

MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: CARACTERISTICI, REFORME, STRATEGII

Irina MOVILĂ, *dr. hab., conf. univ.,
Facultatea de Științe Reale, Economice și ale Mediului,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

Abstract: *The article describes the main characteristics and principles of the organization and functioning of the public administration, it highlights the essence and the main directions of the human resources management in the public administration. The quality of the human resources management system, necessary for the development of a strategy and the training of the public administration personnel at a high professional level, was highlighted. The need to improve the professional potential of civil servants was found and statistical data on the re-qualification of public service personnel in the Republic of Moldova are presented. The main directions of the Strategy for public administration reform for the period 2016-2020 are presented in the field of human resources management.*

Keywords: *human resources management, public administration, civil servant, public administration reform, vocational training.*

Relațiile socio-politice și economice moderne ale agenților și organizațiilor introduc schimbări semnificative în paradigma managementului, inclusiv în managementul resurselor umane la nivelul administrației publice. Modificările afectează nu numai metodele de gestionare, structura organizatorică, regulile și procedurile de gestionare, ci și strategiile de dezvoltare a personalului pe termen lung. Prin urmare, problemele de gestionare a resurselor umane în administrația publică sunt relevante și atrag un număr tot mai mare de oameni de știință pentru a rezolva problemele din acest domeniu.

Studiul managementului resurselor umane în administrația publică este dedicat muncii multor oameni de știință și cercetători, cum ar fi: Al. Negoită, A. Teodorescu, M. Preda, I. Santai (drept administrativ și știința administrației); M. Moldovan-Scholz, A. Manolescu, S. Stanciu, V. Lefter (managementul resurselor umane); I. Alexandru, C. Manda (economie și structura administrației publice). În literatura de specialitate noțiunea de „administrație” este utilizată pentru a desemna o ramură a cercetării științifice sau o disciplină didactică având ca obiect fenomenul administrativ, așa cum este cazul „științei administrației”, al „științelor administrative” ori, pur și simplu, „administrație publică” [10, p. 5].

Administrația publică, ca obiect de management, are următoarele caracteristici generale:

- reprezintă un sistem unitar ce reunește în cadrul ei, în baza relațiilor juridice, autorități aflate pe diferite nivele ale organizării administrative, conduse de guvern;
- activitatea executivă îndeplinită de ea este constituită din acțiuni de prescriere sau de reglementări și acțiuni de prestație, declanșate din oficiu sau la cerere;
- administrația este structurată funcțional și teritorial, fiind alcătuită din autorități publice și instituții publice ce dispun de stabilitate instituțională și continuitate funcțională.

Oamenii de știință atrag atenție și la aspectul strategic al managementului resurselor umane, inclusiv în administrația publică, conform căruia, managementul strategic al potențialului uman al organizației este conducerea formării unui colectiv de muncă competitiv, bazat pe schimbări actuale și viitoare în mediul său extern și intern, care permite organizațiilor să supraviețuiască, să se dezvolte și să-și atingă obiectivele pe termen lung [6, p. 11].

Conform Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului RM, nr. 911 din 25 iulie 2016), activitatea de management al resurselor umane se axează pe: fișa postului, recrutarea și selectarea personalului, evaluarea performanțelor, dezvoltarea profesională, clasificarea și gradarea personalului, motivarea financiară și nefinanciară, integritatea și etica profesională.

Sub aspectul funcțional, activitățile de gestionare a resurselor umane ale administrației publice pot fi împărțite în trei domenii principale:

- (1) Formarea profesională și perfecționarea resurselor umane;
- (2) Asigurarea nevoilor în resursele umane;
- (3) Stabilizarea resurselor umane.

Aceste direcții sunt interdependente. Domeniul de activitate al fiecăruia depinde de localizarea autorității de stat în structura guvernului, de situația de pe piața forței de muncă, de calificarea personalului, de situația socio-psihologică a forței de muncă și de alți factori.

Sistemul de management al resurselor umane este un set de subsisteme care reflectă aspectele individuale ale muncii cu resurse umane și sunt concepute pentru a dezvolta și implementa un impact efectiv asupra acestuia. Sistemul de management al resurselor umane este o parte integrantă a managementului public, în ansamblu.

Particularitățile managementului resurselor umane în administrația publică și serviciul public sunt reflectate în:

- structura organizatorică a managementului personalului în administrația publică;
- sisteme de lucru cu personalul de serviciu public;
- cadrul de reglementare a managementului personalului în administrația publică;
- sistemul informațional și metodologic al managementului personalului;
- tehnologii și metode de management al personalului în administrația publică.

Aceste domenii ale managementului resurselor umane în administrația publică, care fac parte din politica de stat a personalului, ar trebui construite pe baza principiilor și priorităților sale, precum și a principiilor generale ale sistemului de management al personalului din serviciul public.

În Republica Moldova, administrația publică este reprezentată de autoritățile publice centrale și locale, ale căror activități sunt reglementate de Legea Nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate [8] și Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [9]. Principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate și a administrației publice locale sunt prezentate în următorul tabel:

Tabelul 1. Principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale și locale în Republica Moldova
([8, art. 4], [9, art. 3, 10])

| Tipul principiilor | Administrația publică centrală | Administrația publică locală |
|---------------------------|--|---|
| Principii organizaționale | a) ierarhie instituțională; b) delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; c) atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; d) desconcentrare a serviciilor publice; e) simplitate și claritate a structurii instituționale. | a) autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice; b) eligibilitatea autorităților publice locale; c) consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. |
| Principii de funcționare | a) legalitate; b) eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; c) gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; d) planificare strategică; e) colaborare interinstituțională; f) asigurare a controlului financiar public intern; g) responsabilitate pentru activitate; h) raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; i) deservire eficientă a cetățenilor. | a) desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii; b) autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. |

Domeniul de activitate al fiecărei direcții depinde de locul autorității publice în structura guvernului, de situația de pe piața muncii, de calificarea personalului, de situația socio-psihologică a forței de muncă, precum și de numeroși alți factori interni și externi.

În baza principiilor administrației publice, sistemul de lucru cu resursele umane ar trebui să aibă următoarele calități:

- Managementul sistemic asigură conformitatea reciprocă a obiectivelor și principiilor politicii de personal, a structurii organizaționale, a funcțiilor, precum și a tehnologiilor de gestionare a resurselor umane ale autorităților publice;
- Mecanismul de feedback asigură funcționarea și dezvoltarea sistemului de monitorizare a managementului resurselor umane din cadrul autorităților publice;
- Funcția de reglementare implică existența unor cerințe de calificare, profesionalism care să garanteze minimul necesar de competență în acest domeniu, reflectarea acestuia în standarde și fișa postului;
- Managementul inovării prevede introducerea de noi tehnologii în managementul resurselor umane al organizațiilor de stat.

Astfel, resursele umane ale administrației publice ocupă un loc important în rezolvarea problemelor de dezvoltare a teritoriilor administrative și a municipiilor. Importanța resurselor umane în administrația publică necesită elaborarea și implementarea unei strategii adecvate axată pe realizarea potențialului autorităților teritoriale, manifestată în asigurarea muncii efective a personalului din serviciul public din teritoriile jurisdicționale.

Pentru ca administrația publică să-și realizeze sarcinile pentru care au fost organizate, este necesar ca funcțiile publice – ca grupări de atribuții, competențe și responsabilități – să fie ocupate de persoane fizice cu o pregătire de specialitate, care să realizeze, sarcinile serviciilor publice, cum sunt ele grupate în funcții publice și cum au fost dotate la înființarea lor. Persoanele fizice care ocupă, în condițiile legii, funcțiile publice din cadrul administrației publice se numesc funcționari publici (Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public).

Conform legii, funcționarul public este acea persoană fizică, care, prin respectarea condițiilor cerute de lege, a fost investită, prin numire sau alegere, într-o funcție publică pentru a desfășura, contra unui salariu, o activitate continuă. După natura funcției funcționarul public se clasifică în două categorii:

- funcționari publici cu funcții manageriale (de conducere);
- funcționari publici cu funcții de execuție. Aceștia pot fi de două tipuri, și anume: cu funcții de execuție pe grade profesionale (se cer studii superioare) și cu funcții de execuție pe trepte profesionale (se cer studii liceale sau chiar generale).

Trebuie remarcat faptul că în Republica Moldova numărul persoanelor angajate în domeniul administrației publice în 2017 este de 19,4% din totalul populației active, iar dinamica are o tendință instabilă de scădere (Tabelul 2).

Tablelul 2. *Dinamica populației ocupate în administrația publică, învățământ, sănătate și asistența socială în Republica Moldova*
([2, p. 64])

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Populația ocupată în administrație publică, învățământ, sănătate și asistența socială, mii pers. | 250 | 247 | 236 | 231 | 236 | 224 | 234 |
| Total populația ocupată, mii pers. | 1173 | 1147 | 1173 | 1185 | 1204 | 1220 | 1207 |
| Ponderele populației ocupate în administrația publică, % | 21,3 | 21,5 | 20,1 | 19,5 | 19,6 | 18,4 | 19,4 |

Activitatea administrației publice în Republica Moldova este în reorganizare. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 prevede reformele în administrația publică, inclusiv în managementul resurselor umane. Cancelaria de Stat asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane; ghidează autoritățile publice și monitorizează procesul de implementare a unor proceduri de personal în autoritățile publice. Pentru toate funcțiile publice au fost elaborate fișe de post; în scopul facilitării încadrării noilor funcționari publici în activitate se practică perioada de probă (6 luni), cu instruirea obligatorie a debutanților (80 ore); se realizează evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici (anual) și activități de dezvoltare profesională a acestora.

Dezvoltarea resurselor umane ale serviciilor de stat și municipale, care răspunde nevoilor și scărilor de schimbări specifice ale societății, este cea mai importantă componentă structurală a mecanismului de implementare a strategiei. În același timp, determinarea eficienței muncii funcționarilor publici este astăzi una dintre cele mai dificile și nesoluționate probleme.

Complexitatea determinării eficienței muncii funcționarilor publici se datorează mai multor motive: specificul muncii, lipsa metodologică a măsurării cantitative și calitative a rezultatelor și costurilor muncii managerilor și, mai presus de toate, lipsa unei abordări unificate pentru determinarea eficacității sale în literatura științifică economică. Lipsa unei abordări unificate a definirii eficienței muncii se explică prin faptul că economiștii individuali identifică eficiența muncii cu productivitatea, eficiența economică și alți indicatori indirecți. Gestionarea dezvoltării resurselor umane în serviciul public ar trebui să fie efectuată în baza unei evaluări cuprinzătoare a fiecărui reprezentant al unei autorități, inclusiv: nivelul de pregătire profesională, nivelul cunoștințelor și aptitudinilor, experiența în poziția deținută, dinamica creșterii carierei, afacerile, calitățile personale, fizice, psihologice, morale, umane și de altă natură ale întregului personal.

În Republica Moldova, numărul salariaților care au beneficiat de formare profesională continuă în administrația publică în anul 2017 a constituit 18162 pers. sau 17,9% din numărul total cei perfecționați (tabelul 3).

Tabelul 3. *Salariați care au beneficiat de formare profesională continuă în administrația publică în Republica Moldova, pers.*
([2, p. 73])

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------|-------|--------|
| Administrație publică și apărare | 15719 | 17769 | 18162 |
| Total salariați care au beneficiat de formare profesională continuă | 92236 | 93659 | 101183 |
| Pondere salariaților din administrația publică și apărare care au beneficiat de formare profesională continuă în totalul, % | 17,0 | 19,0 | 17,9 |

Totodată, în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 sunt stabilite obiectivele pentru reformarea și îmbunătățirea managementului resurselor umane în administrația publică:

Obiectivul general: Ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne.

Obiectivul specific 1. Domeniul serviciului public este clar definit și aplicat în practică, astfel încât există cadrul normativ și cadrul instituțional pentru asigurarea unui serviciu public profesionist.

- 1) Ajustarea cadrului normativ prin prisma implementării principiilor europene de administrare;
- 2) Analiza prevederilor legale cu privire la managementul resurselor umane din autoritățile publice care nu au funcții publice ori sunt supuse unor reglementări speciale și a celor care exercită funcții de autoritate publică în interesul general al statului.
- 3) Asigurarea implementării și dezvoltării Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”, inclusiv la nivelul administrației publice locale.
- 4) Asigurarea unui management eficient al resurselor umane, etc. [11, p. 64].

Obiectivul specific 2. Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane.

1) Fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat;

2) Pregătirea modificărilor legislației pentru consolidarea rolului poziției de secretar de stat prin atribuirea responsabilității generale de management al autorității, inclusiv de management al resurselor umane;

- 3) Perfecționarea procedurii de recrutare și selectare în bază de merit;
- 4) Dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autoritățile publice;
- 5) Perfecționarea sistemului de motivare financiară și nefinanciară;
- 6) Sporirea obiectivității evaluării performanțelor profesionale;
- 7) Promovarea și asigurarea integrității funcționarilor publici etc. [11, p. 65].

Astfel, implementarea strategiei urmărește inventarierea și stabilirea prin lege a domeniilor din competența autorităților administrației publice centrale și locale, precum și consolidarea administrației

publice la nivel central pentru crearea condițiilor și premiselor necesare pentru o extindere globală a reformei la nivel local în ansamblul ei. În procesul de modernizare a managementului resurselor umane în administrația de stat, eficiența utilizării potențialului profesional al angajaților va fi sporită. Reforma administrației publice va oferi o delimitare clară a relațiilor din cadrul administrației publice centrale între administrația centrală și locală, între administrația publică și sectorul privat.

Bibliografie:

1. Androniceanu A. *Management public*. București, Editura Economica, 2000. <http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=10&idb=8>
2. *Anuarul statistic al Moldovei 2018*. Chișinău, Editura BNS, 2018. ISBN 978-9975-53-418-5.
3. Alexandru I. *Tratat de administrație publică*, București, Editura Universul Juridic, 2008, ISBN 978-973-8929-92-0.
4. Lefter V., Deaconu A., Manolescu A. *Managementul resurselor umane*, București, Editura Pro Universitaria, 2012. <https://ru.scribd.com/doc/312624325/Managementul-resurselor-umane-Suport-de-curs-pdf>
5. Manolescu A. *Managementul resurselor umane*, București, Editura Economică, 2000. https://www.academia.edu/8035872/Managementul_Resurselor_Umane_-_A._Manolescu
6. Movilă I., Dorogaia I., Suslenco A. *Managementul strategic al potențialului uman*, Bălți, Presa universitară bălțeană, 2014. ISBN 978-9975-50-138-5.
7. HOTĂRÎRE Nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 *cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. Publicat: 17.03.2009 în Monitorul Oficial Nr. 55-56.
8. LEGE Nr. 98 din 04.05.2012 *privind administrația publică centrală de specialitate*, Publicat: 03.08.2012 în Monitorul Oficial Nr. 160-164.
9. LEGE Nr. 436 din 28.12.2006 *privind administrația publică locală*, Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35.
10. Santai I., *Drept administrativ și știința administrației*, Cluj-Napoca, Alma Mater, 2009. ISBN 973-632-562-8.
11. *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020*. Publicat: 12.08.2016 în Monitorul Oficial Nr. 256-264.