timpului devine insuficient.

Dezvoltarea profesională reprezintă un proces complex, structurat dintr-un șir distinct de elemente, fără de care acesta nu ar putea fi realizat. Totodată, se datorează în cea mai mare parte importanței pe care o are personalul în cadrul oricărei activități. Anume de gradul de pregătire al personalului depinde rezultatul acțiunilor. Reieșind din aceste considerente, în continuare vom analiza care sunt actorii implicați în cadrul procesului de dezvoltare profesională a funcționarului, vom identifica etapele nemijlocite ce trebuie a fi parcurse pentru obținerea calității în procesul de perfecționare.

Dezvoltarea profesională, din punct de vedere al abordării sistemice, poate fi concepută drept un proces de gestionare a carierei ce se referă la evoluția funcționarilor publici în cadrul instituțiilor publice, potrivit nevoilor acestora și, evident, în funcție de performanța, potențialul și aspirațiile fiecărui funcționar public. Există un număr de elemente esențiale și complementare în ceea ce ține de constituirea sistemului de perfecționare profesională a funcționarului public. Referitor la elementele esențiale ale acestui sistem, determinăm că sistemul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici include tipurile, formele, metodele, programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, beneficiarii, finanțarea procesului de perfecționare profesională, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului de perfecționare profesională, inclusiv alte elemente. Anume aceste elemente principale în cadrul

unui proces de perfecționare profesională ne vor ajuta să identificăm actorii care sunt implicați.

Astfel, în scopul atingerii principalelor obiective pe care programele de dezvoltare profesională le propun funcționarilor publici at t la nivel central, c t  i la nivel de autoritate publică, sunt planificate și realizate un  ir de activita i de instruire de diferite tipuri  i forme.  n serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica conform căreia dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă  i autoinstruire [3, p. 10].

Instruirea externă prevede faptul că programele de instruire sunt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru func ionarii publici din diferite autorita i publice  i este organizată/coordonată de către Cancelaria de Stat – autoritate responsabilă de managementul func iei publice  i al funcționarilor publici pentru diferite categorii de personal din autorita ile publice centrale  i locale. Acest tip de instruire se organizează de asemenea de către ministere, alte autorita i publice, după caz, pentru speciali tii din autorita ile administrației publice locale  i din alte autorita i publice dec t cele din subordine, care activează în domeniul de competență/specializat [3, p. 10].

 n acest fel, observăm implicarea în cadrul procesului de perfecționare profesională a următorilor actori: Cancelaria de Stat, ministerele, institu iile subordonate acestora, precum  i alte autorita i ale administrației publice centrale.  n aceea i ordine de idei, este absolut necesar de a stabili că instruirea în afara locului de muncă se manifestă prin: seminare, ateliere, conferin e, mese rotunde  i alte forme de dezvoltare profesională realizate de către speciali tii din cadrul autorita ii publice sau prestatorii serviciilor de instruire la tematici de interes major pentru autoritate.

Instruirea internă este realizată de către autoritatea publică pentru personalul său (aparatul central, institu iile din subordine, autorita ile administrației centrale  i autorita ile administrației locale), respectiv aceasta poate fi realizată fie la locul de muncă sau în afara locului de muncă.  n cazul acesta, actorii implicați în cadrul programului de perfecționare profesională a funcționarului public, sunt orice autoritate a administrației publice centrale sau locale care utilizează diferite forme de instruire internă a funcționarilor săi, precum forme de rota ie pe posturi, instructaje, programe interne de instruire (seminare, ateliere de lucru, prezentări etc.),  nv  area din cele mai bune practici etc. [3, p. 10].

Drept rezultat, constatăm că, spre deosebire de instruirea externă, care prevede că programele de instruire sunt realizate, în majoritatea cazurilor, în mod centralizat pentru func ionarii publici din diferite autorita i publice, dar care desășoară activita i similare, instruirea internă din cadrul autorita ii publice prevede că programele de instruire se realizează de către autoritatea publică sub diferite forme  i metode pentru propriul personal.

Cel de-al treilea tip de instruire este autoinstruirea, care este organizată de către fiecare func ionar public în parte. Prin intermediul acesteia se sub n elege aportul personal al fiecărui func ionar public, în acest sens  ine de obligația sa morală de a se dezvolta  i perfec iona în mod continuu, de a- i  mbun a i capacit ile  i aptitudinile sale profesionale.  n acest sens, vom men iona că, din punctul nostru de vedere, anume func ionarul public este actorul principal în cadrul procesului de perfecționare profesională, deoarece acesta este cel care participă la toate formele de instruire organizate fie de autoritatea în care activează, fie de alte autorita i cu atribuții nemijlocite în domeniu, dar totodată are  i obligația morală de a căuta în

mod individual informația necesară pentru sporirea abilităților sale profesionale. Astfel, funcționarul public ca actor al procesului de perfecționare are atât rolul de beneficiar, de prestator (în cazul când un grup de funcționari publici desfășoară cursuri de perfecționare pentru alți funcționari), cât și de persoană aflată într-un proces continuu și permanent de autodezvoltare.

Un alt element esențial al sistemului de perfecționare profesională îl reprezintă finanțarea procesului de perfecționare profesională, care se efectuează din bugetul de stat în mod centralizat sau descentralizat și din alte surse financiare permise de legislație. Prin urmare, finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională. La acest capitol identificăm modalitatea de finanțare direct prestatorilor de servicii de instruire – la subiectele stabilite de Guvern, sau în cea de a doua situație poate fi realizată din contul ministerelor, altor autorități publice – la subiecte din domeniul de competență/specialitate în cadrul activităților de instruire realizate de acestea pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine.

Prin sintagma „pot fi folosite și alte surse financiare permise de legislație” evidențiem că se au în vedere: mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare; proiecte de instruire finanțate integral sau parțial de organisme internaționale; proiecte realizate de organizații necomerciale/asociații obștești etc. [4, p. 103].

Urmare a criteriului mijloacelor de finanțare, identificăm următorii actori implicați în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici: Guvernul Republicii Moldova, autoritățile centrale și locale interesate, organizațiile internaționale specializate în domeniu, precum și ONG-urile sau asociațiile obștești.

Următorul criteriu la care vomrecurge pentru a identifica actorii implicați în procesul de perfecționare profesională îl reprezintă cel al prestatorilor serviciilor respective, prin intermediul cărora se organizează și se desfășoară nemijlocit procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

Astfel, 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 prestatori cu statut de persoană juridică pot fi cei din țară, cât și de peste hotare cu drept de desfășurare a activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și adulților, la fel și acei prestatori ai serviciilor de instruire cu statut de persoană fizică, de asemenea din țară și de peste hotare.

Referitor la rețeaua prestatorilor serviciilor publice cu statut de persoană juridică identificăm următoarele instituții [5, p. 452]:

1. Academia de Administrare Publică.
2. Organizații și instituții de stat sau private licențiate și acreditate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării în domeniul instruirii adulților, inclusiv instituții de învățământ universitar, școli de business.
3. Centre de instruire din subordinea ministerelor, altor autorități publice.
4. Asociații obștești cu experiență în domeniu.

De asemenea, autoritățile publice pot încheia contracte de prestare a serviciilor de perfecționare și cu persoane fizice: formatori profesioniști - persoane cu experiență, abilități și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii adulților și nemijlocit a funcționarilor publici; instructori-practicieni - conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire; cadre didactice titulare din învățământul universitar.

Fiecare dintre acești factori menționați au anumite atribuții și competențe în procesul de perfecționare profesională. În continuare vom puncta atribuțiile fiecărui factor separat în funcție de reglementările legale în domeniu, dar mai cu seamă făcând referire nemijlocită și directă la regulamentul ce stă la baza acestui proces. Inițial, vom delimita domeniul de competență a conducerii autorității publice.

Prin urmare, conducerea autorității publice: stabilește obiectivele de instruire a căror realizare va contribui la obținerea unor performanțe mai înalte ale autorității publice; aprobă planurile de instruire; alocă mijloacele financiare necesare; monitorizează procesul de perfecționare profesională a personalului etc. La rândul lor, șefii de subdiviziuni, fiind implicați, contribuie prin: identificarea necesităților individuale de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din subordine și cele la nivel de grup/subdiviziune. Acesta mai elaborează, în baza necesităților identificate, solicitări privind subiectele/tematicile pentru activitățile de instruire internă și cea externă și le prezintă subdiviziunii resurse umane. De asemenea, planifică, organizează, monitorizează și evaluează instruirea la locul de muncă a colaboratorilor din subdiviziune, inclusiv a celor nou angajați și a funcționarilor publici debutanți.

Serviciul sau subdiviziunea resurse umane din autoritatea publică sau persoana responsabilă de lucrul cu personalul are următoarele atribuții: identifică, în comun cu șefii de subdiviziuni și funcționarii publici, necesitățile de instruire ale personalului; planifică procesul de instruire; evaluează activitățile de instruire și impactul lor asupra activității funcționarului public; ține evidența datelor referitoare la instruirea personalului, înscrie datele corespunzătoare în dosarul personal al fiecărui funcționar public; întocmește și prezintă conducerii autorității publice rapoarte cu

privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

Un alt actor al procesului de perfecționare și dezvoltare profesională îl reprezintă însăși funcționarul public. În componența atribuțiilor acestuia intră următoarele competențe: colaborează cu conducătorul subdiviziunii și lucrătorii serviciului resurse umane la identificarea necesităților de instruire; participă activ la realizarea obiectivelor de instruire; oferă informații necesare pentru evaluarea eficienței activităților de instruire; aplică cunoștințele, abilitățile și modelele de comportamente obținute în activitatea practică, inclusiv alte competențe specifice procesului respectiv.

Nu în ultimul rând, este necesar de a identifica și prezenta atribuțiile factorului major implicat în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, care este Cancelaria de Stat. Rolul Cancelariei de Stat constă în contribuirea la modernizarea administrației publice prin elaborarea, ajustarea și promovarea politicilor de stat eficiente și a cadrului normativ în domeniul personalului din serviciul public.

Referitor la atribuțiile Cancelariei de Stat privind dezvoltarea și perfecționarea personalului autorităților publice, identificăm următoarele: acordă asistență metodologică în domeniu; coordonează procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici; asigură evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici; planifică cursurile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici finanțate din bugetul de stat și din mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare; coordonează procesul de dezvoltare profesională (aprobă cerințele privind programele de dezvoltare profesională continuă și criteriile de evaluare a acestora, aprobă programele de instruire la nivel central a diferitor categorii de funcționari publici; organizează instruirea persoanelor res-

ponsabile de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici etc.) și alte atribuții ce vizează perfecționarea profesională a funcționarilor publici în mod particular, dar și activitatea amplă a acestora în ansamblu.

În concluzie, evidențiem că se distinge un spectru larg de actori implicați în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, printre care: Cancelaria de Stat, ministerele, prestatorii de servicii de perfecționare, subdiviziunile structurale interne etc. și, nu în ultimul rând, însăși funcționarul public, care, în opinia noastră, joacă un rol-cheie în cadrul acestui proces, având dublă calitate de obiect-subiect. Rezultatele analizelor ne permit

să afirmăm că activitățile de instruire pot fi organizate și desfășurate în incinta autorității publice, precum și în afara acesteia, de către colaboratorii autorității publice, dar și de către diferiți prestatori de servicii de instruire. Totodată, au fost identificate etapele distincte în cadrul procesului de perfecționare, fără de care, datorită interdependenței reciproce, nu ar fi posibilă dezvoltarea profesională eficientă a personalului din autoritatea publică. Datorită acestor etape, este posibilă asigurarea utilizării eficiente a resurselor de timp, financiare, informaționale alocate pentru îmbunătățirea competenței și abilităților resursei umane, adică a funcționarului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Santai I. Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, 279 p.
2. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Museum, 2001. 174 p. ISBN: 978-9975-906-46-3.
3. Doicov E., Gheorghita T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă: Ghid metodic/Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politica de cadre. Chișinău: Ed. „Bons Offices” SRL, 2011. 90 p. ISBN 978-9975-80-477-6.
4. Cojocaru S. și alții. Managementul resurselor umane în administrația publică. Chișinău: AAP, 2011. 184 p. ISBN 978-9975-4241-1-0.
5. Platon M. Administrația Publică. Chișinău: Ed. Universul, 2007. 926 p. ISBN: 978-9975-47-006-3.

Prezentat: 26 noiembrie 2019.

E-mail: vadim.vintila88@gmail.com