

ANALIZA NECESITĂȚILOR DE INSTRUIRE ÎN CADRUL STRATEGIEI NAȚIONALE DE INSTRUIRE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN MOLDOVA

Cezary TRUTKOWSKI (CoE), Luba VAVROVA (CoE),
Eduard MELNIC, Mihail PEREBINOS, Liubomir CHIRIAC

SUMMARY

1. Scopurile, adoptarea și metodele de implementare a analizei necesităților

Training Needs Analysis has as a main goal the identification of the real level of training within the local public administration, also to identify the necessity of training for civil servants and elected people. The authors of this article tried to create an objective and representative survey of civil servants level and also to assess the main sources of training for them.

de instruire

Analiza necesităților de instruire (ANI) s-a desfășurat în cadrul proiectului CoE ca o etapă inițială a elaborării Strategiei Naționale de Instruire (SNI) pentru administrația publică locală din Moldova. Scopurile ei au presupus efectuarea unei analize independente și solide la nivel de municipiu și raion, care va servi drept bază de date obiective pentru elaborarea SNI orientate spre condițiile existente, experiența și doleanțele funcționarilor publici și aleșilor locali, pentru elaborarea scopului și a conținutului cursurilor de instruire, pentru implementarea și susținerea Strategiei, a procesului analizei necesităților de instruire și pregătirea SNI cu implicarea și cooperarea tuturor partenerilor și actorilor interesați. Obiectivul principal a fost determinarea necesităților de instruire, a grupurilor-cheie din sistemul APL din Moldova și identificarea elementelor necesare pentru un cadru de instruire viabil.

Metodele de implementare ale analizei necesităților de instruire

Analiza necesităților de instruire (ANI) s-a bazat pe trei investigații diferite: chestionarea pe un eșantion

reprezentativ de municipii și raioane, fiind implicați funcționarii publici și aleșii locali; interviuarea în profunzime a diferitor categorii de respondenți; analiza cadrului legal existent în domeniul instruirii.

Interviura în profunzime

Rățiunea utilizării tehnicilor cercetării calitative era cauzată de lipsa informațiilor profunde și credibile atât despre scopul și tipul de cunoștințe și abilități necesare pentru factorii de decizie la nivel local, cât și înțelegerea și definirea necesităților individuale pentru instruire. Obiectivele importante ale interviurii în profunzime fiind:

- identificarea problemelor legate de condițiile curente de muncă ale funcționarilor numiți și aleși din APL;

- investigarea percepției reformei în administrația publică (evaluarea cadrului legal existent și corelarea sa cu prioritățile de instruire ale APL);

- explorarea ideilor despre posibilitatea instituționalizării implementării Planului de Acțiuni pentru SNI.

- evaluarea responsabilității APL,

Interviuearea individuală on profunzime de obicei este desfășurată de un intervievant instruit, on conformitate cu un scenariu detaliat, pregătit din timp care definește obiectivele și regulile generale ale conversației (on cazul nostru a fost efectuată de 3 experți locali).

Utilizarea interviuării permite examinarea atentă a modului de gândire și acțiune a intervievatului. Datorită acestei metode e posibilă onțelegerea unui segment anumit al realității, al diferitor acțiuni și cunoașterea deplină a individului. Tehnica dată este utilă, on special, on cazul sondajelor de cercetare a fenomenelor / subiectelor evaluării individuale.

Interviuearea individuală on profunzime este destinată, de obicei, unui grup de indivizi caracterizați prin aceeași caracteristică, importantă pentru obiectivele cercetării și durează aproximativ o oră.

Trebuie de accentuat, că datele interviuării on profunzime nu reprezintă opinia ontregii populații. Oricum, oferă o mai bună onțelegere a poziției, gândirii și atitudinii interviuaților, onșă ea permite cercetătorului să onțeleagă mai bine problema on cauză.

Activitatea on cauză este, de obicei, desfășurată de un intervievant instruit, on conformitate cu scenariul pregătit și definit din timp cu obiective și reguli generale ale conversației (On cazul

On timpul interviuării s-au colectat informații necesare referitor la:

- recunoașterea celor mai problematice domenii on activitatea cotidiană a APL;
- descrierea practicilor existente on soluționarea acestor probleme;
- definirea domeniilor importante de instruire on raport cu problemele și practicile existente;
- definirea celor mai răspndite atitudini față de guvernarea locală și participarea cetățenilor, precum și a atitudinii față de dezvoltarea personală și participarea la instruire;
- evaluarea necesităților individuale

de instruire;

- sursele de informații relevante pentru necesitățile de instruire.

Interviuearea s-a desfășurat on 3 zone ale Republicii Moldova:

a) Zona de Nord (raionul Drochia, Universitatea de Stat Bălți); Zona de Centru (raionul Ialoveni, Universitatea de Stat din Chișinău); Zona de Sud (UTAG, raionul Ștefan Vodă, Universitatea de Stat din Cahul).

Au fost efectuate 27 de interviuri cu reprezentanții diferitor instituții și organizații (tabelul de mai jos), durata medie a unui interviu fiind de aproxi-

Numărul instituției	Numărul
ONG-uri	5
Comitete parlamentare	3
Mediul academic	3
Organizații neguvernamentale	6
Religie	5
Militar și Administrație Centrală și Regională	5
Total :	27

Descrierea detaliată a rezultatelor componentei calitative sont date on rezumatul dlui Liubomir Chiriac, anexat la lucrarea de față.

Cercetarea cantitativă - chestionarea

Folosirea metodei date a fost on

strictă corespundere cu SNI și necesitatea creării unui cadru de instruire racordată la necesitățile și așteptările recipienților, on corespundere cu cerințele legale, instituționale și necesitatea obținerii datelor credibile, reprezentative și verificabile despre situația curentă on APL.

Scopurile chestionării au fost:

- studierea experienței la zi on domeniul instruirii funcționarilor din APL;
- evaluarea nivelului de dezvoltare a autorităților locale și a provocărilor cu care se confruntă acestea;

Intervalul de oncredere de obicei este exprimat prin cifre și are o manșă de eroare de plus-minus la rezultatele sondajelor din ziare și de la televiziune. De exemplu, dacă folosim intervalul de oncredere de la 4 la 47 % din eșantion, putem fi siguri că dacă am fi chestionat ontreaga populație, relevant ar fi răspunsul de 43% (47-4) și, respectiv 51% (47+4).

Gradul de oncredere indică credibilitatea (siguranța) rezultatelor obținute. Rezultatele reprezintă adevăratul procent al populației, opinia ei și gradul de a fi ales răspunsul minte on cadrul intervalului de oncredere.

Gradul de oncredere de 95% onseamnă că putem fi siguri on proporție de 95%; cel de 99% - on proporție de 99 la sută. Majoritatea cercetătorilor ol folosesc pe cel de 95%.

Implementarea chestionării

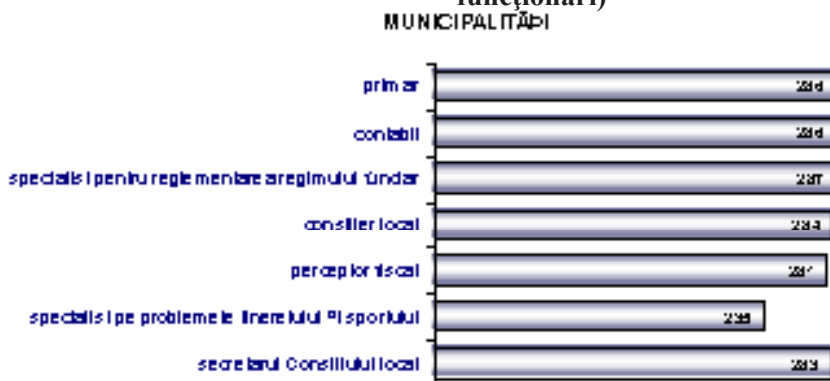
Chestionarea s-a desfășurat pe un eșantion reprezentativ de municipalități și raioane, constituind on final 2 sub-eșantioane:

- 286 (din 903) de primării cu un interval de oncredere de 95% (selecția eșantionului fiind aleatorie).
- au fost supuse investigării toate cele 32 de raioane.

Activitatea s-a produs conform următoarei scheme:

și președinților de raioane s-au completat on timpul interviului cu persoanele interviuate (selecția și instruiți de experții locali)

- Altor categorii de respondenți li s-au oferit chestionarele pentru completare, care au fost colectate, ulterior, de către operatorul de interviu (430 de chestionare au fost colectate din raioane (14 categorii de funcționari; 1942 de chestionare au fost colectate din municipalități (7 categorii de funcționari)



On rezultatul chestionării s-a obținut o cunoaștere obiectivă a necesităților, problemelor și așteptărilor on domeniul instruirii pentru APL din țară, precum și date concludente despre specificul cursurilor de instruire. On plus, s-au obținut date statistice, care pot fi folosite on paralel, on procesul de reformă on APL.

Analiza cadrului legal

Procesul de perfecționare profesională a funcționarilor din administrația publică este reglementat de prevederile cadrului legislativ și normativ on vigoare și anume:

- Legea serviciului public, nr.443-XIII din 04 mai 1995¹;

- Concepția cu privire la politica de personal on serviciul public, Hotărârea Parlamentului nr.1227 – XV din 18 iulie 2002²;

- Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.253-XV din 19.06.2003 pentru aprobarea Concepției privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane³;

- Hotărârea Guvernului nr.522 din 20.05.2004 despre aprobarea Regulamentului cu privire la atestarea funcționarilor publici⁴;

- Hotărârea nr. 845 din 26 iulie 2004 referitor la aprobarea Regulamentului cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici⁵;

- Hotărârea Guvernului nr.1424 cu privire la organizarea formării profesionale continue⁶;

- Hotărârea nr. 962 din 05 august 2003 privind asigurarea funcționării Academiei de Administrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova⁷.

Din reglementările menționate rezultă că formarea și perfecționarea

profesională reprezintă un drept, dar și o obligație a funcționarilor din administrația publică și contribuie on mod implicit la promovarea lui on serviciul public. On același timp, cadrul legal existent nu definește clar obligativitatea instruirii inițiale (la momentul angajării on serviciul public), precum și a perfecționării continue on vederea promovării on carieră și majorării salariului. Deci, nu există o corelare ontre procesul de perfecționare profesională și dezvoltarea carierei acestuia, precum și a motivării lor.

Regulamentul cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici indică asupra metodelor de identificare a necesităților de instruire a funcționarilor publici, dar nu specifică modalitatea de analiză a lor. Se resimte lipsa unui sistem de studiere și analiză a necesităților de instruire a funcționarilor din administrația publică.

Studierea cadrului legal a scos on evidență necesitatea elaborării și definirii clare, printr-un act normativ a standardelor privind elaborarea programelor de instruire; creării unei structuri consolidate, a unei rețele la nivel național și regional a prestatorilor de servicii de instruire și stabilirea relațiilor de colaborare ontre ei; stabilirii mecanismelor de finanțare a procesului de perfecționare a funcționarilor publici.

Generalizond, putem menționa că, actualmente, on Republica Moldova nu există, dar se simte necesitatea elaborării și implementării unei Strategii de perfecționare profesională , prin care s-ar stabili Cadrul de organizare și funcționare a unui sistem de

perfecționare la nivel național.

On cap. “Obiectivele de dezvoltare pe termen lung” art. 138 al Legii nr. 398-XV din 2 decembrie 2004 “Privind aprobarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Saraciei”⁸ se stipulează că : Elaborarea și implementarea SCERS reprezintă etapa de baza de realizare pe termen lung ale dezvoltării social-economice a țării. Obiectivele acestei strategii corespund standardelor și practicilor general acceptate pe plan internațional, european și național. Aceste obiective sunt:

I) dezvoltarea durabilă și social orientată;

II) reintegrarea țării;

III) integrarea europeană.

Conform art.153 Starea actuală a administrației publice se caracterizează prin următoarele:

- din punct de vedere funcțional și instituțional, administrația publică nu s-a adaptat suficient la rigorile impuse de tranziția la economia de piață. Abordarea strategică a problemei reformei administrației publice a fost utilizată într-o măsură limitată, manifestându-se doar la elaborarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu /CCTM/;

- principiile, metodele de selectare și avansare a funcționarilor publici nu corespund obiectivelor de asigurare a unei administrări eficiente, de elaborare și promovare a unei politici eficiente de calitate;

- posibilitățile actuale sunt insuficiente pentru utilizarea metodelor moderne de management;

- nivelul scăzut al salarizării are un impact negativ asupra motivării și eficienței activității funcționarilor

publici;

- reglementarea excesivă complică administrarea eficientă a proceselor de dezvoltare social-economică. Aceasta constituie un impediment on dezvoltarea sectorului privat, contribuie la extinderea corupției și subminează oncrederea societății on autoritățile administrației publice;

- sistemul on vigoare de colectare a impozitelor nu asigură participarea deplină și echitabilă a tuturor contribuabililor potențiali la formarea veniturilor publice, ceea ce mărește povara fiscală a contribuabililor onești;

- elaborarea și realizarea politicii macroeconomice, sectoriale și regionale se bazează insuficient pe studii analitice, ceea ce ompiedică promovarea unei politici de calitate;

- on procesul de luare a deciziilor de către autoritățile administrației publice persistă un grad inferior de transparență.

Obiectivele și prioritățile SCERS sunt strons corelate cu Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și sunt acceptate de comunitatea internațională.

Conform art. 215 SCERS “Reforma Administrației publice locale creează condiții pentru continuarea procesului de descentralizare. Drepturile și obligațiile administrației publice locale au fost stipulate de legile ce țin de elaborarea bugetelor locale, gestionarea finanțelor publice locale “garanțiile autonomiei locale, componența și omputernicirile autorităților administrației publice locale, administrarea patrimoniului unității administrativ teritoriale.

On același timp există probleme legate de imperfecțiunea cadrului juridic normativ, mecanismelor de descen-

tralizare economică și financiară, lipsa delimitărilor clare între autoritățile APC și APL, nivelul profesional insuficient al funcționarilor din APL.”

Programul Național “Satul Moldovenesc”, ondreptat anume spre dezvoltarea localităților rurale, conține separat capitolul VI: “Formarea profesională a cadrelor din serviciul public.” On art. 313 se stipulează că: “Autoritățile APL oncă nu s-au adaptat suficient la condițiile economice de piață și ale unei societăți democratice. Principiile și metodele de selectare, instruire și perfecționare continuă oncă nu corespund pe deplin obiectivelor de asigurare ale unei administrații eficiente, de elaborare și promovare a unor politici de calitate onaltă. Nivelul de pregătire a cadrelor din serviciul public este insuficient pentru utilizarea metodelor moderne ale managementului financiar, informațional și educațional”.

Un rol deosebit oi revine Academiei de Administrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova, care conform Statutului oși desfășoară activitatea on calitate de centru național de promovare a politicii de stat on domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților administrației publice. Conform Programului Național “Satul Moldovenesc” acestea sunt următoarele:

- “satisfacerea integrală a necesităților RM on vederea formării și perfecționării continue a funcționarilor publici din mediul rural;
- ameliorarea calității procesului de instruire și ajustarea sistemului de studii din AAP la standardele europene;

- implementarea tehnologiilor noi manageriale și informaționale, precum și a promovării responsabilității, patriotismului, valorilor democratice și culturale on activitatea personalului din AP”;

Printre acțiunile prioritare se enumeră: (i) restructurarea, modernizarea și ajustarea la standardele europene ale structurilor, strategiilor, concepțiilor și planurilor de studii ale AAP, (ii) elaborarea și implementarea curriculumului nou on vederea pregătirii funcționarilor publici din APL on cadrul studiilor postuniversitare, organizarea filialelor AAP la Bălți și Cahul”, și alte activități.

Conform Hotărârii Guvernului RM nr. 845 din 26.07.2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici”: Conducătorii autorităților publice vor asigura caracterul continuu, sistematic și planificat al procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici, iar conform p. 4. Ministerul Educației și Tineretului va prezenta trimestrial Aparatului Guvernului RM și autorităților publice de nivelul doi lista instituțiilor de onvățământ acreditate, care pot presta servicii de perfecționare profesională a diferitelor categorii de funcționari publici și aleși locali.

Conform prevederilor Regulamentului “Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” aprobat prin această Hotărâre de Guvern sunt stabilite sarcinile de bază ale formării continue. Conform p.11 „rețeaua prestatorilor de instruire se formează de AAP, iar autoritățile publice vor selecta acei prestatori de instruire, care vor propune programe corespunzătoare și condiții convena-

bile.” Regulamentul stipulează momente legate de sistemul de perfecționare, finanțare și desfășurare a procesului de perfecționare continuă, precum și atribuțiile factorilor implicați în procesul de perfecționare continuă. Prin prevederile p.18 ale Regulamentului sunt stipulate obligațiile conducătorului autorității publice, ale serviciului resurse umane a autorității publice, a prestatorilor serviciilor de instruire a funcționarului public. Prin prevederile dispozițiilor finale p.2.3 “fiecare funcționar public trebuie să beneficieze de cursuri cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, iar o dată la 4 ani să urmeze cursuri de perfecționare cu o durată de cel puțin 72 ore / 2 săptămâni. /”.

Comanda de stat pentru 2005 a fost stabilită prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1486 din 31 decembrie 2004 și a prevăzut organizarea a 32 de seminare de instruire pentru 1083 de funcționari din administrația publică centrală și locală. În perioada respectivă au fost realizate 32 de seminare în cadrul cărora și-au atins calificarea 880 de funcționari, inclusiv circa 75 % din APL.

Pe lângă tematica specifică fiecărei categorii de funcționari, la solicitările participanților la cursuri, programele tematice au conținut și subiecte ce vizează integrarea europeană a Republicii Moldova, prevederile strategiilor naționale de dezvoltare, implementarea prevederilor programelor naționale privind respectarea drepturilor omului și „Satul Moldovenesc”, prevenirea și combaterea corupției în sectorul public, sistemul de asigurări în medicină, cursuri socio-umanistice și a.

Conform Hotărârii Guvernului

nr. 114 din 01 februarie 2006 în AAP urmează a fi perfecționați circa 1100 funcționari publici dintre care o bună parte din APL. În același timp, autoritățile administrației publice locale au intervenit în permanență cu demersuri către AAP și alți prestatori de servicii în vederea organizării seminarelor de instruire în teritoriu pe diferite probleme ce vizează activitatea APL. Astfel, Academia a realizat în teritoriu mai multe cursuri de instruire pentru funcționarii publici și aleșii locali. Rolul deosebit care îl ocupă AAP în procesul de formare continuă este bine văzut și în datele anchetării precum și recunoscut de actorii participanți la interviul în profunzime.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 962 aprobă lista categoriilor de funcționari publici și persoane cu funcții de răspundere electivă, care se pot înscrie la studii postuniversitare la AAP prin comanda de stat, schema privind durata și periodicitatea perfecționării continue a cadrelor din AP, modelul documentelor obținute.

Evoluția dezvoltării administrației publice, a actelor normativ legislative și strategiilor de dezvoltare, modificările din Legea Onvătămontului și cele care urmează să fie operate odată cu aderarea Republicii Moldova la Procesul de la Bologna, aprobării Planului de Acțiuni „Republica Moldova - Uniunea Europeană”, Strategiei de reformă în APC etc. invocă necesitatea urgentării modificărilor în structura și modul de formare continuă a funcționarilor publici din administrația publică.

Conform Strategiei de reformă în APC p. 2.3. „în cadrul reformelor administrației publice în derulare există

tendențe evidente, pe care nu le va ocoli nici Republica Moldova. Ele se referă la următoarele procese:

- o nouă concepere a poziției sectorului public în societate și căutarea nivelului optim de reglementare a accesului din punct de vedere a intereselor publice;
- perceperea administrației publice drept serviciu pentru populație;
- desconcentrarea administrativă și descentralizarea serviciilor publice.”

Va fi nevoie de luat în considerație Hotărârea Parlamentului RM nr.300-XVI din 24.11.2005 „Cu privire la programul legislativ al Parlamentului RM pentru anii 2005- 2009”. Conform acestei Hotărâri a Parlamentului o serie de legi urmează a fi elaborate /ex.: „Codul de legi ale educației”, iar o parte a legilor existente urmează a fi modificate / ex.: „Legea nr. 397-XV din 16.03. 2003 privind finanțele publice locale. / MO, nr.248-23, 2003/, Legea nr.123-XV din 18 martie 2003 privind administrația publică locală /MO, nr.49, 2003.

În prezent, studii superioare în domeniul administrației publice pentru absolvenții liceelor sunt propuse la Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea de Stat din Cahul și Academia de Studii Economice din Moldova. Analiza eficacității acestor studii universitare a fost efectuată în cadrul unui proiect finanțat de fundația SOROS, iar informația relevantă poate fi obținută în incinta acestei organizații. Astfel, furnizorii de formare continuă a funcționarilor pentru întreg serviciul public în țară sunt:

- Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova ca centru național de pro-

movare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a serviciului public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice. La moment, AAP este unica instituție acreditată în domeniu;

- facultățile din cadrul USM, ASEM și Universitatea de Stat din Cahul în cadrul cărora se pregătesc specialiști licențiați;
- organizațiile nonguvernamentale care desfășoară programe necoordonate în domeniul administrației publice.

Pe lângă activitățile de formare în instituțiile menționate în cadrul programelor finanțate de donatorii străini se desfășoară sesiuni de formare, destinate funcționarilor publici.

Principalele probleme identificate în cadrul anchetării, interviului în profunzime și analizei legislației în vigoare se reduc la următoarele:

- lipsește strategia unitară de formare a funcționarilor publici din AP;
- nu există necesități bine definite în ceea ce privește formarea și stabilirea priorităților în acest domeniu;
- deși Hotărârea Guvernului RM nr.845 din 26.07.2004” Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” MO nr.132-137 definește rețeaua prestatorilor de servicii, care este formată de AAP, aceasta lipsește, iar prestatorii de programe de instruire nu-și coordonează programele de instruire;
- programele de studii existente nu sunt adaptate la cerințele reale și standardele UE;
- planurile de învățământ existente pentru studiile superioare în diferite instituții nu corespund cerințelor și standardelor în domeniu;

- mijloacele financiare existente nu sunt suficiente pentru asigurarea programelor de formare;

- departamentele de resurse umane din APL nu se ocupă suficient de problema formării continue a personalului;

- între furnizorii de instruire există diferențe organizaționale și operaționale.

On contextul organizării unui sistem integru și continuu de instruire pentru funcționarii publici, este necesar de a realiza calcule estimative referitor la numărul funcționarilor și la necesitatea de instruire anuală a acestora și resursele financiare disponibile.

2. Rezumatul concluziilor interviului on profunzime

Sistemul de instruire este considerat a fi insuficient. Pentru a înțelege motivele unei asemenea situații trebuie să luăm on considerare următoarele momente: lipsa finanțării, care este o problemă permanentă, colaborarea slabă cu donatorii și organizațiile finanțatoare, motivarea inadecvată din punct de vedere moral și material on vederea dezvoltării profesionale prin intermediul instruirii continue. Persoanele intervievate au accentuat că cei mai importanți actori din APL trebuie să fie implicați on procesul de ombunătățire a cadrului legal, subliniind necesitatea instruirii consilierilor locali și raionali deoarece de dezvoltarea lor profesională. depinde on mod direct calitatea deciziilor adoptate la nivel local. Dar aceste categorii n-au fost instruiți on ultimii ani.

Au fost identificate următoarele probleme on APL:

- * Imperfecțiunea cadrului legal
- Regulamentele on domeniul APL

nu sunt bine alcătuite, fiind deseori supuse modificărilor și schimbărilor.

- * Cunoașterea insuficientă a cadrului legal on domeniul APL

- Cadrul legal este destul de obscur și neclar – legile on domeniul finanțelor publice, managementul patrimoniului local sunt greu de interpretat fără un expert.

- Lipsa accesului liber la bazele de date on domeniul legislației.

- * Insuficiența resurselor financiare pentru instruirea funcționarilor publici și aleșilor locali

- Lipsa mijloacelor de informare și comunicare create pentru autoritățile publice

- Nu există surse specializate de informare pentru administrația APL

- * Lipsa unui sistem național eficient de instruire pentru funcționarii publici și aleșii locali

- * Relații slab dezvoltate cu donatorii

- * Motivarea inadecvată a funcționarilor publici on domeniul dezvoltării profesionale are multiple cauze:

- (1) remunerarea insuficientă;

- (2) securitate redusă a locului de muncă;

- (3) nu există cereri formale pentru dezvoltare profesională

- * Lipsa literaturii profesionale, lipsa centrului național de susținere a administrației publice

- * Nivel jos de schimbare a experienței avansate și de promovare a practicilor reușite

- * Colaborarea insuficientă între APL și sectorul nonguvernamental on domeniul prestării instruirii

- * Colaborarea insuficientă între

APL și mediul academic în domeniul prestării instruirii

- * Implicarea insuficientă a ministerelor în procesul de instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali

- * Eficiența redusă în domeniul instruirii organizațiilor profesionale a funcționarilor publici și aleșilor locali

- Resursele existente nu sunt utilizate la nivelul necesar, iar consultanța este foarte limitată

- * Concentrarea serviciilor de instruire în Chișinău

Restricțiile instituționale și organizaționale ale dezvoltării SNI

În cadrul elaborării SNI, principalii actori, implicați în problemă, trebuie să aibă o viziune comună asupra acestui proces, să constituie un parteneriat. Procesul de instruire trebuie să fie susținut financiar de bugetele locale și centrale, precum și de resursele sectoarelor private și asociative.

Sprijinul metodologic pentru SNI

Există un acord al tuturor actorilor importanți din Moldova referitor la unificarea eforturilor și implicarea mai activă în dezvoltarea și consolidarea suportului metodologic și didactic pentru SNI. Sistemul existent de instruire în APL nu este bazat pe necesități, fiind inefficient. Cadrul legal de instruire, chiar dacă formal există, rar este onșorit de aplicarea eficientă a prevederilor, fiind restrictiv și centralizat.

Actorii din teritoriu, fiind intervievați, optează pentru crearea centrelor regionale de instruire (ex. Cahul și Bălți), pentru ca mediul academic să fie implicat în efectuarea studiilor și analizelor, sintezelor, precum și pentru oferirea serviciilor de instruire, evaluare a cunoștințelor și abilităților

funcționarilor publici și aleșilor locali. Se optează și pentru perfecționarea mecanismelor în elaborarea materialului didactico-instructiv în procesul de instruire.

Responsabilitatea prestatorilor de servicii în instruire

Este necesar de a elabora mecanisme clare în domeniul responsabilității tuturor actorilor implicați în procesul de instruire. Monitorizarea procesului de instruire trebuie să fie realizată de organizațiile finanțatoare în comun cu cele care posedă experiență în domeniu. Majoritatea persoanelor interievate consideră că atunci când problemele examinate nu sunt atât de dificile, putem apela la colegii cu mai multă experiență. În acest caz, seminarele trebuie să fie desfășurate la nivel local și regional. Dar când problemele de instruire sunt mai complicate, din punct de vedere teoretic, seminarele trebuie să aibă loc la nivel național.

3. Rezumatul concluziilor din chestionare

- * APL este structurată pe 2 nivele: municipalități și raioane. Mai mult de 30 % din ele au mai puțin de 2000 de locuitori.

- * În municipalitățile Republicii Moldova, situația economică este dificilă și problematică, persistând cea a infrastructurii locale, în timp ce agricultura rămâne a fi sectorul de bază.

- * Numai jumătate din municipalități întreprind acțiuni pentru atragerea investitorilor. Instituirea unei afaceri rămâne a fi un proces de lungă durată.

Organizarea muncii și condițiile de muncă în birou

- * Condițiile de muncă sunt în gen-

eral satisfăcătoare.

* Se onregistrează o lipsă a tehnicii de calcul on municipalități - on consecință accesul limitat la INTERNET face dificilă utilizarea tehnicilor moderne de comunicare.

* Managementul resurselor umane on multe municipalități este foarte limitat, peste 1/3 din ele niciodată nu evaluează performanțele personalului

* Munca on echipă este utilizată doar ad-hoc. Doar 1/5 din municipalități organizează grupe de lucru pentru soluționarea problemelor de dezvoltare

Dezvoltarea socio-economică a municipalității

* Majoritatea municipalităților au un plan general de dezvoltare

* Jumătate din strategiile existente nu se ocupă de dezvoltarea profesională a managementului local

* Aproximativ 40% din primari declară că folosesc instrumente ale managementului financiar. Dar numai 15 % din municipalități declară că-și planifică finanțele on perspectivă multi anuală.

Accesul public la informație și transparența activității

* Aproape o 1/3 din primari n-au indicat nici o cale de lucru cu cetățenii.

Mai puțin de o jumătate din municipii au instituit servicii de relații cu cetățenii.

* Transparența on activitatea APL este o problemă importantă:

- doar 15% din primari declară că folosesc proceduri specifice de anticorupție on activitate;

- doar 1/3 din primari declară că efectuează angajările on mod transparent;

- mai puțin de o jumătate din primării au proceduri de selectare a membrilor comisiilor de tender;

- majoritatea primarilor cred că cea mai bună cale de stopare a corupției este de a mări salariile.

Cooperarea externă a municipalităților

* Aproape o jumătate din primării cooperează cu beneficiari la nivel local: on majoritate cu parteneri de afaceri. O asemenea cooperare este și mai puternică la nivel de raion.

* Jumătate din primării cooperează una cu alta la nivel raional, 40% la nivel național.

* Jumătate din primării, de asemenea, cooperează cu ONG-uri la nivel raional și național.

* 1/5 din municipalități cooperează

Preocupările imediate on domeniul instruirii:

- Utilizarea calculatorului;
- Cadrul juridic de activitate a organelor APL
- Dezvoltarea economică locală
- Atragerea surselor financiare suplimentare
- Administrarea finanțelor publice locale

- Colectarea taxelor locale
- Apărarea în judecată a intereselor unităților teritoriale administrative
- Democrație locală, transparență și drepturi ale omului
- Sistemul și procesul bugetar
- Limba străină

cu parteneri străini, on special cu alte municipalități, uneori cu ONG-uri și alte instituții publice

Dezvoltarea profesională și experiența de instruire

* Cea mai importantă sursă de informații pentru reprezentanții APL este presa oficială. Instruirea este o sursă importantă pentru 40% din respondenți.

* Doar 1/5 din respondenți au participat la instruire anul trecut, primarii participând on proporție de 1/3. Oricum peste jumătate din respondenți se declară satisfăcuți de instruirea oferită pentru APL.

* Academia de Administrare Publică - cea mai credibilă instituție on rondul angajaților din primării.

* Municipalitățile nu dispun de resurse financiare pentru instruire. On mediu ele oferă 6000 de lei pentru instruirea angajaților. Doar unele municipalități rezervă fonduri pentru instruirea angajaților.

Interesul pentru instruirea și evaluarea cursurilor de instruire specifice

* Respondenții au indicat lipsa abilităților de muncă la calculator, jumătate menționond lipsa cunoștințelor despre integrarea europeană.

* Primarii sunt mulțumiți de cunoștințele și abilitățile lor. Consilierii sunt cei mai modești on legătură cu cunoștințele lor.

* Participarea la instruire este considerată de folos pentru dezvoltarea profesională, dar mai puțin de jumătate din respondenți sunt interesați de a participa la orice tip de instruire.

Informații generale despre raioane

* Informația prezentată indică diferența mare ontre raioane (on

special on ceea ce privește situația economică).

* Se atestă o activitate de atragere a investitorilor pentru a stimula creșterea economică. Timpul necesar pentru a oncepe o afacere este on mediu de 18 zile.

* Cele mai mari probleme de infrastructură sunt legate de drumuri, sisteme de canalizare și gunoiști.

Organizarea muncii și condiții de birou

* Condițiile de birou sunt satisfăcătoare on majoritatea raioanelor. On mediu sunt angajate 37 de persoane on administrația raioanelor.

* Tehnica de birou este, de asemenea, la un nivel satisfăcător (on mediu 10 calculatoare). Nu există probleme cu conectarea telefonică. Internetul este disponibil on jumătate din raioane.

* Majoritatea raioanelor au elaborat fișe de post pentru angajați. Totuși numai 1/3 dintre ele au aplicat procedurile de evaluare, iar unele (13%) desfășoară evaluarea performanțelor personalului foarte rar.

* 1/3 din raioane au creat echipe, care se ocupă cu dezvoltarea strategică.

Dezvoltarea socio-economică a raioanelor

* Majoritatea raioanelor au pregătit un plan general de dezvoltare. Multe din ele onnoiesc acest plan odată la un an. Cetățenii au participat la pregătirea acestui plan.

* Majoritatea raioanelor utilizează instrumente ale managementului financiar modern.

Accesul public la informații și transparența informației

* Mai mult de jumătate din președinții de raion consideră că

cetățenii sunt satisfăcuți de activitatea lor. Deși mai puțin de o jumătate din oficii oferă cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opinia într-o condică de reclamații.

* Majoritatea covârșitoare a raioanelor au un birou de informații.

* Doar jumătate din președinți declară că folosesc proceduri specifice anticorupție, dar majoritatea decisivă cred că activitatea lor este eficientă și

- Cadrul juridic a activității organelor APL
- Utilizarea calculatorului
- Limbile străine
- Artă și timpul condus în APL
- Managementul personalului
- Atragerea surselor financiare suplimentare

parteneri locali de afaceri. O asemenea cooperare este și mai intensă la nivel raional și național.

* Majoritatea raioanelor cooperează cu parteneri străini, ONG-uri și alte instituții publice.

Dezvoltarea profesională și experiența de instruire

* Instruirea este cea mai importantă sursă de informație profesională pentru personalul din raioane. Următoarea sursă de informare este presa oficială.

* Peste o jumătate din raioane au participat la activități de instruire anul trecut. Timpul mediu a fost de 12 zile. Majoritatea respondenților sunt satisfăcuți de instruirea oferită APL din Moldova.

* Academia de Administrare Publică este cea mai solicitată instituție de instruire printre angajații raioanelor. Următorul loc este ocupat de organizațiile internaționale.

* Angajații din administrația

transparentă.

* Unele raioane n-au elaborat nici o procedură de selectare a membrilor comisiilor de tender.

* Majoritatea covârșitoare a președinților cred că cea mai bună cale de a stopa corupția este de a mări salariile

Cooperarea externă a raioanelor

* Majoritatea raioanelor cooperează cu actori la nivel local: o majoritate

- Dezvoltarea economică locală
- Integrarea europeană
- Apărarea în judecată a drepturilor unităților administrative-teritoriale
- Democrație locală, transparență și drepturi ale omului
- Managementul organizației
- Planificarea strategică

raioanelor nu sunt informați despre existența fondurilor separate pentru instruire.

Interesul general în instruire și evaluarea cursurilor specifice de instruire

Respondenții au indicat lipsa abilităților în domeniul calculatoarelor, limbilor străine și admit lipsa cunoștințelor în domeniul integrării europene

* Majoritatea respondenților sunt mulțumiți de cunoștințele și abilitățile lor (excepție fiind domeniile indicate mai sus)

* Participarea la instruire este considerată a fi utilă în dezvoltarea profesională, dar numai o jumătate din respondenți sunt interesați în participarea la orice nivel de programe de instruire.

* Schimbul de experiență este considerat a fi cea mai bună cale de dezvoltare profesională.

* **Președinții de raioane** conștientizează necesitatea instruirii personalului.

Preocupările imediate de instruire

cuprind următoarele subiecte care au fost identificate drept o prioritate imediată on raioane:

Rezumatul concluziilor analizei legislației

Relația dintre cele 2 nivele ale APL este vagă. Acest fapt se referă on special la finanțele publice.

Există necesitatea reformării administrației publice din Moldova pentru a consolida descentralizarea puterii și a acorda mai multe competențe (resurse financiare) la nivel local. Autonomia APL trebuie să sporească.

Accesul liber la baza de date a documentelor oficiale trebuie să fie oferit la ontreg personalul administrației publice.

Instruirea on probleme juridice, precum și schimbările așteptate trebuie să fie oferite.

Motivarea pentru dezvoltarea profesională

* On prezent, nu există cerințe formale pentru dezvoltarea profesională. Nu există nici o corelare ontre procesul de instruire profesională și dezvoltarea carierei funcționarului public.

* Sistemul este foarte politizat. Aceasta face cooperarea dificilă și descrește stabilitatea on serviciu. On rezultat, se diminuează dezvoltarea

profesională.

* Motivarea de a participa la instruire este foarte limitată, fiind cauzată de:

- instabilitate politică a sistemului (rezultond on siguranță scăzută a postului);
- lipsa cerințelor clare pentru diferite posturi din administrația publică;
- lipsa conștientizării metodelor și

* Un sistem de certificare legat de cerințe standarde on domeniul competenței trebuie elaborate. Trebuie să fie onsoțit de dezvoltarea unui corp de funcționari publici neutri din punct de vedere politic, pregătiți un grup de persoane competente lucrând pentru APL.

* Există necesitatea accentuării activităților legate de dezvoltarea profesională. Acestea trebuie să se concentreze asupra ombunătățirii prestării serviciilor ca mijloc de creștere a oportunităților de dezvoltare pentru APL.

instrumentelor managementului modern;

- nivel nesatisfăcător de remunerare.

Experiența de instruire și așteptările generale:

* On general, instruirea nu este sur-sa principală de informare profesională. Participarea la instruire este foarte limitată on primării (25%) și mai puțin limitată on raioane (50%). Interesul exprimat pentru instruire este cel puțin

moderat (nu depășește 50 %)

* On același timp, majoritatea personalului APL este satisfăcut de instruirea oferită pentru APL on Moldova, de

cunoștințele și abilitățile lor.

- Majoritatea personalului din APL este competent și transparent on

- Necesitățile de instruire vor crește ca consecință a creșterii competențelor APL. Cultura instruirii trebuie să fie introdusă onaintea schimbărilor administrative și legale.

- Prevederi on domeniul metodelor managementului modern incluse on programul național de instruire poate ajuta la creșterea conștientizării de către APL a standardelor profesionale și ar face autoevaluarea cunoștințelor și abilităților profesionale mai realistă.

activitățile zilnice.

Criteriile principale de management versus privind necesitatea de instruire exprimată

* Managementul resurselor umane on multe primării este foarte limitat – peste 1/3 din ele niciodată sau foarte rar evaluează performanțele personalului. Majoritatea raioanelor au pregătit fișe de post pentru angajați. Oricum numai 1/3 din ele aplică procedurile de evaluare și unele (13%) desfășoară foarte rar procese de evaluare.

* Instrumente ale managementului modern: Aproximativ 1/3 din strategiile existente n-au fost reonnoite niciodată. Aproximativ 40 % din primari au declarat că utilizează instrumente ale managementului financiar modern. Doar 15% la sută din primării au declarat că-și planifică finanțele din

perspectivă multi anuală. On același timp, majoritatea raioanelor declară că utilizează instrumente ale managementului financiar modern.

* Participarea cetățenilor: Aproape 1/3 din organele APL nu indică nici o metodă de comunicare cu cetățenii. Mai puțin de jumătate din primării au un serviciu de relații cu publicul.

* Transparența activității APL este o problemă importantă:

- doar 15% din primari și jumătate din președinții raioanelor declară că folosesc proceduri specifice anticorupție on activitatea lor.

- doar 1/3 din primari declară că angajează personalul on mod transparent;

- 50 la sută din primării au proceduri de selectare a membrilor comisiilor de tender;

- majoritatea conducătorilor nu

Practice de management on APL din Moldova indică clar necesitatea de standardizare. Eforturile continui trebuie ontreprinse pentru a reforma practicile la nivel local. Schimbarea trebuie să fie monitorizată (prin ANI).

Există o lipsă a “centrului de bune practici”, care ar stabili standardele de performanță, schimbul de experiență, modele de soluții. Acest rol poate fi realizat de o instituție nouă sau una existentă, care ar putea realiza un astfel de rol. Cerințe on acest sens ar fi cooperarea ontre actorii implicați.

Sont necesare cursuri generale de management, precum și cele legate de domeniile menționate.

Transparența on activitatea APL necesită atenție sporită, deoarece practicile existente sont nesatisfăcătoare.

Mediul de instruire și infrastructura

* Există o lipsă a resurselor pentru instruire: instruirea este dispersată și calitatea ei nu este controlată. Cooperarea on domeniul instruirii este insuficientă. Instruirea este concentrată on Chișinău.

* Schimbul de informație profesională este limitat. Nu există o

bază pentru schimbul de experiență și transferul de cunoștințe, iar nivelul shimbului de bune practici este insuficient.

* Disponibilitatea materialelor și a literaturii pentru activitatea APL este limitată.

* Activitatea asociațiilor profesionale este insuficientă. Nu există legături

* Prevederile on domeniul instruirii trebuie să fie coordonate, să fie elaborate standardele naționale pentru instruire.

* Este necesară o platformă pentru schimbul de informații și transferul de cunoștințe și un program separat pentru dezvoltarea capacităților

Recomandări pentru SNI

Prin prisma rezultatelor ANI se pot propune următoarele sugestii pentru conținutul SNI:

1. Exprimarea necesității pentru voință politică on vederea introducerii schimbărilor on sistemul APL din Moldova. Reforma trebuie să abordeze probleme precum: creșterea autonomiei APL, oferirea structurii carierei pentru angajații APL (crearea corpului neangajat politic a funcționarilor publici), stabilirea standardelor de performanță

și cerințelor profesionale etc.)

2. Oncurajarea constituirii praten-eriatelor pentru oferirea instruirii – ontre asociații, Academie, minister. Oricum există necesitatea coordonării instruirii și schimbului de informații. SNI trebuie să exploateze posibilitatea creării Forumului Național de Instruire sau a unui “centru de bune practici”,

3. Preconizarea unor activități de creștere a gradului de conștientizare menit să schimbe atitudinile față de dezvoltarea profesională a personalului

APL și aleșilor locali. O parte a acestor activități trebuie să se refere la crearea unei platforme pentru promovarea managementului modern al APL

4. Proiectarea creării unui sistem viabil de instruire și propunerea unei programe comprehensive a instrumentelor managementului modern și metodelor oferite administrației publice.

5. Introducerea abordării de evaluare on APL, introducerea funcției de responsabil pe resurse umane la nivel de raion și primărie, introducerea

certificării personalului.

6. Stipularea cadrului pentru diseminarea bunelor practici, dezvoltarea materialelor de instruire de bună calitate, dezvoltarea sistemului pentru un schimb de informații și o bază de date a formatorilor și prestatorilor de servicii.

7. Abordarea problemei finanțării activităților de instruire din Moldova, coordonarea activităților donatorilor și suportului guvernamental pentru

BIBLIOGRAFIE

¹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61.

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 122-123.

³ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 155-158/640.

⁴ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 83-87.

⁵ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-134.

⁶ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 208-211.

⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 177-181.

⁸ Monitorul Oficial al RM 5-12 din 14 ianuarie 2005.

⁹ Hotărârea Guvernului RM nr.242 din 1 martie 2005.

¹⁰ Decretul Președintelui RM nr.1379-III din 18 iulie 2003.

¹¹ Hotărârea Guvernului RM nr.845 din 26.07.2004” Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici”.

¹² Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1486 din 31 decembrie 2004.

¹³ Hotărârea Guvernului nr. 114 din 01 februarie 2006.

¹⁴ Hotărârea Guvernului RM nr.1402, Monitorul Oficial al RM nr.14 din 6.01.2006.

¹⁵ c.trutcowski@onet.pl.

¹⁶ vavrova@crs.sk.

¹⁷ emelnic@yahoo.com.

¹⁸ apm@mic.sk.

¹⁹ idis_forum@mdl.cc.