

PROFESIONALIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN INTRODUCEREA CADRELOR DE COMPETENȚE GENERALE ȘI SPECIFICE PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BY INTRODUCING GENERAL AND SPECIFIC COMPETENCIES FOR THE PUBLIC FUNCTION IN ROMANIA

DOI: 10.5281/zenodo.3996023

CZU: 35.088.6(498)

Paula VITRIUC,
*manager public, Direcția programe cu finanțare externă,
Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România*

Lavinia NICULESCU,
*Director, direcția programe cu finanțare externă,
Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România*

SUMMARY

Competency-based human resource management is increasingly implemented and used worldwide as an innovative, strategic and flexible approach to public sector workforce management. Like any other public administration reform, it is a complex, lengthy process which, although based on methodological, conceptual and technical solutions from international experience, must be adapted to the national social, economic, administrative and institutional context in order to be successful. Such a model of competency framework adapted to the reality of a state is the one elaborated for Romania within the project „Development of a unitary human resources management system in public administration” – SIPOCA 136.

Keywords: *competence, general competences, specific competences, performance management, functional field.*

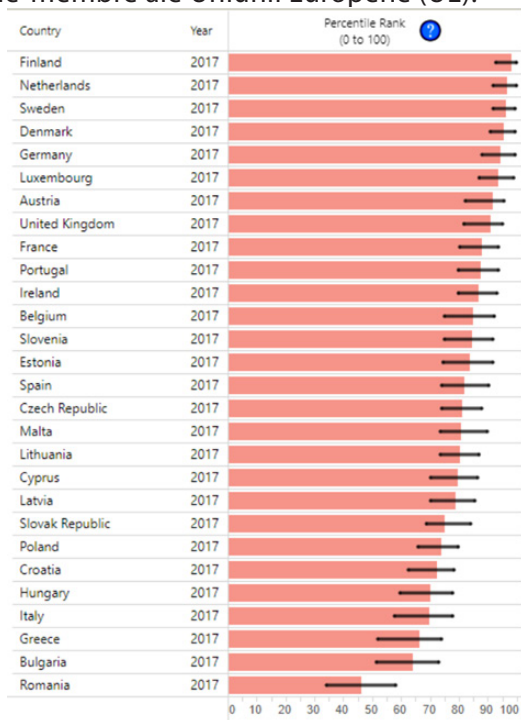
REZUMAT

Gestionarea resurselor umane bazată pe competențe este din ce în ce mai implementată și utilizată la nivel mondial ca o abordare inovatoare, strategică și flexibilă a managementului forței de muncă din sectorul public. Ca orice altă reformă a administrației publice, este un proces complex și îndelungat care, deși se bazează pe soluții metodologice, conceptuale și tehnice din experiența internațională, trebuie adaptat contextului social, economic, administrativ și instituțional național pentru a avea succes. Un astfel de model de cadru de competență adaptat realității unui stat este cel elaborat pentru România în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică” - SIPOCA 136.

Cuvinte-cheie: *competență, competențe generale, competențe specifice, managementul performanței, domeniu funcțional.*

Necesitatea de reformă bazată pe competență. Reformele sectorului public din ultimii ani au accentuat necesitatea creșterii performanței organizaționale și individuale, în directă corelație cu schimbarea percepției asupra a ceea ce constituie calitatea în serviciul public (de la accentul pe eficiență, legalitate și respectarea procedurilor, la atenția acordată receptivității la nevoile cetățenilor și eficacității furnizării serviciilor), cu percepția publică negativă a administrației publice (sectorul public fiind considerat mai puțin performant decât cel privat, iar funcționarii publici mai puțin instruiți, motivați și controlați, dar mai protejați și bucurându-se de mai multe privilegii) și cu presiunile vizând reducerea costurilor.

Fig. 1. Eficacitatea guvernării în statele-membre ale Uniunii Europene (UE).*



Sub influența globalizării și a tranziției spre o economie a cunoașterii, precum și

a noilor tendințe din management și psihologie, și organizațiile din sectorul public au nevoie să înțeleagă că performanța organizațională crescută depinde de performanța crescută a celor mai importante active: resursele lor umane, de abilitatea acestora de a se dezvolta permanent, dar și de abilitatea instituțională de formare, motivare și retenție a personalului.

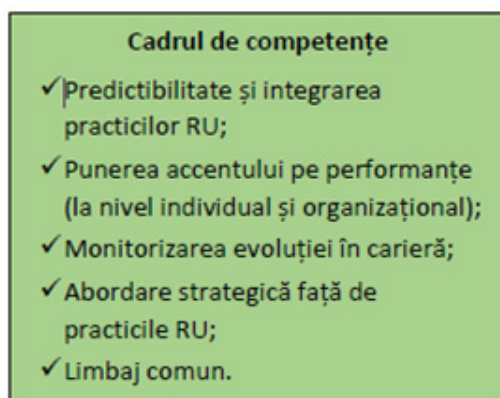
Întrucât „performanța maximă se produce atunci când capacitatea sau talentul persoanei este în concordanță cu nevoile locului de muncă și cu mediul organizațional (Boyatzis, 2008, pag. 6), sarcina principală a managementului resurselor umane și în același timp provocarea lansată practicienilor este de a identifica și dezvolta competențe, adică acele „caracteristici care permit individului să își desfășoare acțiunile cu succes și într-o manieră exemplară, grupate în profiluri adecvate pentru fiecare loc de muncă sau rol organizațional, „într-un mod care va asigura cea mai eficientă funcționare a organizației (Sienkiewicz, 2014, pag. 5-13), fie că este vorba despre competențe de prag, ce constituie nivelul de bază pentru un anumit post (experiență, expertiză, nivel de cunoștințe, competențe cognitive de bază, precum memoria și raționamentul deductiv) sau de competențe care fac distincția dintre performanța scăzută și performanța remarcabilă, precum gândirea sistemică și inteligența emoțională și socială – ce include autocontrolul, empatia, lucrul în echipă (Boyatzis, 2008, pag.7).

Competențele reprezintă limbajul performanței. Ele pot transpune în cuvinte atât rezultatele așteptate în urma eforturilor individuale, cât și modul în care sunt realizate aceste activități. Deoarece toată lumea din organizație poate învăța să vorbească această limbă, competențele

* Sursa: Worldwide Governance Indicators (WGI), datacatalog.worldbank.org

oferă un mijloc comun, înțeles de toți, de a descrie performanța preconizată în multe contexte diferite (Rankin 2002, apud Armstrong 2003, pag. 147). Modelul de cadre de competențe oferă punctul de plecare pentru utilizarea competențelor pe tot ciclul proceselor-cheie aferente managementului resurselor umane și integrarea acestor procese într-o singură abordare strategică coordonată – de la design organizațional și planificarea strategică a resurselor umane la recrutare, selecție și inducție, și ulterior până la evaluare, formare (dezvoltare profesională și personală), dezvoltarea carierei, motivare financiară și non-financiară și în final la părăsirea organizației (Armstrong 2003, pag. 156, Sienkiewicz 2014, pag. 10).

Fig. 2. Beneficiile cadrului de competențe (Banca Mondială, 2020).



Pentru administrația publică, cadrele de competență asigură nu doar creșterea abilităților angajaților, promovarea atitudinilor pozitive, un grad ridicat de motivare, flexibilitate și retenție a resurselor umane, dar și crearea unui serviciu public identificat ca un „angajator competitiv” și a unei funcții publice productive, orientate pe rezultate și mai receptivă la nevoile cetățenilor (Matei 2006, pag. 251). Noile provocări aduse de globalizare, schimbările economice și tehnologice, necesită

îmbunătățirea continuă a calificărilor și dezvoltarea competențelor personalului – proces benefic atât pentru performanța și reziliența instituțiilor publice, cât și pentru angajații în cauză, ca parte a învățării pe tot parcursul vieții, cu implicații vizând integrarea lor în organizație și eventuala reinserție pe piața muncii.

Situația actuală. Ca parte a procesului de reformă a administrației, abordarea bazată pe competențe a managementului funcției publice din România a fost inclusă în principalele documente elaborate la nivel național pentru îndeplinirea condiționalității ex-ante a Uniunii Europene, având ca obiect „existența unui cadru strategic pentru întărirea eficienței administrative a Statelor Membre, inclusiv reforma administrației publice”,** și anume: Strategia privind consolidarea administrației publice 2014-2020, Strategia pentru dezvoltarea funcției publice 2016-2020, Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2014-2020, precum și în Codul administrativ, în vigoare începând cu iulie 2019.

Astfel, cadrul legislativ identifică o serie de competențe generale și specifice pentru anumite categorii de posturi din familia ocupațională „Administrație”, utilizate în procesul de recrutare, la elaborarea fișelor de post și în procesul de evaluare anuală a performanțelor, sub diverse denumiri („criterii de performanță, „criterii de evaluare, „competențe”). Aceste competențe se referă la: cunoștințele despre administrația publică și funcția publică din România, cunoștințele despre instituțiile europene, cunoștințele în domeniul specific de activitate, competențele lingvistice, competențele de utilizare a tehnologiei informațiilor și comunicației, capacitatea de organizare și coordonare, capacitatea de analiză și sin-

** Anexa XI la Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

teză, capacitatea de autoperfecționare, abilitățile de lucru individual și în echipă, capacitatea de administrare a resurselor alocate, abilitățile de comunicare.

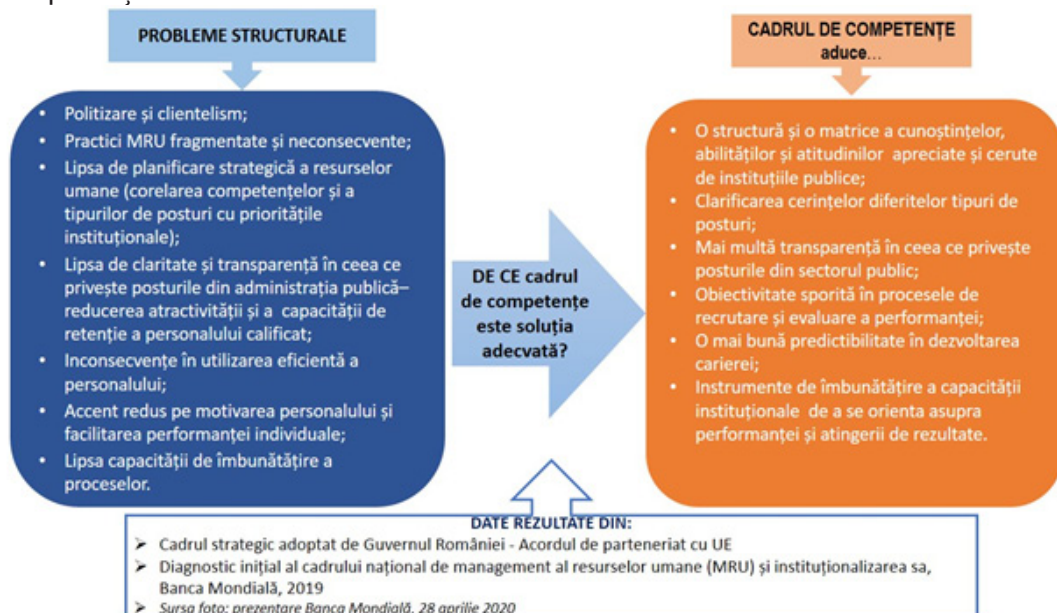
O analiză detaliată a problemelor sistemice ale managementului resurselor umane din administrația publică din România și a neajunsurilor asociate cu utilizarea actuală a competențelor în procesele de management al resurselor umane este disponibilă într-o serie de studii recent elaborate de către Banca Mondială,^{***} în cadrul proiectului cu finanțare europeană „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SMIS 119957 (SIPOCA 136), despre care va fi vorba în cele ce urmează.

Analiză și design propus. În cadrul activității nr. 8 „Proiectarea unui model de cadru de competențe generale și specifice pentru administrația publică” din proiectul „Dezvoltarea unui sistem de management

unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SMIS 119957 (SIPOCA 136), al cărui obiectiv îl constituie dezvoltarea sistemului de management strategic integrat al resurselor umane, astfel încât acestea să poată asigura suportul necesar unei administrații publice moderne, performante, incluzive și inovative, a fost elaborat un „Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România”, împreună cu modulele aferente (Elaborarea fișelor de post standardizate, Propunere pentru cadrul de competențe și Analiza experienței internaționale), ce cuprinde:

- un inventar și o analiză a tipurilor de funcții aferente familiei ocupaționale „Administrație”, așa cum este prevăzută în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice,
- o propunere de simplificare a clasificării posturilor, însoțită de 34 fișe de

Fig. 3. Problemele managementului resurselor umane și importanța cadrelor de competență.



^{***} Studii privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane, Banca Mondială, 2019, Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România, Banca Mondială, 2020, pag. 21-22, Propunere pentru cadrul de competențe, Banca Mondială, 2020, pag. 17-19.

post standardizate, ce cuprind misiunea și atribuțiile pentru fiecare tip de post, în funcție de nivelul profesional și de cele zece domenii funcționale identificate ca reprezentative pentru toate instituțiile publice (management de proiect, inspecție, control managerial intern, audit public intern, managementul resurselor umane, management financiar, politici publice, elaborarea reglementărilor, planificare strategică și reprezentare instituțională);

- un model de cadre de competențe, aplicabile tuturor nivelurilor ierarhice din familia ocupațională „Administrație”, ușor de înțeles și aplicat de factorii interesați, însoțit de un plan de implementare etapizată. Proiectarea acestui model s-a realizat pornind de la identificarea tipurilor de performanță și a rezultatelor așteptate de la funcționarii publici și pe baza informațiilor provenite din analiza documentelor existente, analiza experiențelor internaționale^{****} și din țările OCDE și din consultările extinse cu părțile implicate (incluzând focus grupuri și interviuri), ținând cont de un set de principii corespunzătoare celor mai bune practici

identificate la nivel internațional (separarea clară a funcțiilor publice generale, claritatea relațiilor ierarhice, reducerea nivelurilor intermediare în clasificarea posturilor și orientarea către performanță).

Modelul de cadre de competență propus de către Banca Mondială pentru administrația publică din România recomandă utilizarea unui cadru de competențe generale unic, adaptat la contextul țării (conceptualizarea bunei performanțe, cerințele societale și de digitalizare, așteptările sociale, gradul de maturitate a reformelor deja implementate). Într-o fază ulterioară, după legiferarea și implementarea cadrului de competențe generale, se impune elaborarea cadrelor de competențe specifice pentru fiecare tip de post, ținând seama de nevoile fiecărei, de specificul domeniului de activitate și de nivelul ierarhic/nivelul administrativ al instituției.^{*****}

Se face o distincție clară între competențele necesare pentru toți funcționarii publici la toate nivelurile – numite „competențe de bază (generale)” și

Fig. 4. Utilizarea cadrelor de competență în procesele de management al resurselor umane de la nivelul Uniunii Europene.

Practica MRU	Cartografierea competențelor	Recrutare și selecție bazate pe competențe	Planificarea forței de muncă pe bază de competențe	Evaluarea performanțelor pe bază de competențe	Analiza nevoilor de formare
Nr. statelor în care se utilizează cadrele de competență	80% (20/25)	80% (20/25)	64% (16/25)	64% (16/25)	88% (22/25)

^{****} Banca Mondială (2020) - Analiza experienței internaționale, pag. 28-58. Sunt prezentate studii de caz din Australia, Belgia, Canada, Estonia, Franța, Irlanda, Lituania, Olanda, Coreea de Sud și Marea Britanie, abordările privind elaborarea și dezvoltarea cadrului de competențe variind în funcție de statul analizat, de la coexistența mai multor cadre de competențe generale, pentru grupuri-țintă diferite (în Australia, Canada, Irlanda și Coreea de Sud), la existența unui cadru de competențe generale, comun (în Marea Britanie, Olanda și Belgia) sau a unui singur cadru incluzând competențe specifice detaliate pentru fiecare funcție de referință (în Franța).

^{*****} Banca Mondială (2020) - Propunere pentru cadrul de competențe, pag. 21-23.

Fig. 5. Categoriile de competențe recomandate pentru toate posturile publice (Banca Mondială, 2020).

	Categoriile de competențe	Descriere	
Nivel de execuție	Abilități manageriale	competențele necesare pentru orice profesionist care își propune să obțină performanțe într-un rol de conducere	Nivel de conducere
	Leadership	competențele necesare pentru ca un manager senior să creeze o viziune clară, să stimuleze implicarea în proiecte de impact și să schimbe procese sau să atingă rezultate ambițioase	
	Eficiență personală	valorificarea cunoștințelor, informațiilor, judecatelor, energiei și a timpului de lucru; utilizarea resurselor disponibile, în vederea obținerii de performanțe la cele mai înalte standarde	
	Eficiență interpersonală	competențele necesare schimbului interpersonal de gânduri, idei, sentimente, probleme sau propuneri, în vederea îndrumării persoanelor către soluții, satisfacție, performanță	
	Responsabilitate socială	competențele care produc un impact direct asupra normelor sociale, bunăstării cetățenilor, eticii profesionale și valorilor instituționale.	

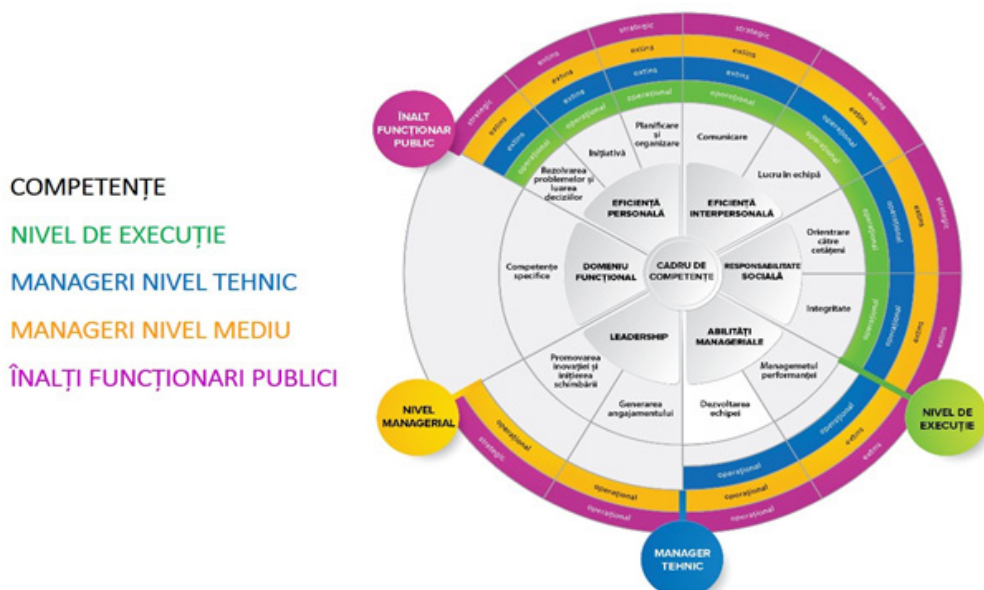
competențele necesare doar într-un domeniu specializat de activitate - numite „competențe funcționale (specifice)”.

Pentru posturile la nivel de execuție sunt propuse trei grupe de competențe de bază (eficiență personală, eficiență interpersonală și responsabilitate socială), iar pentru funcțiile de conducere sunt prevăzute cinci grupe de competențe (cele trei aferente funcțiilor de execuție, la care se adaugă

două grupe de competențe referitoare la abilitățile manageriale și leadership).

Fiecărui grup de competențe îi corespunde un set de competențe adaptat nivelului fiecărei funcții (execuție, manager tehnic, manager, înalt funcționar public), corelat cu creșterea gradului de complexitate a acestor competențe (expert, avansat, profesional) și cu propunerea de simplificare a clasificării posturilor.

Fig. 6. Cadrul de competențe generale propus, în funcție de nivelul postului și complexitatea atribuțiilor (Banca Mondială, 2020).



Tabelul 1. Utilizatorii cadrului de competențe și beneficiile managementului pe bază de competențe.

Beneficiile utilizării cadrelor de competență

Principalii factori interesați	Beneficii preconizate
Publicul general și candidații la posturile vacante din administrația publică	<ul style="list-style-type: none"> - mai bună înțelegere a ceea ce este necesar pentru a avea succes în procesul de selecție pe un post în administrația publică; - O mai bună înțelegere a misiunilor instituțiilor publice și a rolului pe care îl are personalul în instituție
Angajați	<ul style="list-style-type: none"> - Un sistem de management al personalului mai echitabil și mai transparent - Încurajarea sporită a dezvoltării profesionale și personale - mai bună înțelegere a ceea ce este necesar pentru atingerea unei performanțe ridicate la locul de muncă - O mai bună înțelegere a misiunii instituției și a rolului individual pe care îl are persoana în instituție
Manageri	<ul style="list-style-type: none"> - Oferă un instrument suplimentar pentru motivarea angajaților - Asigură un limbaj comun în domeniul gestionării resurselor umane - Criterii mai transparente și adecvate pentru luarea deciziilor de selectare, evaluare a performanței sau formare și dezvoltare
Departamentele de resurse umane	<ul style="list-style-type: none"> - Permite dezvoltarea unei abordări unitare în domeniul gestionării resurselor umane - Oferă instrumente mai utile pentru selecția, evaluarea, formarea și dezvoltarea personalului - Facilitează abordarea strategică a obiectivelor privind planificarea posturilor și a obiectivelor instituționale - Reprezintă un instrument util în articularea, în termeni mai concreți, a așteptărilor cu privire la valori și etică, excelență și implicarea angajaților - Asigură continuitate în monitorizarea carierei funcționarilor publici
Instituții/administrația publică	<ul style="list-style-type: none"> - Sprijină identificarea activităților instituționale care necesită cele mai multe îmbunătățiri - Asigură claritate în ceea ce privește obiectivele care trebuie îndeplinite și modul de a le îndeplini - Permite o integrare mai bună a nevoilor instituționale și a caracteristicilor individuale ale angajaților - Permite dezvoltarea unei abordări globale în domeniul gestionării resurselor umane
Instituțiile care asigură formarea și perfecționarea personalului	<ul style="list-style-type: none"> - înțelegere mai bună a nevoilor viitoare privind managementul personalului și nevoile de dezvoltare - O mai bună corelare a programelor de formare oferite cu nevoile de dezvoltare ale personalului

Pași de acțiune. Depășirea eventualelor obstacole în implementarea cadrelor de competență (cultura administrativă legalistă, confuzii și suprapuneri conceptuale - între mandat/competență și o competență a unui angajat,***** între performanță și competență; abilitatea scăzută a managerilor de a defini performanța și de a identifica corect competențele asociate acestora, rezistența la schimbare, subiectivismul în evaluare; particularitățile și prioritățile fiecărei instituții și dificultatea surprinderii diversității instituționale) poate fi realizată printr-un cumul de factori:

- pregătire temeinică și un proces permanent de consultare și comunicare pe termen lung cu toate părțile implicate;
- coordonarea de la nivel central a cadrelor de competențe;
- obținerea susținerii decidenților politici/angajamentului managementului;
- implementare etapizată și clară pentru introducerea progresivă a schimbărilor (de exemplu, pilotare pentru anumite categorii de funcții publice, urmată de extindere la restul funcțiilor publice și ulterior și la cele contractuale; în primă fază fără caracter coercitiv);
- implicarea utilizatorilor finali, la nivel

de execuție și de conducere, pe tot parcursul procesului (de la concepție la planificare și implementare, până la evaluare);

- dezvoltarea instrumentelor necesare pentru colectarea informațiilor, monitorizarea și raportare; pentru a fi acceptate, acestea trebuie să fie ușor de folosit;
- transformarea majorității posturilor pentru care se va organiza concursul național în posturi de nivel debutant;
- stabilirea unei terminologii unice și consecvente;
- dezvoltarea capacităților managerilor și structurilor de resurse umane,
- ajustarea sistemelor relevante din domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor astfel încât să reflecte, fără duplicări de informații, integrarea competențelor în ciclul managementului resurselor umane.

Acest cumul de măsuri va asigura un sistem unitar de management al resurselor umane în România, capabil să atragă în funcția publică, să rețină, să valorifice și să motiveze persoanele compatibile cu postul respectiv, care dețin combinația necesară de competențe pentru a-și îndeplini rolul, în vederea furnizării de bunuri și servicii publice de calitate superioară.

BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, OJ L347/20.12.2013, pag. 320–469. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>.

2. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare (abrogată, cu excepția Cap. III, art. 20 – art. 2010;

***** Cf. art. 5 lit. r) din Codul administrativ, competența reprezintă ansamblul atribuțiilor stabilite de lege, care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

cap. VI, secțiunea a 2-a și secțiunea 31). În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/50608>

3. Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea angajaților plătiți din fonduri publice. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/190446>

4. Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925>

5. Hotărârea Guvernului nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/127222>

6. Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81109>

7. Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/95595>

8. Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/163005>

9. Hotărârea Guvernului nr. 650/2016 pentru aprobarea Strategiei privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/182233>

10. Hotărârea Guvernului nr. 525/2016 pentru aprobarea Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/181584>

11. Hotărârea Guvernului nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/97567>

12. Banca Mondială (2019). Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane.

13. Banca Mondială (2020) Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România (Report on the competencies and jobs within the Romanian public administration).

14. Armstrong, Michael (2003). Human Resource Management Practice, ediția a IX-a, Kogan Page, pag. 147-158.

15. Boyatzis, Richard E. (1982). The Competent Manager. A Model For Effective Performance. John Wiley & Sons, pag. 20-40.

16. Boyatzis, Richard E. (2008) „Competencies in the 21st century”, în Journal of Management Development, vol. 27, nr. 1, pag. 5-12. În: https://www.researchgate.net/publication/228612518_Competencies_in_the_21st_century

17. Matei, Lucica (2006). Management public, ediția a II-a, Editura Economică, pag. 243-308.

18. Sienkiewicz, Łukasz (ed) (2014). Competency-based human resources management - The lifelong learning perspective, Instytut Badań Edukacyjnych, pag. 5-31, 226-232.

Prezentat: 11 mai 2020.

E-mail: iciutac.aap@yahoo.com