

CREȘTEREA CALITĂȚII RESURSELOR UMANE- CONDIȚIE DETERMINANTĂ A ACCELERĂRII PROCESULUI DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE INCREASE IN THE QUALITY OF HUMAN RESOURCES – A VITAL CONDITION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Cezar Corneliu MANDA

Școala Națională de Studii Politice și Administrative,

Facultatea de Administrație Publică, București, cezar@clr.ro

Abstract

Obtaining better results in the economic and social domain is dependent to a large extent on the quality of public administration. The changes taken place in the social and economic environment of Romania, after becoming European Union Member State, require a real improvement of the organization and functioning of the administration, according to the European Union commands. The "jump" solution into a new stage of the Romanian public administration, its "Europeanisation", consists on reconsidering the policies of the formation and improvement of the human resources in the public administration. Thus, increasing the quality of these resources is a sine qua non condition of accelerating the public administration reform process.

Keywords: Human resources policy, development, public administration, administrative reform, europeanisation

Cuvinte cheie: politică resurse umane, perfecționare, administrație publică, reformă administrativă, europenizare

1. Introducere

Ca orice domeniu de activitate al vieții politice, economice, sociale, și domeniul administrativ este compus din oameni organizați în colectivități, în acest context administrația publică fiind considerată drept o colectivitate umană care organizează acțiuni în favoarea altor oameni (Negoiță, 1991:76).

Satisfacerea interesului general și a cauzei publice poate fi asigurată doar de oameni competenți, activi și devotați binelui comun (idem), administrația publică valorând exact cât oamenii care o compun (Negoiță, 1991:71).

În acest context este evident că însăși realizarea deciziilor politice, ca și obținerea unor rezultate cât mai bune în domeniul economic și social devin dependente, într-o mare măsură, de calitatea administrației (Manda et al. 2008: 190).

Aceasta, însă, nu se va putea obține decât numai ca urmare a unei bune formări și apoi a unei continue perfecționări a pregătirii profesionale a întregului personal din administrația publică.

Din aceste motive unul din obiectivele stabilite de guvernanți în ultimii ani, în domeniul reformei administrației publice, este funcția publică, ce se regăsește abordată în mod distinct în cadrul măsurilor privind întărirea capacității instituționale.

Dintre măsurile de realizare a acestui important obiectiv amintim (Manda et al. 2008: 191):

-**Actualizarea și adaptarea la noile realități socio-economice și administrative** a cadrului normativ privind funcția publică, referitor la recrutarea, cariera, evaluarea performanțelor, formarea profesională, salarizarea, regimul disciplinar, dialogul social, etc.

-**Demonopolizarea sistemului de formare și perfecționare profesională a funcționarilor publici și întărirea capacității acestuia de a răspunde obiectivului de profesionalizare a**

corpului funcționarilor publici; instruirea funcționarilor publici în domenii corespunzătoare asumării de către România a statutului de stat membru al Uniunii Europene;

-Depolitizarea funcției publice, prin adoptarea de măsuri care să aibă drept rezultat o mai bună delimitare a palierului politic de palierul administrativ, respectarea principiilor bune guvernări prin fundamentarea administrativă a deciziei politice și, nu în ultimul rând, reformarea sistemului de management al funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici.

Cu toate acestea, nu putem să nu ne întrebăm, la început de mileniu - este administrația publică românească pregătită să facă față noilor provocări și exigențe ale debutului de secol și mileniu, marcat cu precădere de momentul aderării la Uniunea Europeană?

Este oare pregătită administrația publică din România, dincolo de eforturile depuse, de momentele de criză (Alexandru, 2001), depășite de altfel, în derularea procesului de reformă, dincolo de eșecuri, dar și de unele certe realizări, să răspundă astăzi, acestor exigențe, ce decurg în special din necesitatea de „europenizare” a administrației - deopotrivă un fenomen „autoimpus” la nivel național, dar și un obiectiv asimilat unui autentic comandament al Uniunii Europene, ce decurge implicit din statutul actual al țării noastre?

2. Accelerarea reformei administrației publice

Deși clamată de fiecare guvern aflat la conducerea țării după anul 1989, reforma administrației nu a reușit încă să asigure adevărata *schimbare* a administrației publice din România, mai cu seamă din perspectiva obligațiilor actuale ce incumbă României, derivate din calitatea sa de stat membru al Uniunii Europene.

O schimbare care să fie în acord cu cerințele impuse pe mai departe de procesul de integrare europeană și cu schimbările produse în **mediul social-economic**, care să reprezinte o prioritate pentru România, și care a avut *următoarele direcții* (Profiroiu et al. 2004:388):

-reforma funcției publice;

-reforma administrației publice locale prin continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare; -îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice.

Un interes deosebit a fost acordat *reformei funcției publice* ce viza (idem):

-adoptarea unui nou sistem de salarizare a funcționarilor publici;

-îmbunătățirea formării (inițiale și continue) angajaților din administrația publică;

-instruirea unui sistem de carieră pentru funcționarii publici, în care promovarea să fie bazată pe merit și transparență;

-introducerea elementelor moderne de management a resurselor umane (de exemplu, un sistem de indicatori de măsurare a performanțelor sau un sistem modern de planificare a resurselor umane);

-dezvoltarea capacității de implementare a acquis-ului comunitar și de gestionare a fondurilor Uniunii Europene.

Prin urmare: **Știm ceea ce nu am vrut și nu vrem** de la administrația publică românească, anume perpetuarea centralismului, a birocrăției excesive, a formalismului exacerbat, a corupției, a anchilozării și imobilismului administrativ, a lipsei de respect față de cetățean și față de problemele acestuia.

Știm de asemenea, ceea ce ne dorim de la administrație, vrem modernitate, vrem eficiență, vrem descentralizare, vrem ca cetățeanul să fie "servit" prompt în satisfacerea intereselor lui, ne dorim realizarea interesului general, așa cum este el stabilit și promovat de către instituțiile politice ale statului.

Ceea ce nu știm, încă, este cum să realizăm toate aceste deziderate, îndeseobi în situațiile de *criză globală* cum este cazul celei *economice* existente la acest moment ce impune adoptarea de soluții, de transformări ce vizează interiorul sistemului administrației publice și care nu poate fi separat în analiză de sistemul economic?

Soluțiile, în opinia noastră, se regăsesc în special în politicile care vizează motivarea, dezvoltarea și perfecționarea celor două categorii ale resursei umane: angajații contractuali și *funcționarii publici*.

În acest context se impune a reține că nu am reușit nici până în prezent să identificăm în mod corect și în totalitate, **cauzele reale și ascunse** ale ritmului lent de derulare a reformei administrative, declanșate în urmă cu aproape 18 ani, generator de atâtea nemulțumiri și reproșuri din partea publicului, care așteaptă să fie slujit, conform așteptărilor lui.

Cu atât mai mult cu cât o astfel de reformă se desfășoară în prezent pe fundalul unui mediu cu *turbulență ridicată, de nivel complex, global social, politic* (Moldoveanu 2005:43).

Considerăm din acest punct de vedere că nu am găsit încă nici "rețeta" adecvată metamorfozării administrației, în consonanță cu exigențele perioadei pe care o traversăm, după cum nici mijloacele care să imprime o reală revigorare a administrației publice românești.

Oare interminabilele restructurări, reorganizări ale structurilor administrative ori excesul de reglementări din domeniu sunt ele suficiente pentru a oferi satisfacție cetățenilor? Credem că nu!

3. Reconsiderarea politicilor de resurse umane

Avem credința că esența, cheia reformei administrative și totodată soluția „saltului” într-o nouă etapă a administrației românești pe coordonatele îndeplinirii cerințelor europene, rezidă cu prioritate, în mod esențial, în reconsiderarea problematicii *personalului administrației*, adevăratul "motor" al acțiunii ample și complexe care o presupune sistemul administrației publice din România.

În mod inevitabil se impune o reinventare a strategiei de dezvoltare a personalului din administrație publică, prin implementarea unor politici, programe, etc. cu componentă inovativă, care să asigure flexibilitatea și răspunsul în timp real al resursei umane în fața schimbărilor bruște din mediul intern sau extern sistemului administrației publice.

Mai mult decât atât, dincolo de acestea, socotim că punctul nevralgic al aparentului imobilism al reformei la nivelul administrației publice, îl constituie absența ori slaba reprezentare în peisajul administrativ a *administratorului* - a autenticului **om de administrație**.

Dezideratul formării acestuia este reclamat de societatea românească încă de la sfârșitul secolului XIX, atunci când se realizează fundamentarea unui sistem modern de învățământ administrativ, adaptat nevoilor epocii.

Situându-se în centrul preocupărilor administrației românești, așa cum o reflectă dreptul pozitiv, dar și doctrina primei jumătăți a sec. XX, *formarea, recrutarea, perfecționarea funcționarului public*, sunt anunțate încă din acea perioadă ca principale coordonate ale modernizării **mașinii administrative**, obținându-se în bună parte rezultatele scontate.

Astăzi, eforturile și experiența de peste timp ale predecesorilor, par a fi de mult uitate, ignorându-se cu destulă ușurință rezultatele, exigențele, metodele și principiile formulate în cadrul școlilor românești de administrație ante- și interbelice, o sursă nepuizabilă de informații care și astăzi își păstrează actualitatea.

Dincolo de acestea, este regretabil că nu se conștientizează pe deplin, nici măcar cu valoare de principiu - necesitatea pregătirii și formării unui *altfel* de funcționar public, decât cel cu care ne-am obișnuit cel puțin în ultimele două decenii.

Considerăm că, atâta vreme cât în România, la nivelul celor care sunt implicați direct în această chestiune, **nu se va înțelege** că principala coordonată a procesului de reformă a administrației publice, o constituie *formarea funcționarului public autentic, profesionist*, orice alte încercări, colaterale, îndreptate spre alte sectoare decât cel rezervat resurselor umane din administrație, se vor dovedi doar tentative eșuate, irosindu-se pe mai departe timp și mijloace și așa insuficiente, în mod inutil, fără finalitate.

Factorii de conducere cu competență în procesul de management al resursei umane din administrația publică au și trebuie să-și exercite rolul de a coordona, îndruma, regla, acțiunile necesare atingerii obiectivelor stabilite de politicile de resurse umane, dar accentul necesar

antrenării în timp real al personalului, trebuie deplasat în direcția aplicării unui adevărat management participativ la nivelul întregului sistem al administrației publice.

Un management participativ asigură atingerea obiectivelor stabilite la nivelul organizației, dar atrage după sine formularea, elaborarea unor strategii și politici de resurse umane care să satisfacă toți factorii interesați.

Orice factor cu competență în domeniul politicilor de resurse umane, trebuie să asigure avantajele strategice prin utilizarea corectă a personalului în vederea atingerii obiectivelor organizației, care va asigura atingerea obiectivelor din cadrul sistemului categorial din care fac parte acestea.

A ignora problemele de fond pe mai departe, cantonându-ne exclusiv asupra celor formale sau de mică importanță, nu fac altceva decât să ne îndepărteze și mai mult de scopurile reformei administrative.

Considerăm că ne-am preocupat mult prea mult timp de aspectele generale, la scara macro - a administrației publice, concentrându-ne insuficient asupra **omului din administrație**, a celui care concepe, a celui care organizează și execută în mod concret legea.

Am statuat *principii noi și moderne* de organizare și funcționare a administrației publice românești, am reglementat *noi structuri administrative, dotate cu atribuții complexe*, corespunzător nevoilor actuale ale colectivităților umane, cu predilecție în sfera administrației locale autonome.

Am cultivat prea mult însă, aspectele *formale*, fără a ne apleca suficient asupra celor de conținut, respectiv asupra oamenilor care au misiunea de a pune în mișcare sistemul administrativ, nou creat, a celor care concură direct, prin priceperea lor la realizarea politicilor și programelor de reformă.

Considerăm prin urmare, că este momentul ca eforturile depuse în contextul procesului de reformă a administrației publice să se concentreze în *zona administrativă cea mai sensibilă*, respectiv asupra pregătirii și specializării funcționarului public, **perceput în individualitatea sa**, singurul în măsură de altfel, să imprime și să asigure bunul mers al activității administrației publice.

Cu alte cuvinte, apreciem ca extrem de necesar a se insista pe **factorul om**, *cel care poate dinamiza și eficientiza activitatea administrativă, prin competența și abilitățile sale*.

Adoptarea unor reglementări extrem de necesare și importante, precum cele corelative ori cele emise în aplicarea Statutului funcționarului public, reprezintă doar o direcție de desfășurare a reformei administrației publice, întrucât o abordare exclusiv juridică a fenomenului s-a dovedit și se dovedește ca insuficientă în soluționarea tuturor problemelor de la nivelul sistemului administrativ.

Din acest punct de vedere demersurile, dincolo de cele de tip normativist, extrem de necesare de altfel, se impun a fi continuate prin promovarea unor politici care să imprime în mod real o *stimulare a dezvoltării abilităților și a aptitudinilor funcționarilor publici, a personalității lor profesionale*, prin încurajarea creativității, prin însușirea metodelor moderne și eficiente de lucru.

Este binecunoscut faptul, aproape un truism pentru *intimii* administrației, că a administra treburile publice, este deopotrivă o **știință**, dar și o **artă**, care nu poate accepta drept actori și care nu se poate înfăptui decât cu oameni de administrație profesioniști.

Din această perspectivă, ne raliem celor care apreciază că este **insuficientă abordarea fenomenul administrativ**, practica confirmând-o de altfel, neîncetat, exclusiv de către persoane cu pregătire medie sau superioară formați în cele mai diverse sectoare de activitate, având profesii și meserii dintre cele mai variate.

A ignora faptul că , dincolo de o pregătire generală, cu specializări umaniste sau tehnice, obținută în cadrul facultăților de către persoanele ce activează în administrație, **este imperios necesară și o pregătire complementară**, de formare în structurile universitare și postuniversitare administrative, constituie o eroare gravă care ar conduce la perpetuarea imobilismului administrației publice, incapabilă să facă față cerințelor societății.

Considerăm așadar, că în afara profesiei de bază, de la ingineri la juriști, de la profesori la economiști, de la medici la arhitecți, ocuparea unei funcții publice reclamă neîndoiește **obținerea unei calificări administrative**, corespunzătoare specificității administrației, în contextul activității de formare și pregătire, universitare și postuniversitare.

Credem că numai în acest mod, va fi posibilă îmbunătățirea reală a organizării și funcționării administrației, în consonanță cu comandamentele Uniunii Europene ce sunt fundamentate, în materia resurselor din administrație, pe criterii de profesionalism, neutralitate, respectiv, pe eficiența actului administrativ.

Este astfel necesară *reconsiderarea pregătirii profesionale a întregului personal*, pornind de la înalții funcționari publici, a celor de conducere și până la cei de execuție.

O asemenea abordare, întemeiată pe o reală și consistentă pregătire administrativă de specialitate, obținută în cadrul Școlilor și Facultăților de Administrație Publică, credem că va fi de natură să determine și să creeze în timp, un corp de funcționari, profesionist, care să ne confirme așteptările și să schimbe fundamental, natura și performanța administrației.

Fără a conferi caracterul de scop în sine, pregătirii și perfecționării funcționarului public și excluzând din start orice abordare de natură *cantitativă* a procesului de primenire a administrației publice, considerăm că teza fundamentală de la care ar trebui să se plece în reconsiderarea resurselor umane - *piatra unghiulară a accelerării reformei întregii administrații publice*, o constituie **instituirea obligativității obținerii unei pregătiri administrative de către toți funcționarii - condiție sine qua non pentru ocuparea funcțiilor publice din administrație**, continuându-se eforturile depuse până în prezent și reflectate ca atare în legislația în materie.

Acest principiu, de altfel, formulat de vechea școală românească de administrație, ce se cuvine readus în actualitate și care, privit din perspectiva condițiilor și exigențelor începutului de secol XXI, ar putea pune bazele noilor politici promovate în domeniul resurselor umane din administrația publică.

Ar reveni, mai întâi de toate, **autorităților guvernamentale** competente misiunea de a transpune în practică generalizarea acestui principiu de bază, la nivelul întregii administrații publice, elaborând și promovând în acest sens cadrul normativ adecvat, la nivel conceptual și metodologic, menit a da unitate și coerență întregului sistem rezervat problematicii formării, recrutării și avansării funcționarului public.

De asemenea, o responsabilitate extrem de mare le-ar incumba deopotrivă și **formatorilor**, a celor care trebuie să asigure, fie în cadrul unităților de învățământ universitare și postuniversitare, fie ulterior, în perioada de stagiu, în cadrul autorităților administrative, o pregătire administrativă temeinică, atât **teoretică**, cât și **practică**, corespunzătoare funcțiilor publice vizate.

În pofida unor aparente înșelătoare, nu este deloc simplă o asemenea misiune de *formare și perfecționare*, deși tot mai mulți par a se pricepe la "banala" administrație publică, considerându-se simplist că **a administra** este o profesie pe care o poate exercita oricine. Nimic mai fals! Un om de administrație profesionist, competent și înzestrat cu calitățile necesare exercitării unei funcții publice, se formează cu destulă dificultate, putându-se pierde cu mare ușurință.

De aceea, cu prioritate, rolul facultăților și școlilor de administrație în procesul de formare a viitorilor funcționari publici este unul extrem de important, mai puțin din perspectiva numărului de absolvenți care pot concura pentru o funcție publică, cât din punctul de vedere al nivelului calitativ al pregătirii pe care îl asigură.

O **exigență crescută** a mediului academic formativ și o **selecție severă a absolvenților** acestor unități specializate de învățământ, în considerarea nu numai a cunoștințelor acumulate, dar și a realelor *aptitudini, trasături comportamentale ori a înclinațiilor viitorilor aspiranți la funcția publică*, pot concura la **ridicarea calității resurselor umane din administrația publică, condiție a eficientizării și eficacității întregului sistem de administrație publică** (Negoiță, 1991: 76).

Oricât ne-am strădui să trecem cu vederea acest ultim aspect, aparent insignifiant, procesul de recrutare a funcționarilor publici, nu poate face abstracție de gradul de înzestrare a candidatului cu unele **calități intrinseci**, care să asigure o exercitare corespunzătoare a funcției publice vizate.

Astfel, o eventuală evaluare a persoanei aspirante și din această perspectivă, în cadrul căreia să se urmărească cu predilecție *așezarea funcționarului public potrivit pe funcția publică potrivită*, în sensul asigurării unei **compatibilități reale persoană-post**, cred că ar determina și ea o creștere a calității și a eficienței activității administrative desfășurate.

Cu alte cuvinte, **competența profesională** - condiție esențială a recrutării funcționarilor publici, este și rămâne doar o condiție necesară, nu și una suficientă, fiind inaptă să concure, singură, la desăvârșirea omului de administrație.

Se mai cuvine spus, că este imperios necesară promovarea și susținerea unei **mișcări de polarizare** a oamenilor cu experiență din sistemul administrației publice, a celor care, înzestrați cu spirit pedagogic, cu răbdare și profesionalism și care pot cultiva adevărate valori morale, se pot constitui **în veritabile modele**, contribuind decisiv la formarea *practică* a tinerilor debutanți.

Mai mult decât atât aceleași **cunoștințe**, aceleași **principii și reguli ale raționalizării și eficientizării activității** administrative pot fi dobândite cu mult mai devreme decât ceea ce experiența oferă funcționarului o dată cu trecerea timpului, prin pătrunderea sensurilor și înțelegerea fenomenului administrativ încă de pe băncile facultății print-o curiculă universitară adecvată menită să întărească rolul disciplinei științei administrației și a celor conexe acesteia.

Acest lucru este cu atât mai necesar cu cât orice funcție din administrația publică în mod obligatoriu trebuie să aibă un suport minim necesar de pregătire, nu numai de cunoștințe generale ci, mai ales, de cunoștințe de specialitate, precum și menținerea acestora *la nivelul dezvoltării contemporane a științei și tehnicii de specialitate* (Oroveanu, 1994: 136).

Concluzii

Deși extrem de dificil și îndelungat acest proces accelerat de reformă a administrației publice, în principala sa componentă- **resursele umane**, trebuie să aibă drept reper permanent obiectivul său inițial și anume *statuarea unei alte concepții decât cea prezentă, unei alte abordări, asupra formării și pregătirii profesionale a viitorului funcționar public*, aptă să contribuie la ridicarea calității extrinseci și intrinseci a acestuia.

Este o problemă de conștiință, o datorie și totodată, un imperativ al întregii societăți românești, de a încuraja, de a sprijini și de a acorda importanța cuvenită creării **valorii autentice** în administrația românească, a celui ce reprezintă funcționarul public al mileniului III, în contextul spațiului administrativ european.

În încheierea acestor succinte considerații, ne exprimăm speranța că reconsiderând politicile de formare a resurselor umane din administrația publică, pe coordonatele continuării procesului de integrarea a României la Uniunea Europeană, vom fi în măsură să spunem că administrația publică românească va beneficia de un corp de funcționari publici profesioniști.

Aceștia vor fi capabili să facă față atât sarcinilor impuse de autoritățile statului nostru și corelate cu nivelul de așteptare al cetățeanului român și deopotrivă a celui european, iar pe de altă parte să înfăptuiască în regim de eficacitate și profesionalism misiunile încredințate de la nivel european.

Bibliografie

- Alexandru, I., *Criza administrației*, Ed. All Beck, București, 2001;
Manda, C, Manda, C.C, *Știința administrației*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008;
Moldoveanu, G., *Analiză și comportament organizațional*, Ed. Economică, București, 2005;
Negoiță, A., *Drept administrativ și Știința administrației*, Ed. Athenaeum, București, 1991;
Oroveanu, M.T, *Introducere în știința administrației*, Ed. UCDC, București, 1994;

Profiroiu, A., Popescu, I., *Bazele administrației publice*, Ediția a doua, Ed. Economică, București, 2004.

*** Raportul privind managementul funcțiilor publice și funcționarilor publici pentru anul 2007 în www.anfp.gov.ro