

Ioana Mastan

PROFESIONALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

Progresul către o societate democratică urmat de România după 1989 a determinat o serie de profunde transformări în toate domeniile vieții sociale. În condițiile în care o societate se confruntă cu un val de schimbări se pune problema reexaminării credințelor și valorilor, sistemul său doctrinar fiind inadecvat noilor provocări.

Sistemul nostru administrativ, integrat fiind până de curând într-un centralism excesiv, tipic unei economii de tip socialist, conține și acum o serie de imperfecțiuni datorate greutății îndeplinirii reformei în acest domeniu. Necesitatea adaptării organizațiilor din sectorul public la noile condiții europene în contextul trecerii la o economie de piață, la descentralizare și autonomie locală, implică o analiză și evaluare a situației existente. Aceasta în vederea cunoașterii și conștientizării deficiențelor pentru a se ști cu exactitate unde și cum trebuie acționat, căci, așa cum Peter Drucker sublinia, "puține lucruri sunt atât de inutile - dacă nu chiar periculoase - cum este acela de a da un răspuns bun la o întrebare greșit formulată".

În această ordine de idei, este importantă trecerea la o abordare managerială a instituției publice în vederea creșterii performanțelor în sectorul public. Instituția publică trebuie să dețină capacitatea de a descoperi, formula și analiza o problemă, mai cu seamă atunci când de rezolvarea acesteia depinde însăși supraviețuirea ei într-un mediu dinamic și imprevizibil.

Date fiind schimbările aduse în prim plan de o societate aflată în plină evoluție, în contextul diversificării și creșterii nevoilor și cerințelor ce se cer a fi satisfăcute prin intermediul instituției publice, va fi necesară inițierea și aplicarea unor metode și procedee mai eficiente de management.

Elementul cheie al instituției publice îl constituie funcționarul public, iar deficiențele sistemului sunt determinate, în mare parte, de caracteristicile și ineficiența activității acestuia. O nouă organizare la nivelul instituției publice prin încadrarea unor persoane cu un înalt grad de profesionalism și adaptarea structurilor la noile provocări sociale și tehnologice trebuie îmbinate și avute în vedere în procesul reformare a administrației publice.

În ceea ce privește resursele umane, la nivelul instituției publice există trei mari categorii de personal: personal politic, personal de tip manager și personal de execuție. Din punct de vedere managerial, creșterea performanțelor instituției publice implică integrarea și coordonarea corespunzătoare a acestora în desfășurarea activităților și realizarea sarcinilor.

Personalul ales pe criterii politice trebuie să ia decizii în conformitate cu voința partidului pe care îl reprezintă. Aceștia trebuie să fie demni de încredere din punct de vedere politic și să fie simpatizați de electorat.

Problema care apare în acest caz constă în faptul că, intrat în structurile administrative, el uită că misiunea sa de bază este de a servi și apăra interesul cetățeanului, interesul personal și cel de partid, primând.

Personalul de tip manager este însărcinat cu implementarea deciziilor și organizarea implementării deciziilor, prin stabilirea mijloacelor care să ducă la atingerea scopului instituției. Acest tip de personal, dat fiind ritmul accelerat al schimbărilor din mediu, trebuie să dețină o mare capacitate de previziune. El trebuie să știe "ce", "cum", "când", "de cine" trebuie făcut, să găsească soluția cea mai bună și cel mai bun curs de acțiune pentru implementarea ei.

Având în vedere obiectivele care trebuie realizate, acest tip de personal, este chemat să stabilească mijloacele cele mai adecvate pentru atingerea rezultatelor și să promoveze o politică de personal corespunzătoare.

Personalul de execuție este implicat în executarea deciziilor personalului de conducere și trebuie să dețină cunoștințele și capacitățile necesare pentru realizarea eficientă a sarcinilor.

Se afirmă de cele mai multe ori că resursele cele mai importante ale unei organizații, fie publice, fie private, sunt angajații. Cum costurile legate de personal reprezintă cheltuieli importante, nu este surprinzător faptul că promovarea unor metode raționale de management și de îmbunătățire a forței proprii de muncă constituie o problemă prioritară pentru o instituție.

Pentru a putea răspunde cu succes provocărilor noilor realități sociale determinate de un mediu instabil, instituția publică trebuie să privească critic și analitic capacitatea propriei forțe de muncă. În această ordine de idei, dezvoltarea profesionalismului în sectorul public se concentrează asupra următoarelor aspecte:

- încadrarea unui personal calificat;
- instruirea continuă a personalului;
- stabilitatea în funcție;

O primă modalitate de promovare a profesionalismului presupune încadrarea unor persoane bine documentate, cu studii corespunzătoare și un grad ridicat de competență. Astfel, recrutarea, selectarea și promovarea în carieră se vor face pe criterii obiective. Competența, cunoștințele și performanța personală constituind criterii de bază, în timp ce non-valori precum servilismul, loialitatea politică și nepotismul vor fi abandonate pentru creșterea performanțelor în instituția publică.

Procesul de recrutare are loc în vederea furnizării unui număr suficient de candidați din care să se poată realiza selecția pe bază de concurs pentru a se decide astfel, cui i se va oferi postul. Principalul obiectiv al recrutării îl constituie atragerea unui număr suficient de persoane calificate în așa fel încât să fie posibilă o bună selectare.

În ceea ce privește concursul, este necesară cuprinderea unor criterii și a unor factori relevanți pentru postul în cauză, iar examinarea trebuie să aibă în vedere analizarea și evaluarea pregătirii candidatului din punct de vedere al cunoștințelor și al abilităților.

Cu privire la concurs, există problema favoritismului, corupția constituind în acest caz un mod funcțional de ocupare a unui post. De aceea, un rol important în promovarea profesionalismului îl va avea comisia de examinare și evaluare a rezultatelor. Membrii acesteia trebuie să fie persoane competente și specializate, cu un ridicat nivel de moralitate profesională.

Promovarea în funcții trebuie să se facă după criterii obiective pe baza cunoștințelor necesare în domeniul respectiv, a calității lucrărilor și activităților desfășurate precum și a conștiințozității și al unui comportament adecvat.

Destituirea din funcție trebuie să se facă doar în caz de insubordonare, comitere a unui delict, comportament imoral sau condamnat sau incompetență bine documentată.

Promovarea profesionalismului în instituțiile publice în vederea asigurării unei forțe de muncă capabile a face față exigențelor impuse de dinamica societății are un impact deosebit asupra eficienței activităților desfășurate în instituția de referință și a performanțelor acesteia. Posibilele conflicte care se iscă între funcționarii situați pe trepte diferite ale ierarhiei birocratice trebuie să fie constructive și, în nici un caz, să nu ducă la destituiri pe motive subiective.

O dată încadrate persoane calificate în serviciul public este necesară o continuă instruire a funcționarilor publici în funcție de necesitățile determinate de complexitatea vieții sociale.

Într-un mediu stabil¹, rolul instituției publice se reduce la promovarea unor cunoștințe și abilități necesare îndeplinirii unor sarcini curente. Într-un mediu convulsiv,² caracterizat prin schimbări sociale, demografice, economice și politice funcționarul public trebuie să fie capabil a exercita judecăți și a lua decizii în materie de valori complexe. Insuficienta calificare generează servicii deficitare, nemulțumiri în rândul populației și performanțe scăzute ale instituției ca întreg.

¹ Mediu stabil: conform lui Emery și Trist, în acest tip de mediu schimbarea se produce lent; într-un asemenea mediu, performanța organizațională va fi realizată prin ceea ce Tom Burns și G. M. Stalker numeau " tip mecanic de organizare "

² Mediu instabil: conform lui Emery și Trist, acest tip de mediu se confruntă cu schimbări rapide; într-un asemenea mediu, performanța organizațională poate fi realizată prin-un " tip organic de organizare " (Tom Burns și G. M. Stalker, 1961, studiu privind modul în care mediul influențează structurile organizaționale)

Astfel, instruirea personalului și organizarea corespunzătoare a activităților trebuie să reprezinte un scop în sine al instituției publice în vederea îmbunătățirii potențialului de muncă.

Conform teoriei organizaționale, dezvoltarea resurselor umane prin instruire trebuie să fie în acord cu necesitățile și misiunea instituției și în relație cu dinamica vieții sociale. Forțe non-lineare precum inovațiile tehnologice, evoluții în sânul comunității, cadrul economic și politic, au un impact deosebit asupra instituției, a obiectivelor, programelor și politicilor inițiate și afectează performanțele acestora atât pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Aceste provocări au un impact imediat asupra performanței în muncă a funcționarilor publici puși în fața unor probleme imprevizibile și în premieră.

Instruirea continuă a funcționarilor publici este privită ca parte a unui proces complex care are un impact deosebit asupra eficientizării activităților întreprinse în sectorul public.

Scopul unui asemenea demers este de a îmbunătăți competențele profesionale, de a reînnoi abilitățile forței de muncă existente în instituție. Acest demers are în vedere cunoștințele, abilitățile și atitudinile funcționarilor publici.

În ceea ce privește *cunoștințele*, se urmărește dezvoltarea potențialului și a capacității de interpretare, de analiză, de sintetizare și evaluare a diferitelor situații și informații. Dezvoltarea *abilităților* funcționarilor publici urmărește crearea și manipularea unor caracteristici personale, conform cerințelor postului. *Atitudinile* reflectă dispoziții, valori, sentimente necesare îndeplinirii cu succes a unor sarcini, iar o educare a acestora urmărește dezvoltarea și crearea unor interese și calități emoționale, necesare pentru îndeplinirea cu succes a sarcinilor pe care le implică serviciul public.

Procesul de instruire continuă a funcționarilor publici implică realizarea următorilor pași:

a) diagnoza: identificarea nevoilor curente și viitoare;

b) formularea programului de instruire. Această etapă implică identificarea setului de sarcini necesare realizării obiectivelor stabilite;

c) implementarea planului. Este important ca cei implicați în procesul de instruire continuă (funcționarii, instituția de apartenență, susținătorii programului) să recunoască beneficiile unui asemenea program.

d) evaluarea planului. Această etapă durează pe întreaga durată de desfășurare a programului și se realizează la diferite nivele. Evaluarea are în vedere atât aspecte interne (legate de cei implicați direct - funcționarii publici), cât și externe (legate de impactul îmbunătățirilor aduse, în contextul variațiilor sociale).

Programul de instruire continuă necesită un efort susținut al instituției, dar și al celor implicați în mod activ, ca subiecți direcți - funcționarii publici care urmează asemenea cursuri.

Instruirea continuă nu este doar un set de cursuri și programe inițiate pentru acoperirea unor nevoi, ci reprezintă o modalitate de intervenție destinată îmbunătățirii performanțelor individuale și a dezvoltării resurselor umane.

De o deosebită importanță în profesionalizarea serviciului public este stabilitatea în funcție a personalului. Lipsa unui cadru legislativ care să stabilească atribuțiile, competențele, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, precum și nedefinirea clară a statutului și rolului acestora, determină depășirea în folos propriu a responsabilităților, abuzul de putere și neîndeplinirea funcțiilor.

Date fiind aceste lipsuri este necesară promovarea unei legi privind statutul funcționarilor publici, în prezent o asemenea reglementare aflându-se doar în stadiul de proiect. O asemenea lege este chemată să stabilească condițiile necesare a fi îndeplinite pentru accesarea într-o funcție publică și să asigure stabilitatea în postul ocupat pentru a nu exista o permanentă fluctuație a personalului în funcție de partidul aflat la conducere.

Promovarea profesionalismului în sectorul public are în vedere nu doar o dezvoltare a resurselor umane și o calificare corespunzătoare a acestora, ci este strâns legată și de alte procese manageriale: *motivația* și *controlul* personalului.

Analizată din acest punct de vedere, **motivația**³ joacă un rol important în atragerea unor persoane specializate în sectorul public. În condițiile în care avantajele materiale din domeniul privat sunt mai atractive decât cele din domeniul public, avem de-a face cu o imigrație a personalului competent, dintr-un sector de activitate la cel în care satisfacția materială este mai mare, și cu un refuz de ocupare a posturilor de către persoane specializate. Pentru menținerea și atragerea unor persoane competente în serviciul public este necesară rezolvarea problemei salarizării în administrația publică.

În acest sens trebuie pornit de la ideea că succesul oricărei instituții este legat de mărimea rezultatelor personale, în funcție de acestea funcționarul public va fi sau nu loial, va desfășura sau nu o activitate eficientă. Deși în domeniul public motivația de bază ar trebui să fie urmărirea și dorința de realizare a binelui public, nu trebuie neglijat faptul că la baza comportamentului uman se află interesul propriu, atingerea unor satisfacții personale. Astfel, o salarizare corespunzătoare este necesară pentru promovarea profesionalismului, prin atragerea unui personal competent care să apere interesul cetățeanului prin desfășurarea unor activități de succes.

³ Motivația: suma energiilor interne și externe care direcționează comportamentul uman spre un scop care, o dată atins, va atrage satisfacerea unei noi necesități; Janet A. Simon, " Human Adjustment ", 1994

Ideal ar fi ca în recrutarea, selectarea și încadrarea funcționarilor publici să se țină seama de motivele care determină individul să urmeze o asemenea cariera. Ceea ce motivează intrarea în serviciul public ar trebui să fie dorința de a participa la formularea unor politici publice care să susțină dezvoltarea socială, dorința de a servi interesul public și de a întări echitatea socială. De asemenea, ar fi de dorit ca motivele obiective ale serviciului public să fie mai puternice decât cele ce se bazează pe motivația profitului.

Fără rezolvarea problemei salarizării în administrația publică, profesionalizarea serviciului public va întâmpina greutăți, datorită impactului pe care îl au beneficiile de natură financiară asupra creșterii performanțelor individuale.

Un alt factor care are ca scop stimularea și dezvoltarea profesionalismului îl constituie **controlul** la nivelul fiecărei instituții publice. Astfel, trebuie să se realizeze un control atent, detaliat și continuu prin intermediul personalului de conducere, dar și al unor organe de specialitate. Privit ca mijloc de promovare a profesionalismului, controlul va viza atât persoanele încadrate, cât și activitățile desfășurate.

În ceea ce privește controlul persoanelor încadrate, acesta este important pentru a se verifica concordanța între cerințele postului și cunoștințele și abilitățile ocupantului. Controlul trebuie să vizeze și modul în care funcționarii își exercită autoritatea, își îndeplinesc responsabilitățile, atât din punct de vedere al performanțelor obținute și eficienței activităților desfășurate, cât și în ceea ce privește respectarea cadrului legal.

Controlul, ca mijloc de promovare al profesionalismului trebuie exercitat și pentru a se garanta o desfășurare adecvată și legală a concursului de ocupare a posturilor vacante. În acest sens, este necesară existența unor baze de date care să cuprindă descrierea posturilor de la nivelul instituției, studiile și cunoștințele necesare pentru fiecare post în parte, caracteristicile ocupantului postului, aceasta în vederea realizării unei corecte și rapide evaluări.

Dezvoltarea profesionalismului se realizează prin atragerea unui personal bine instruit, în condițiile unui control riguros care să nu permită eludarea legilor și depășirea atribuțiilor și prin îmbinarea motivației personale cu cea a serviciului public.

Profesionalizarea serviciului public se înscrie nu doar în perspectiva inițierii unor metode manageriale de dezvoltare a resurselor umane, ci și a susținerii unor proiecte de modernizare, tehnologizare și informatizare a instituțiilor publice.

Data fiind necesitatea unei totale restructurări a administrației publice, inovațiile tehnologice⁴ sunt un instrument puternic în schimbarea și îmbunătățirea performanțelor în sectorul public. Trebuie avut în vedere faptul că informatizarea și dezvoltarea comunicării electronice, determină o radicală schimbare a procedurilor de lucru cu consecințe pozitive asupra eficienței, rapidității și calității desfășurării activităților. De asemenea, informatizarea are un rol important în ceea ce privește activitatea de control, prin furnizarea și prelucrarea unor date concrete și reale, din care este exclus subiectivismul și făcând posibilă o analiză clară și rapidă a acestora.

Trebuie recunoscut că funcționarul public de azi nu poate efectua o activitate de succes fără a utiliza computerul, înlocuind mijloacele și procedurile tradiționale cu metode de lucru informatizate. Promovarea unor tehnici computerizate are consecințe asupra evaluării performanțelor, a exactității controlului, a rapidității și calității circulației informației.

În aceste condiții, formarea unei administrații moderne necesită:

- promovarea unor cunoștințe de bază în utilizarea computerului;
- formarea și instruirea personalului prin educarea și învățarea funcționarului public să utilizeze computerul;
- susținerea unor centre de instruire a folosirii tehnicii informaționale;
- utilizarea computerului în procesul comunicațional și decizional;
- promovarea unor cunoștințe despre culegerea, stocarea, prelucrarea și aplicarea informației.

Fără înțelegerea rolului tehnologiei moderne în instituția publică, activitățile desfășurate vor fi doar în parte eficiente. Așadar, funcționarul public trebuie să conștientizeze necesitatea adaptării metodelor de lucru tradiționale la inovațiile tehnologice precum și importanța lor în activitatea sa.

Procesul de formare a unei administrații publice noi pe baza creșterii profesionalismului presupune eforturi din partea statului prin finanțarea unor proiecte care au ca scop dezvoltarea unui management al calitatii și echiparea birourilor cu aparatură modernă de lucru.

Acum, când se pune problema așezării pe noi baze a administrației publice, este necesară introducerea unei dimensiuni manageriale în domeniul său de activitate. În acest sens, se impune o abandonare a vechiului mod de abordare a metodelor de îndeplinire a sarcinilor, funcționarul public trebuind să accepte noile realități apărute la locul de muncă.

⁴ Relația tehnologie-organizație a fost analizată de Joan Woodward, " Management and Technology ", 1965; conform lui Ch. Perrow, tehnologia reprezintă o " tehnică sau complex de tehnici care modifică materialele într-o formă anticipată " (materialele reprezentând resursele și procesele interne ale organizației).

O dată cu depășirea vechilor metode și a mentalităților, fiecare membru al instituției publice va desfășura o muncă destinată îmbunătățirii calității serviciilor și a proceselor pe care le implică furnizarea lor. Îmbunătățirea performanțelor instituției publice implică o angajare pe termen lung și o reconsiderare a eforturilor cu privire la diferite activități: stabilirea obiectivelor, formularea politicilor publice, relațiile de muncă, motivația și controlul personalului. În acest sens, instituția publică va adopta metode de instruire și perfecționare a funcționarilor publici care să asigure și să dezvolte noi abilități în funcție de schimbările produse în societate.

Rolul funcționarului public în acest proces dificil de profesionalizare a serviciului public este vital: el trebuie să conștientizeze și să accepte necesitatea acestor transformări, în condițiile în care costurile umane și materiale pe care le implică sunt mari, iar consecințele imediate vor fi suportate direct de el, însă o restructurare a administrației publice ar avea efecte pozitive asupra bunăstării generale a societății.

BIBLIOGRAFIE:

1. Ioan Alexandru, *Administratia publica. Teorii. Realitati. Perspective*, Editura Lumina Lex, 1999
2. Alvin Toffler, *Corporatia adaptabila*, Editura Antet, 1999
3. Robert L. Mathis (coordonator), Panaite C. Nica, Costache Rusu, *Managementul resurselor umane*, Editura Economica, 1997
4. Gilbert Siegel, Robert Myrtle, *Public Personnel Administration*, Houghton Mifflin Company, 1985