

PREGĂTIREA PROFESIONALĂ ȘI INSTRUIREA CONTINUĂ A PERSONALULUI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

SAITARLÎ NATALIA,

drd., lector superior,

Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul

Abstract: *Du statut juridique du fonctionnaire public régi par la Loi de la République de Moldova sur la fonction publique et le statut de fonctionnaire public nr. 158-XVI du 04.07.2008 découle la nécessité du synchronisation de processus de la formation de spécialistes dans le domaine de l'administration publique avec les exigences de la formation professionnelle des employés dans l'administration publique.*

Dans ce contexte, l'étude montre que les établissements d'enseignement supérieur chargés de la préparation de le personnel pour l'administration publique sont conscients de la nécessité de joignent leurs efforts en établissant les exigences communes pour la formation professionnelle des spécialistes de l'administration publique, qui doit émerger de la rigueur de réforme de l'administration publique en cours, ce qui donne une augmentation des dépenses pour le personnel employé dans la fonction publique.

Cuvinte-cheie: administrația publică, funcționar public, specialist

Calitatea activității administrației publice depinde, în mare parte, de nivelul de pregătire profesională a personalului acestora. În procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcina de continuare a reformei administrației publice și de creare a unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist. Astfel, 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”¹. Toate acestea se referă, în plină măsură, și la corpul de funcționari din aparatul autorităților publice locale (aleși locali, demnitari, funcționari publici și alți angajați).

¹ Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. Nr. 112 din 02.07.2014. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199, art. 21.

Întru realizarea angajamentelor asumate și realizarea 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 lor¹.

Referitor la potențialul și perspectivele de formare profesională continuă a corpului de funcționari, unii autori consideră că, aceasta, constituie marea problemă a societății postcomuniste, provocată de absența unui sistem de formare profesională (a unei școli naționale de științe administrative), fapt care încurajează favoritismul și subiectivismul în formarea corpului de funcționari publici.

În aceiași ordine de idei, prof. Victor Popa menționează că, Republica Moldova se confruntă cu multiple probleme care sunt generate, atât de lipsa unui sistem eficient al autorităților publice, cât și de proasta pregătire a funcționarilor publici și a guvernanților, majoritatea cărora au fost formați în fostul regim totalitar, și, din aceste considerente se manifestă o tendință spre abuz de putere, protejarea intereselor personale, a intereselor de grup și de partid, divizându-se în diferite culori politice. În acest sens este necesar de ținut cont că: “O administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional nu își poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție”².

Calitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici din țara noastră este grav compromisă și, nu poate fi astăzi programată, monitorizată sau evaluată la justa valoare, deoarece lipsesc criteriile de performanță ale specialistului în administrația publică, în baza cărora s-ar face aprecierile corespunzătoare³.

Asemenea criterii au fost elaborate, de un grup de autori, în proiectul „**Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice**”⁴, în care se menționează că: „*Instituționalizarea noului sistem politic și desfășurarea în contextul acestor procese a reformei administrației publice, impune necesitatea ajustării sistemului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică din Republica Moldova la rigorile europene*” și, se stabilesc următoarele obiective: „*stabilirea normelor unice față de*

¹ Orlov M. Administrația publică. În: Raport de Stare a Țării Republica Moldova 2007. – Ch.: “Bons Offices” SRL, 2008. 274 p. p. 131.

² Popa V., Bulat V., Barbu D. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. Noembrie, 2010. 76 p. p. 39.

³ Orlov M. Administrația publică. În: Raport de Stare a Țării Republica Moldova 2007. – Ch.: “Bons Offices” SRL, 2008. 274 p. p. 131.

⁴ Sîmboteanu A. ș. a. Standartul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunic. științifice, 27-28 octombrie 2007, Caietul Științific 2/2007 al ISAM. - Ch.: S.n., 2008 (Tipogr. “Elena-VI” SRL). 464. p. 444-464.

competențele profesionale și sporirea calității pregătirii; asigurarea unei mai bune interacțiuni a practicii administrative cu procesul de formare a specialiștilor pentru sistemul administrației publice; crearea condițiilor egale de realizare a unei pregătiri profesionale calitative; instituirea unui mecanism de evaluare și autoevaluare a calității procesului de formare a specialiștilor pentru administrația publică; adaptarea exigențelor de pregătire profesională a specialistului din domeniul administrației publice la rigorile europene”.

Deși, Standardul menționat a fost elaborat în baza experienței statelor europene și avea menirea să asigure o înaltă calitate a activității administrației publice, acesta, nu a fost aprobat în mod oficial de către autoritățile de resort.

După cum am menționat mai sus, o altă problemă la acest capitol este generată de lipsa facultăților de științe administrative la universitățile din țară. Doar la câteva din ele există specialitatea „administrație publică” în cadrul facultăților de drept, de economie sau de științe politice (USM, ASEM, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul). La rândul său, Academia de administrare publică are doar ciclul II (masterat) și III (doctorat), precum și cursuri de perfecționare de scurtă durată. În opinia noastră acestea sunt insuficiente pentru a pregăti și instrui întregul corp de funcționari publici din autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, inclusiv, de a instrui și aleșii locali în mod continuu.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este consacrată în următoarele acte normative: “Conceptia cu privire la politica de personal în serviciul public” și art. 37-38 din Legea cu privire la funcția publică și statutul juridic al funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, secțiunea a 3-a, “Dezvoltarea profesională a funcționarului public”¹.

Astfel, potrivit art. 37 alin. (2) din Legea nr. 158/2008: *“fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, prin diverse forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, iar o dată la trei ani – cursuri de perfecționare, cu o durată de cel puțin 72 de ore”*. De asemenea, autoritatea publică este obligată: *„de a planifica în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare”*.

În plus, autoritățile publice locale beneficiază de asistență și consultanță în diverse probleme de interes local (descentralizare, autonomie financiară, achiziții publice ș. a.) din partea Proiectelor internaționale care le pun la dispoziție manuale, cursuri de instruire, traininguri și consultanță în teritoriu prin experții săi. În același timp, din cauza salariilor puțin atractive, este greu de atras specialiști de performanță în autoritățile publice locale. În opinia unor autori, deși piața forței de

¹ Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.

muncă abundă cu specialiști în diferite domenii: drept, administrație publică, economie (care pe lângă pregătirea de specialitate, cunosc limbile străine și sunt pregătiți în domeniul informaticii), acești specialiști nu sunt tentați a se angaja în autoritățile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale nu dispun, la unele funcții importante, de specialiști competenți în domeniul dat¹.

Instruirea și perfecționarea funcționarilor publici poate da rezultatele scontate, doar dacă este bine organizată (planificată) și asigurată programe moderne, cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire.

În Republica Moldova, spre deosebire de alte state europene, nu există o autoritate publică centrală (Agenție sau Minister) al administrației, iar, planurile de perfecționare a funcționarilor publici sunt elaborate de către Direcția Politică de cadre și Direcția administrație publică locală din cadrul Cancelariei de Stat și se realizează de către Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

În ședința din 10 decembrie 2014, Cabinetul de Miniștri a aprobat Hotărârea de Guvern „Cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în 2015”. În cadrul acesteia, în anul respectiv, la Academia de Administrare Publică vor fi instruiți 1090 de funcționari.

Scopul cursurilor de instruire constă în îmbunătățirea performanței autorităților publice de nivel central și de nivel local prin dezvoltarea capacităților profesionale ale personalului. Numărul de 1090 participanți a fost stabilit, ținându-se cont de bugetul în sumă de 457,2 mii lei, destinat Academiei de Administrare Publică pentru realizarea cursurilor de dezvoltare profesională în anul 2015.

Comanda de stat conține denumirea și subiectele principale ale cursurilor, categoria și numărul de participanți, cărora le sunt destinate cursurile (funcționari publici, alte categorii de personal din autoritățile publice de nivel central și local), precum și durata desfășurării acestora. În total, comanda de stat prevede zece cursuri de instruire pentru 1090 de persoane/40 de grupuri/245 de zile de instruire, inclusiv 800 de persoane/30 de grupuri din autoritățile publice de nivel central și 290 de persoane/zece grupuri din autoritățile administrației publice locale.

Pentru personalul din autoritățile publice locale, pe parcursul anului 2015 vor fi oferite și cursuri de instruire organizate cu suportul partenerilor de dezvoltare: Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, USAID. De asemenea, sunt planificate activități de dezvoltare profesională a funcționarilor publici de conducere de nivel superior (secretarii de stat) în cadrul proiectului Twinning „Suport pentru

¹ Popa V., Bulat V., Barbu D. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. Noembrie, 2010. 76 p. p. 40.

modernizarea serviciului public din Republica Moldova", finanțat de Uniunea Europeană. Proiectul respectiv prevede și instruirea personalului responsabil de gestionarea resurselor umane din APC și APL.

Deși, după cum vedem, există unele rezultate ale școlii de științe administrative, care abia se înfiripează în țara noastră, totuși acestea sunt încă prea modeste și ar trebui să fie amplificate, iar, necesitatea acestei școli să fie apreciată la justa ei valoare. În acest context, prof. Aurel Sîmboteanu menționează că, acele cursuri postuniversitare organizate de Academia de Administrație Publică din Republica Moldova nu servesc decât în mică măsură scopului pregătirii funcționarilor publici la cel mai înalt nivel¹, și, sugerează în acest sens, deschiderea în cadrul Universităților de Stat a diferitor tipuri de cursuri pentru pregătirea funcționarilor publici locali de orice niveluri și specialități, cu acordarea mai multor locuri bugetare.

După cum știm administrația publică este într-un proces permanent de modernizare. Modernizarea, la rândul ei, poate fi făcută doar de un corp de funcționari bine pregătiți din punct de vedere profesional. Prin aceasta se argumentează necesitatea formării unei rețele de facultăți (școli) de științe administrative în țara noastră. Drept exemplu ne pot servi școlile de științe administrative din țările Uniunii Europene.

Spre exemplu, în Germania, ministerele dispun de institute proprii de instruire (perfecționare), la nivel federal, există Academia Federală de Administrare Publică, la nivel de land, funcționează Școala Postuniversitară de Științe Administrative din Speyer, instituție instructivă remarcabilă pentru landes, dar, care păstrează și statutul de universitate (postuniversitară). Pe lângă aceasta, legea prevede obligația funcționarului de a face studii în mod autodidact, ca modalitate de a cunoaște realizările de ultima oră în ceea ce privește sarcinile unei funcții specifice. Iar, învățământul postuniversitar este un criteriu necesar pentru promovare și avansare în cariera profesională².

Un sistem modern de instruire a funcționarilor publici există și în Franța, unde instruirea este înfăptuită de Școala Națională de Administrare (ENA) cu ciclul său de învățământ postuniversitar, de Școala Politehnică, de școli regionale și de școli ministeriale specializate. Paralel cu școlile de elită, mai funcționează peste 70 de instituții statale de învățământ de diferite tipuri pentru pregătirea funcționarilor de stat de orice niveluri și specialități. La fel, în această țară, există diferite tipuri de cursuri în cadrul administrației: la începutul carierei de muncă, în timpul stagiului

¹ Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. – Ch.: CEP USM, 2013. 327 p. p. 184.

² Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997. 224 p. p. 187.

obligatoriu, ca pregătire pentru concursurile interne de promovare sau în interese speciale profesionale sau personale¹.

Suntem conștienți de faptul că, administrația noastră trece prin transformări radicale, prin reforme care nu așteaptă amânarea, iar corpul de funcționari publici nu este suficient de bine pregătit din punct de vedere profesionist, iar o școală națională de științe administrative nu se formează într-un timp atât de scurt. În această ordine de idei, susținem opinia, precum că, pe termen lung, prioritatea de bază este formarea unei școli naționale de științe administrative, în baza specialităților existente la acest moment în cadrul unor facultăți, cu programe racordate la standardele europene, care s-ar afirma și ar da rezultate apreciable după 10-15 ani. Pentru aceasta se impune elaborarea unui program eficient, bazat pe standarde academice (educaționale), de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică centrală și locală².

Pentru buna funcționare a autorităților publice, nu este suficient doar de a pregăti și a perfecționa cadrele cu eliberarea de diplome și certificate corespunzătoare. În acest sens, o importanță deosebită o are evaluarea performanțelor, care este în strânsă legătură cu pregătirea profesională a funcționarilor din administrația publică, deoarece, permite de a vedea în ce măsură sunt aplicate cunoștințele obținute în perioada instruirii și pregătirii profesionale, și, care sunt necesitățile de instruire pentru viitor.

Evaluarea performanțelor, în activitatea funcționarilor publici, este una din cele mai importante metode de cuantificare a eficienței atât la nivel individual, cât și pe ansamblul instituției, motiv pentru care atât instrumentele folosite în cadrul evaluării, cât și criteriile după care se realizează aceasta, trebuie să reflecte în mod cât mai obiectiv imaginea și ierarhia performanțelor funcționarilor publici, precum și aspectele socio-afective care pot contribui la creșterea acestor performanțe. În opinia unor autori, evaluarea performanțelor profesionale reprezintă procesul de stabilire a modului în care angajatul își îndeplinește îndatoririle și responsabilitățile care revin postului ocupat, comparativ cu standardele stabilite și comunicarea către angajați a rezultatelor³. Evaluarea cunoștințelor și aprecierea angajaților din administrația publică este necesar de a se realiza nu doar în scopul promovării lor, ci, în mod periodic, pentru cunoașterea calității activității acestora⁴.

În acest context, art. 34 alin. (4) din Legea nr. 158/2008, prevede că: *“Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public se efectuează anual”*. Iar, pentru ca această prevedere să nu fie utilizată ca o răfuială cu funcționarii incomozi, autoritățile publice sunt obligate să le asigure posibilitatea

¹ Idem, p. 190-191.

² Orlov M. Administrația publică. În: Raport de Stare a Țării Republica Moldova 2007. – Ch.: “Bons Offices” SRL, 2008. 274 p. p. 134.

³ Cornea S., Filipov I. Politica de personal în administrația publică. Cahul: USC, 2009. 263 p. p. 137.

⁴ Tofan D. Drept administrativ. București: Editura C.H. Beck, 2008. 369 p. p. 252.

de a-și perfecționa cunoștințele și de a căpăta noi deprinderi și aptitudini în scopul realizării eficiente a competențelor stabilite de lege pentru funcția pe care o ocupă.

O asemenea practică este pe larg utilizată în țările Europei de Vest. Spre exemplu, în Marea Britanie activitatea statelor de funcționari locali este verificată anual de către administrație. Rezultatul important al aprecierii constă în determinarea necesității instruirii în fiecare caz concret în dependență de cerințele poziției de serviciu. Necesitatea instruirii personalului este determinată cu ajutorul grupei consultative de instruire, care constă din reprezentanți ai tuturor nivelurilor și sferelor puterii. Autoritățile publice locale remunerează pe deplin toate cheltuielile pentru instruire¹.

Deoarece, în iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, urmează ca legislația, inclusiv cea care ține de statutul juridic al funcționarului public și al alesului local, să fie adusă în conformitate cu legislația europeană. În această ordine de idei, ținem să menționăm că, este necesară, mai întâi, o sistematizare și o armonizare a legislației naționale, care, după cum am arătat în această lucrare suferă de o inflație cumplită. În ce privește legislația ce reglementează activitatea autorităților publice locale, simplificarea și sistematizarea acesteia ar putea fi făcută prin elaborarea unui Cod al colectivităților locale. De asemenea, o importanță deosebită trebuie să fie acordate pregătirii profesionale a tuturor categoriilor de personal din aparatul autorităților publice, astfel încât aceștia să-și poată exercita competențele cu care sunt investiți, în mod eficient, într-o asigurare a bunei guvernări.

¹ Чубинский В. В. Государственное управление и государственная служба за рубежом. – СПб.: издательство «Образование – Культура», издательство СЗАГС, 1998. 272 с. стр. 72.