

SPECIFICUL GESTIUNII RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ANGELA BOGUȘ¹

Although for a long time human resources management in the public sector has been treated with a higher dose of skepticism, in the last two decades this science is recognized as a key to ensuring the success and good functioning of organizations including public, in particular to increase their efficiency and effectiveness.

Recognizing the multiple similarities between public sector and private sector human resource management, however these differences between them highlight the specificity of human resource management in the public sector and its main problems. Some differences are readily predictable and explainable, starting from the differences between the system of public sector objectives derived from the social mission and the objectives of the private sector that are economic, but also those of the political sector, which have a mission for a period determined by time.

Human resources management in public administration is one of the most criticized issues in the administration's functioning due to inefficiency, irresponsibility, lack of personal initiative, etc. One of the main arguments in relation to human resources management derives from the fact that, if in the private sector organizations can develop and implement any personnel policies that are not in contradiction with the legislation in force, then in the field of public administration the freedom is more restricted, being conditional on the existence of numerous laws, rules and regulations that rather emphasize uniformity rather than flexibility.

Keywords: *public sector, human resources, human resource management.*

JEL CLASSIFICATION: L32 Public Enterprises, O15 Human Resources.

După o lungă perioadă de timp, în care managementul resurselor umane, în sectorul public, era tratat cu o doză sporită de scepticism, iată că în ultimile două decenii această știință este recunoscută a fi una din științele cheie capabilă să asigure succesul și buna funcționare a organizațiilor în general, dar și a celor publice în particular, în special pentru a spori eficiența și eficacitatea acestora. Neglijarea acesteia, în principal, pornea de la diferențele majore ce se conțineau între *sectorul public* și *cel privat*. Se considera că dezvoltarea managementului resurselor umane se poate înfăptui doar în sectorul privat întrucât acesta este cel care va aduce profituri imediate. Concomitent, s-a trecut cu vederea sectorul public, a cărui reformă nu putea să aducă un câștig rapid, afirmându-se că există o inerție a acestui sector care stopează implementarea soluțiilor oferite de managementul resurselor umane.

Evident că existența diferențelor majore dintre cele două sectoare au la bază sistemul de obiective, derivate din misiunea socială în cadrul sectorului public. În acest context, diferențe clare se conțin și între cele două tipuri de management. Cercetătorul american John Tomas Dunlop evidențiază câteva dintre acestea:

1. *Perspectiva timpului:* guvernele au un timp relativ scurt, fiind determinat de calendarul și necesitățile politice, în timp ce managerii din sectorul privat au o perspectivă de timp mult mai mare orientată spre dezvoltarea pieței, inovații tehnologice, investiții, creșterea performanței organizației.

2. *Durata:* demnitarii sunt aleși pentru o durată determinată de timp, iar managerii desemnați de către aceștia sunt la „cheremul” liderilor politici nereușind să se mențină un timp mai îndelungat în poziție. Domeniul privat optează pentru o strategie de formare a succesurilor, în timp ce pentru domeniul public aceasta este inadmisibil.

3. *Expunerea la vedere:* datorită modului în care au fost create, organizațiile publice sunt în permanență expuse privirii publicului, în timp ce activitatea organizațiilor private este internalizată și mai puțin expusă vederii.

4. *Influența mass-mediei:* deciziile publice sunt de cele mai multe ori sub incidența presei. Mass-media face prognoze asupra acțiunilor ulterioare ale guvernului, reușind să exercite constrângeri pentru ai impune o anumită decizie. Managementul privat și deciziile sale, de regulă, fiind ascunse vederii într-o mare măsură, posibilitatea presei în a impune sau controla decizii fiind extrem de redusă.

¹ Doctor, conferențiar universitar, Academia de studii Economice a Moldovei, str. Mitropolit Gavriil Bănulescu-Bodoni 61, mun. Chișinău, MD-2005 Republica Moldova, tel: (+373 22) 40 27 34, web site www.ase.md, e-mail: bgsangela@yahoo.com

Cu toate că sunt recunoscute multiplele similarități între managementul resurselor umane din sectorul public și cel din sectorul privat, izvorâte din faptul că ambele se ocupă de aceleași activități: *recrutarea, selecția, pregătirea, motivarea, evaluarea și recompensarea angajaților publici*, totuși, **diferențele** dintre acestea furnizează o viziune asupra mediului unic existent în domeniul public și principalele sale probleme. Unele diferențe sunt ușor prognozate și explicabile, pornind de la **diferențele** dintre sistemul de obiective ale **sectorului public**, derivate din misiunea socială și obiective ale **sectorului privat**, care sunt de ordin economic, dar și cele ale sectorului politic, care au o misiunea pentru o perioadă determinată de timp.

Cea mai nuanțată diferență dintre cele două tipuri de management pornește de la diferența ce se conține în scopul fiecărui sector. Dacă **sectorul privat**, are drept scop - *obținerea și maximizarea profitului*, atunci, **sectorul public** are drept scop și finalitate - *servirea intereselor generale și satisfacerea cerintelor cetățenilor*. Prin urmare, sectorul public este pus la dispoziția cetățeanului, scopul lui este de a satisface nevoile acestuia. În această ordine de idei, cetățeanul are control asupra administrației publice, întrucât el și-a oferit votul său pentru ca această administrație să fie investită, respectiv el are așteptări mari privitor la comportamentul angajaților publici. Legislația stabilește, cu exactitate, pentru angajații din sectorul public modele de comportament. La acestea se mai adaugă și regulamentele interne de funcționare care impun și alte cerințe, modele de compartament.

O altă diferență dintre cele două tipuri de management este lipsa motivației prin profit în organizațiile publice. Întrucât profitul reprezintă indicatorul de bază al activității economice, managementul organizațiilor private optează pentru un număr tot mai redus de angajați care să micșoreze cheltuielile organizației și în consecință costurile. Totodată, acestea promovează o politică *de recrutare* a personalului performant și *de disponibilizare* a celui neperformant. De cealaltă parte, organizațiile publice sunt apreciate din perspectiva furnizării optime de servicii sau a soluționării de probleme. Ținând cont de nivelul tot mai ridicat al nevoilor publice, precum și de dificultățile frecvente de acoperire ale acestora, organizațiile publice au fost nevoite să atragă un număr mai mare de angajați pentru a reuși să furnizeze servicii mai calitative și mai rapide. Mai mult ca atât, managerul public nu este alarmat de faptul că excesul de personal va crește prețul serviciilor, cauzând scăderea cererii. Dimpotrivă, se așteaptă ca în aceste condiții calitatea serviciilor să sporească, respectiv și cererea să crească.

Cunoașterea diferențelor între sectorul privat și cel public sunt extrem de importante. Acestea au stat la baza necesității de a revizui unele metode folosite de managementul resurselor umane din domeniul privat, necesitate ce derivă din ideea că managementul resurselor umane din domeniul public este caracterizat de un alt gen de structură, diferit de cel orientat spre profit.

Totuși, gestiunea resurselor umane în administrația publică constituie unul din aspectele cele mai criticate în funcționarea administrației datorită ineficienței, iresponsabilității, lipsei inițiativei personale, etc., condiționate de:

- posibilitatea redusă de atragere și selectare a angajaților profesioniști. Aceștia sunt atrași de sectorul privat unde remunerarea este mai înaltă. Mai mult, disponibilizarea personalului ineficient în organizațiile publice este greu de îndeplinit, valori precum loialitatea politică, vechimea în muncă, deseori având o importanță mai mare în procesul de selecție.
- interesul scăzut în definirea și măsurarea performanței și a productivității angajaților. Deși în sectorul privat există o mulțime de metode pentru a măsura performanța, în sectorul public măsurarea performanței este o sarcină dificilă, întrucât nu putem măsura profitul adus de fiecare angajat. Existența diferențelor mari între activități realizate de diverși angajați, servicii publice face ca acestea să fie greu comparabile. Unele activități necesită un timp relativ scurt (verificarea unei documentații de construcție) în timp ce altele - durează foarte mult (un studiu urbanistic general). Drept urmare, cea mai răspândită metodă de evaluare a performanței se bazează pe măsurarea cantității, situație ce făcea posibilă utilizarea metodei doar în cadrul anumitor servicii. Totuși, deseori goana după cantitate are efecte negative asupra calității. Întrucât, pe de o parte, unele servicii au de îndeplinit un volum mare de muncă, iar pe de altă parte, cetățenii solicită într-un timp cât mai redus satisfacerea cererii, este posibilă scăderea calității prestației.

- imposibilitatea de efectuare a recompensării angajaților pe baza măsurării performanței și a productivității. Deși se cunosc unele metode prin care pot fi evaluate diferențele dintre performanțele angajaților, totuși în cadrul organizațiilor publice nu se manifestă dorința de a utiliza aceste metode.

Unul din argumentele principale în raport cu gestiunea resurselor umane derivă din faptul că, dacă în domeniul privat organizațiile pot să elaboreze și să pună în aplicare orice politici de personal, ce nu contravin legislației în vigoare, atunci în domeniul administrației publice libertatea respectivă este mai restrânsă, fiind condiționată de existența numeroaselor legi, reguli și regulamente care, mai degrabă, pun accentul pe uniformizare decât pe flexibilitate. Ceea ce conta cel mai mult pentru administrația birocratică era respectarea regulilor și nu inovarea activității de management al resurselor umane. Ca urmare, se consolida un sistem rigid care nu putea îndeplini principalele obiectivele ale managementului resurselor umane și care, de altfel, nici nu își propunea să le îndeplinească. Această problemă, timp îndelungat a fost caracteristică nu doar sistemului administrativ autohton, dar practic tuturor sistemelor administrative ale lumii. Din aceste considerente, guvernele din țările cele mai dezvoltate au optat pentru reconsiderarea sau revizuirea ipotezelor fundamentale în raport cu sectorul public/privat, dar și valorizarea resurselor umane din administrația publică, care trebuie să asigure sporirea eficacității organizațiilor publice. Astfel, se pune în discuție necesitatea revizuirii modului de gestiune a personalului din sectorul public, abordat prin prisma noțiunilor de drept și folosirea unor metode actualizate de gestiune a personalului. Întrucât, modul de gestiune a personalului din sectorul public este opus celui din sectorul privat, și statutul personalului diferă. Acesta trebuie să aibă în vedere:

- asigurarea securității locului de muncă, care să confere personalului, independența față de interesele patricularilor, recrutarea prin concurs, accesul egal al cetățenilor la funcțiile administrative.
- nivelul de salarizare a personalului care să nu fie direct legat de productivitate, ci de interesul general de satisfacere a cerințelor cetățenilor.
- caracterul public al organizației administrative care să le ofere cetățenilor mijloacele de control în vederea garantării utilizării în bune condiții a banului public.

Pentru realizarea sarcinilor de bază, în organizațiile publice se constituie diferite funcții publice. Deși, noțiunea de funcție publică a fost formulată și explicată pentru prima dată de doctrina dreptului public, în principal de către cea a dreptului administrativ, totuși schimbările din țările dezvoltate în ultimele decenii ale secolului al XX-lea ne determină să semnalăm și să susținem dezvoltarea unui nou mod de abordare a funcției publice în teoria și practica din organizațiile publice, în general. Drept urmare, dincolo de abordarea generală exprimată de dreptul administrativ, abordare pregnant reflectată în cadrul legislativ, *funcția publică poate fi abordată și din perspectiva managerială, adică practică.*

Potrivit abordării juridice, funcția publică este percepută prin prisma „situației juridice a persoanei fizice investită legal cu atribuții și responsabilități în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către o autoritate publică, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex al raportului dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o”, însă *abordarea managerială*, potrivit cercetătorului A. Androniceanu, determină coordonatele necesare unei bune funcționări a instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționari publici cu funcții publice de conducere și de execuție și reprezentanți ai politicului. În acest sens, *funcția publică* reprezintă un *factor de generalizare al unor posturi* asemănătoare din punctul de vedere al ariei de cuprindere a autorității și responsabilității într-o instituție din sectorul public. **Postul** este alcatuit din ansamblul obiectivelor, al sarcinilor, competențelor și responsabilităților pe care îl are fiecare funcționar public în parte în cadrul unei instituții sau autorități publice. Posturile trebuie să fie înființate pentru a urmări realizarea anumitor obiective pe care și le-au stabilit fiecare autoritate sau instituție publică.

Funcțiile publice trebuie să fie ocupate doar de funcționari publici, care, potrivit cadrului legislativ specific respectă cerințele obligatorii pentru a exercita astfel de funcții. În sectorul public

se identifică două categorii de funcții publice: **de conducere** și **de execuție**, în special în subdiviziunile organizatorice implicate în mod direct în procesele de realizare și furnizare de servicii publice, respectiv în sfera de execuție.

În Republica Moldova, (la fel ca și în România) o parte din funcțiile publice de conducere din organizațiile publice sunt ocupate de politicieni, o parte din ei fiind numiți în funcții publice potrivit procedurii legale, alții fiind aleși de electorat și titularizați în funcții publice de conducere, devenind manageri publici, cu competențe și responsabilități corespunzătoare funcției publice pentru care au candidat sau în care au fost numiți. Deși provin din sfera politică, acești titulari de funcții publice de conducere exercită funcțiile managementului public și, prin urmare, trebuie să aibă un profil al pregătirii corespunzător unui manager public, respectiv pregătire de bază în domeniul în care se încadrează funcția publică de conducere, dar și o pregătire specială în domeniul managementului public.

Managementul resurselor umane specific sectorului public determină statutul și structura funcției publice și a funcționarului public ca și angajat al instituției publice. Performanța unei instituții publice este direct determinată de angajații acesteia, care devin responsabili, ca manageri publici și executanți, de rezultatele obținute. Implicarea altor categorii de reprezentanți de funcții, din sfera politică, limitează exercitarea funcțiilor publice și poate determina instabilitate, discontinuitate și dificultate în stabilirea sarcinilor, competențelor și responsabilităților pentru modul în care instituțiile publice își îndeplinesc în condiții de eficiență misiunea social-administrativă pentru care au fost constituite și funcționează.

Funcția publică, fiind o generalizare a mai multor posturi din instituția publică, integrează următoarele elemente: **sarcini, competențe și responsabilități** ale titularilor. De cele mai multe ori este asociată cu structura sistemului administrativ, or, din perspectiva managementului public, toți titularii de funcții publice de conducere din toate domeniile sectorului public se supun principiilor managementului public și exercită funcțiile managementului public, fiind responsabili pentru rezultatele instituțiilor publice pe care le conduc.

În practica administrativă din sectorul public se întâmplă adesea ca managerii publici să își perceapă rolul și statutul doar prin prisma „situației lor juridice”, ceea ce nu face altceva decât să-l transforme pe managerul public în „executant docil” al unor decizii administrative elaborate de alții, ignorându-se aproape total dimensiunea managerială, economică a activității acestui manager public. Or, realitatea demonstrează că o astfel de orientare nu este și nu va fi niciodată benefică într-un sector care se dezvoltă pentru a servi interesul public general, pentru a satisface nevoile generale și specifice și nu în principal pentru a pune în aplicare normele de drept.

Din punct de vedere al managementului public, funcționarul public este persoana care desfășoară activitatea în instituții, autorități publice, într-o funcție publică, în structura căreia s-au determinat obiective individuale, sarcini, competențe și responsabilități clare, concise și necontradictorii, prin care titularul contribuie la realizarea misiunii instituției publice în care a fost numit potrivit cadrului legislativ specific.

Deși, reprezentanții politici ocupă diferite posturi și funcții publice în sectorul public, ei nu sunt funcționari publici. Ei urmăresc în principal realizarea unor obiective politice și intervin în sistemele de management public prin deciziile politice pe care le fundamentează sau inițiază, având o misiune politică care adesea nu coincide cu misiunea socială pe care o au organizațiile publice. Mai mult, deși structura formală determină foarte bine poziția reprezentanților politici în sistemul organizatoric al instituției/ autorității publice, titularii funcțiilor publice proveniți din sfera politicului tind să intervină în conținutul acestor funcții publice și să le redefească obiectivele, sarcinile, competențele și responsabilitățile posturilor publice recunoscute prin structura formală, antrenând unele disfuncționalități, efectele cărora continuă și după încheierea mandatului pe care l-a avut reprezentantul politic care a obținut majoritatea în alegeri. Se întâmplă întrucât adesea există diferențe între sistemul de obiective ale instituție publice derivate din misiunea socială și obiectivele politice ale partidelor care obțin majoritatea în alegeri într-o perioadă determinată. În asemenea condiții, eficiența activității administrației publice este foarte scăzută. Potrivit autorului român M. Costea, eficiența activității administrației publice este determinată de:

1. calitatea actului administrativ;
2. competențele, capacitatea de lucru și de execuție adecvate a sarcinilor,
3. capacitatea autorităților de a executa sarcinile în timp util.

Noul concept în gestiunea personalului din administrația publică, trebuie să asigure creșterea performanței în sectorul public, ceea ce presupune stabilirea unei relații între rezultate, mijloace și obiectivele necesare de atins, sau altfel spus, este necesară o abordare din punct de vedere al eficacității și eficienței, iar factorul uman constituie elementul cheie în asigurarea performanței în sectorul public. De folosirea eficientă a personalului, de eficiența muncii lui depinde însăși calitatea și eficacitatea din sectorul public.

Totodată, se recunoaște că pentru sectorul public măsurarea performanțelor reprezintă o sarcină extrem de dificilă. În acest context, specialistul american în domeniul managementului, Peter Drucker afirma: „*stim că trebuie să măsurăm rezultatele. De asemenea, stim că exceptând afacerile, nu stim să măsurăm rezultatele în cele mai multe organizații*”.

Potrivit noului concept al managementului public, în organizațiile publice eficiența și eficacitatea au început să fie „măsurate” prin gradul de servire a cetățeanului, prin considerarea acestuia drept client către care trebuie să se îndrepte toate acțiunile organizației, prin gradul de satisfacere a necesităților cetățenilor. În această ordine de idei, George Moldoveanu, specifică că, în general, se acorda o atenție mai mare obținerii unei **eficiențe** ridicate în detrimentul **eficacității** întrucât ineficiența poate afecta grav performanțele organizației dar și datorită faptului că aprecierea managerilor este corelată cu nivelul eficienței realizate. Totuși, potrivit lui Peter Drucker nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că „este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus - eficacitatea - decât să realizezi bine altceva – eficiența”. Mai mult, se consideră că eficacitatea este un atribut al omului și are sursa în personalitatea, cunoștințele, rațiunea funcționarilor publici, dar și în relațiile dintre ei. Atât eficacitatea ca parte esențială a eficienței personalului, cât și eficiența au o mare importanță pentru performanța de ansamblu a sectorului public, întrucât, nu e posibilă organizarea rațională și funcționarea eficientă a sectorului public fără personal deosebit de eficient și eficace totodată. Altfel spus, *eficiența și elementul ei esențial – eficacitatea - sunt caracteristici esențiale și indispensabile ale muncii funcționarului public.*

Gestiunea resurselor umane din sectorul public reprezintă multiple aspecte de ordin social-uman, politic, juridic și tehnic. Astfel, apar o serie de discuții în raport cu pregătirea profesională a personalului din sectorul public, discuții în raport cu recrutarea și repartizarea acestuia, cu aprecierea și promovarea în diferite funcții. Mai mult ca atât, foarte multe critici aduse sectorului public se referă la comportamentul funcționarilor publici în raporturile lor cu cetățenii, probleme care se referă la raporturile interumane în cadrul instituțiilor publice sau care privesc raporturile dintre personalul sectorului public și societate.

Prin urmare, *valoarea organizațiilor din sectorul public într-o societate nu constă atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales în potențialul său uman.* Ca urmare, în procesul de reformă al administrației publice ar trebui să se acorde o mai mare atenție factorului uman, singurul care poate face un sistem mai eficient și mai viabil din punctul de vedere economic și managerial. Deaceia, managementul resurselor umane, întreaga atenție a managerilor publici trebuie să fie orientată asupra creșterii performanțelor angajaților din sectorul public, creștere care va influența în mod evident eficiența de ansamblu din cadrul administrației publice.

BIBLIOGRAFIE:

1. Androniceanu A. Noutăți în managementul public, cursuri în format digital, www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=6&idb
2. Androniceanu A., Sandor A., Impactul „Noului Management Public” asupra administrației publice din România, în *Administrație și Management Public*, nr.6, București, 2006;
3. Blajinu A., ș.a., Managementul resurselor umane, Ghidul autorităților publice locale, Editura Bons Offices, Chișinău, 2015;
4. Costea M., *Introducere în administrația publică*, Editura Economică, București, 2000;
5. Drucker P., *Eficiența factorului decizional*, București, Editura Destin, 2001;
6. Moldoveanu G., *Analiza și comportament organizațional*, Editura Economică București, 2005;
7. Walsh K., *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke and London, 1995.