

THE IMPORTANCE OF HUMAN RESOURCES IN PUBLIC ADMINISTRATION

IMPORTANȚA RESURSELOR UMANE ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Silvia SAVCENCO¹

Abstract

The profound transformations in economic, political and social life are the concrete expression of the need for change. In these complex evolutions, the decisive role is played by the decision centers, especially, through the professional managerial interventions. Thus, the performance of public authorities depends to a large extent on the competence and professionalism of the human resources that work in them, on the way the staff conceives the objectives before the public authorities, on the way they solve them, on the extent to which they assume responsibility for the consequences of their activity, on the way they work with citizens. Starting from the fact that the realization of political decisions and general economic and social progress depends largely on the quality of administration, it is easy to understand the special attention paid to the study and proper positioning of human resources by scientists, as a key factor in making organizational decisions. Thus, in this article it will be revealed the role of human resources in the field of public administration.

Keywords: public administration, human capital, workforce, human resources.

JEL: J24, J53, M54.

Transformările profunde din viața socială, economică și cea politică sunt expresia concretă a necesității de schimbare. În cadrul acestor evoluții complexe, rolul determinant îl ocupă centrele decizionale, în special, prin intermediul intervențiilor manageriale profesionale. Așadar, performanța autorităților publice este dependentă în mare măsură de nivelul de competență și de profesionalismul resurselor umane din aceste centre de decizie, de modul cum personalul înțelege obiectivele ce stau în fața autorităților publice, de felul în care le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității acestora, de modul în care conlucrează cu cetățenii.

Pornind de la faptul că realizarea deciziilor politice și progresul economico-social general depinde în mare măsură de calitatea administrației, este ușor de înțeles atenția deosebită acordată studierii și poziționării adecvate a resurselor umane de către savanți, ca factor primordial în realizarea deciziilor organizaționale [Ghețe, Costeași Profiroiu, 1999: 68].

Statele din spațiul ex-sovietic, printre care și Republica Moldova, ce au depășit regimul totalitar și pun bazele unei administrații publice eficiente, doar se apropie de studierea acestei problematice, de concepere a esenței și a semnificației ei.

Abordarea științifică a resurselor umane a cunoscut câteva etape în dezvoltarea sa – de la „*Homo economicus*” (“omul economic”) la „*Homo intelligens*” (“omul social”).

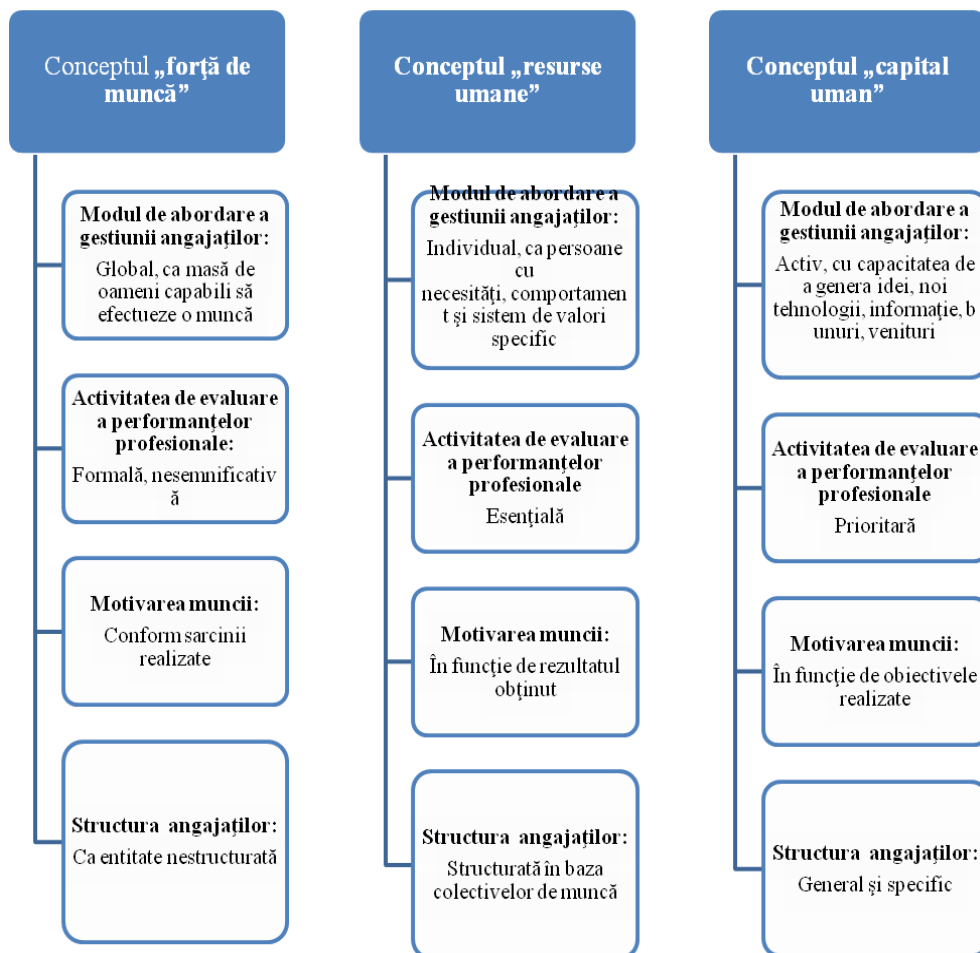
În literatura de specialitate tot mai frecvent pot fi întâlnite diferite puncte de vedere în tratarea angajatului, folosindu-se mai multe noțiuni, precum ar fi: „*forță de muncă*”, „*resurse umane*”, „*capital uman*” și altele (**Tabelul I**) [Cotelnic și Cojocaru, 1998:6].

¹Cercetător științific, Șef Secție Resurse Umane, Institutul Național de Cercetări Economice din Republica Moldova, e-mail: savcenco.silvia@mail.ru

Noțiunea de *capital uman* desemnează faptul, că angajatul deține abilități, experiență și cunoștințe, ce au valoare economică, la nivel de individ, organizație, societate. Totodată, crearea și dezvoltarea capitalului uman cere investiții din partea persoanei, organizației și țării, în ansamblu. Potrivit savantului A. Manolescu, „esența oricărei organizații este efortul uman, iar eficiența și eficacitatea acesteia sunt influențate, în mare măsură, de comportamentul oamenilor din cadrul organizației” [Manolescu, 1998:23]. Este evident că nu doar aptitudinea de a munci determină performanțele organizației, acestea fiind influențate și de potențialul intelectual, aptitudinile de cunoaștere, creative, inovative ale angajaților, capacitățile lor de analiză previzională și de anticipare a schimbărilor și de aliniere rapidă la exigențele organizației și a mediului extern social, politic, economic și cultural.

Eficiențizarea tranziției la economia de piață, realizarea eficientă a transformărilor din administrația publică impune constituirea unei noi viziuni asupra angajaților.

Figura 1. Conceptele manageriale privind angajații



Sursa: [Cojocaru, 2005: 10]

Anume creativitatea și spiritul novator al resurselor umane determină azi potențialul de realizare a autorităților publice. Acest lucru este confirmat și de estimările unor economiști [Cojocaru, 2005: 23], care consideră că creșterea productivității muncii este asigurată de: nivelul de pregătire profesională a angajaților cu 42%; aprofundarea cunoștințelor de domeniu și aplicarea lor în practică – 36%; majorarea investițiilor directe – 9%. Aceste date dovedesc că pentru asigurarea unei activități avansate, resursele umane trebuie plasate pe prim plan, astfel devenind resurse-cheie în organizație, ceea ce rezultă din următoarele:

- în organizațiile publice aspectele organizaționale, economice, de decizie devin tot mai dependente de resursele umane, în special de capacitățile, aptitudinile, performanțele profesionale ale lor;
- reformarea și modernizarea administrației publice, implică schimbări esențiale în condițiile muncii și factorii care influențează direct potențialul resurselor umane și utilizarea lor eficientă;
- modificarea sistemului managerial al administrației publice, a structurii și dinamicii resurselor umane conduc inevitabil la creșterea nivelului de pregătire profesională, perfecționarea cunoștințelor profesionale etc.

Așadar, succesul transformărilor în administrația publică se află în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelele organizaționale nu se va percepe adevărul că, resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Când vorbim de resursele umane din cadrul autorităților administrației publice avem în vedere în primul rând, *funcționarii publici*, care stricto sensu, sunt titularii unor funcții permanente în condițiile legii în cadrul unei administrații publice și cărora li se aplică regimul prevăzut de dreptul constituțional și dreptul administrativ. Sunt divizați în diferite categorii, fiecare cu responsabilitățile și îndatoririle sale în dependență de locul ce-l ocupă în scara ierarhică administrativă.

Este necesar de menționat, că în Republica Moldova spre deosebire de alte state noțiunea de funcționar public este tratată într-un mod deosebit. Dacă, de exemplu, în Belgia, Olanda, Portugalia, Franța și alte state europene, funcționarii publici sunt considerați nu numai persoanele de conducere ci și angajații din învățământ, ocrotirea sănătății și din alte sfere de deservire a populației, apoi în Republica Moldova funcționarii publici sunt numai angajații care dețin o funcție publică [Cojocaru, Tofan și alții, 2014:56].

În al doilea rând, *personalul auxiliar și contractual* investit cu funcții secundare și provizorii din administrația publică, care activând pe baza contractului individual de muncă, cu durata determinată sau nedeterminată, este supus regimului prevăzut de dreptul muncii.

În sensul strict al cuvântului *personalul public* este titularul unei activități permanente, dar care poate fi menținut un timp mai mult sau mai puțin îndelungat în administrație și, de asemenea, poate să-și consacre doar o parte din activitatea sa. Într-o atare funcție, dat fiind că epurările masive care urmează cuceririi puterii de către diferite formațiuni politice și care încep cu numirea fidelilor în locul celor suspecti, se opresc la un anumit punct, având un caracter limitat și excepțional.

O deosebire între personalul din întreprinderile private și cele publice se referă la obligațiile funcționale. Funcționarii publici sunt supuși principiului ierarhiei administrative și

trebuie să respecte o disciplină strictă, fiind sub autoritatea șefilor și să execute ordinele acestora, trebuie să-și îndeplinească funcția într-un mod satisfăcător și să țină seama permanent de corectitudinea conduitei sale. Aceste îndatoriri, care, cu diferite nuanțe, există în toate țările și în ciuda eforturilor făcute pentru a determina creșterea responsabilității, se simt din ce în ce mai mult prizonieri într-o rețea de reguli, de ordine, de controale.

Astfel în baza principiului ierarhiei administrative și a gradului de calificare personalul public este împărțit în diferite categorii, cum ar fi [Cojocaru, Tofan și alții, 2014:58]:

- în Belgia este împărțit în 19 ranguri care sunt repartizate în 5 niveluri: nivelul 1 – 8 ranguri, nivelul 2 - 4 ranguri, nivelul 3 – 3 ranguri, nivelul 4 – 2 ranguri și nivelul 5 – 2 ranguri;
- în Grecia – 5 categorii: A, B, C, D, E;
- în Italia – 9 niveluri de rang inferior și mediu și 2 niveluri de rang superior;
- în Spania – 5 grupe: A, B, C, D, E, fiecare dintre care mai are 2 nivele;
- în Irlanda – 7 nivele: Principal, Assistant Principal, Higher Executive Officer, Administrative Officer, Staff Officer, Clerical Officer, Clerical Assistant;
- în Austria - 5 categorii: A, B, C, D, E, fiecare având câte 19 grade, ceea ce aduce la creșterea responsabilității personalului.

În Republica Moldova funcționarii publici conform art. 8 din Legea serviciului public se disting în 3 ranguri, pentru fiecare fiind stabilite conform art. 9, alineatului 1 câte 3 clase de calificare [Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2008]:

1. *rangul întâi* include funcționarii de conducere din autoritățile publice centrale, conducătorii autorităților administrației publice unităților teritoriale autonome cu statut special;
2. *rangul doi* include funcționarii de conducere din unitățile autorităților publice centrale, funcționarii de execuție din aceste autorități și funcționarii de conducere din autoritățile administrației publice locale;
3. *rangul trei* include ceilalți funcționari din aparatul autorităților administrației publice locale.

Acesta, în mare măsură, este potențialul uman al autorităților publice și de performanța profesională a acestora depinde realizarea obiectivelor și sarcinilor administrației publice și, în rezultat, creșterea eficienței administrative.

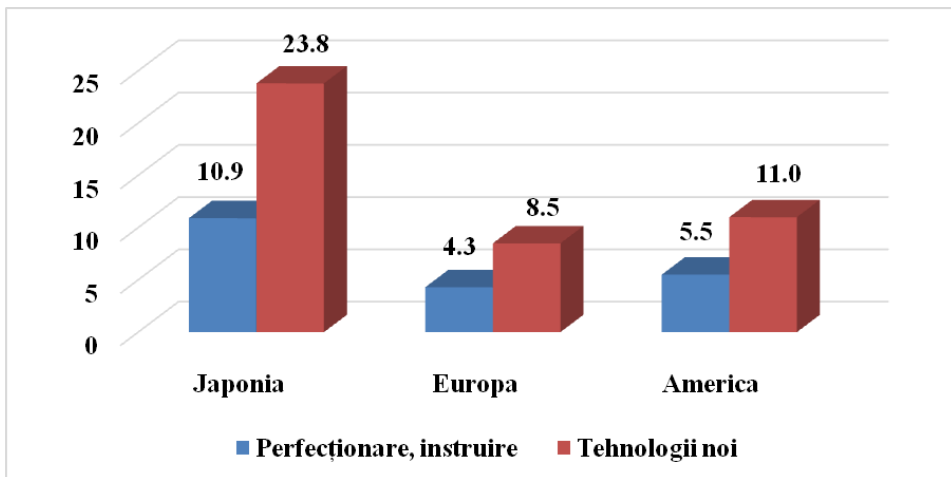
Din cele expuse mai sus rezultă că angajații pun accentul pe acele activități care duc la creșterea potențialului profesional, că realizarea reformelor din administrația publică poate fi efectuată de funcționari bine pregătiți, profesioniști și cunoștințele cărora corespund cerințelor științelor moderne.

În țările cu o economie dezvoltată volumul necesităților de investiții pentru dezvoltarea resurselor umane prin instruire se determină prin dependența funcțională dintre investițiile în tehnologiile noi și în capitalul uman (*Figura 2*).

Primele încercări de a trata omul ca "*capital*" au fost făcute încă în perioada secolului al XVIII-lea – începutul secolului al XIX-lea. În teoria economică a acestei perioade existau două concepte ce priveau esența capitalului uman. În a doua jumătate a secolului al XX-lea, sub influența progresului tehnico-științific și a schimbărilor structurale din economie s-a simțit că mecanismele de piață nu asigură în mod automat necesitățile economiei în resurse

umane calificate. Prin urmare, erau necesare eforturi adăugătoare pentru a “produce” resurse umane cu calități noi. Acest fapt a servit drept premisă pentru apariția unui curent nou în gândirea economică – teoria capitalului uman, cu așa reprezentanți ca: T. Schultz, G. Becker, J. Mincer, M. Friedman, Sh. Rosen ș.a.[Cojocaru, 2005:8].

Figura 2. Nivelul mediu a investițiilor în perfecționarea personalului și în tehnologiile noi din țările/regiunile dezvoltate a lumii



Sursa: [Cojocaru, Tofan și alții, 2014:52]

Adepii teoriei capitalului uman se bazează pe postulatul despre existența în procesul de producție a două tipuri de capital: *capitalul neuman* și *capitalul uman*.

În componența capitalului neuman numit și “fizic”, “material”, “obișnuit” se includ toate mijloacele de producție, și anume: mașinile, uneltele, construcțiile, pământul prelucrat ș.a.

În teoria capitalului uman, există mai multe definiții a noțiunii de capital uman:

- “școlarizarea, un curs de practică la un computer, cifra îngrijirii medicale și cursuri asupra virtuților punctualității și cinstei reprezintă un capital”;
- ”serviciile oferite pe piață de purtătorii capitalului uman, care reprezintă capacitatea de a include în procesul de producție a altor unelte și servicii”;
- “elemente aparte a cunoștințelor, care pot fi patentate, pentru a fi vândute și cumpărate”[Cojocaru, 2005:12].

Utilitatea socială a capitalului uman constă în capacitatea resurselor umane de a crea, prin intermediul muncii asociate, bunuri materiale și servicii utile societății, cu scopul de a satisface necesitățile individuale și sociale.

O caracteristică importantă a oricărui tip de capital este capacitatea de a se acumula. Esența economică a procesului de acumulare a capacităților producătoare ale omului constă în posibilitatea lor de a realiza o utilitate socială în decursul unei oarecare perioade de timp. Sunt supuse acumulării așa calități ale individului ca: capacitatea intelectuală, calificarea, măiestria, experiența profesională, educația ș.a.

Pentru a confirma teza despre necesitatea acceptării conceptului de capital uman, vom reliefa identitatea lui cu capitalul fizic, utilizând și următoarele argumente[Burloiu, 2001:22]:

a) ambele tipuri de capital se formează și se acumulează datorită investițiilor capitale;

b) ambele tipuri de capital aduc venit proprietarilor săi.

În același timp, argumentând identitatea capitalului uman cu cel fizic, evidențiem trăsăturile specifice ale capitalului uman care-l fac deosebit de capitalul fizic.

În primul rând, capitalul uman este întruchipat în oameni, în sensul că “nu poți separa o persoană de cunoștințele, calificările, sănătatea sau valorile ei, așa cum este posibil să miști capitalul financiar sau fizic în timp ce proprietarul acestora nu se implică personal”. Purtătorul capitalului uman evoluează ca proprietar, și, în același timp, controlează, în anumite limite, utilizarea acestui capital, indiferent de izvorul investițiilor, îndreptate spre formarea lui.

În al doilea rând, dacă în procesul de formare a “capitalului neuman” și de utilizare a lui nu sunt necesare în mod obligatoriu cheltuielile de muncă ale organizației, atunci, în cazul creării capitalului uman este absolut necesar aportul organizației.

În al treilea rând, capitalul uman nu poate fi retras de la proprietarul său, excepție fac cunoștințele, care pot fi patentate și vândute.

În contextul celor expuse, prezintă interes investigațiile și concluziile efectuate de către unul din fondatorii teoriei capitalului uman T.Schultz (laureat al Premiului Nobel în economie pentru anul 1979), care a demonstrat că în economia SUA venitul de la capitalul uman este mai mare decât de la cel fizic. Din calculul și pronosticul autorului rezultă că țările în curs de dezvoltare trebuie să investească, în primul rând, în învățământ, știință, ocrotirea sănătății. Aceasta este mai eficient decât construcția noilor întreprinderi [Pitariu, 2000:36].

Actualmente, atitudinea față de resursele umane din autoritățile administrației publice previzional deja trebuie revăzută, considerându-le, în opinia noastră, drept *capital uman*, deoarece potențialul uman este principala resursă a organizațiilor publice, căruia îi revine primatul în raport cu ceilalți factori, accentul trebuind a fi pus anume pe capitalul intelectual.

De ce capitalul intelectual? *În primul rând*, singurul, „bun” a cărui valoare crește în cadrul organizației publice este capitalul intelectual. Capitalul intelectual trebuie să crească pentru ca organizația să-și sporească eficiența. Din această perspectivă, scopul managementului este să transforme capitalul intelectual în valoare de piață.

În al doilea rând, serviciul public, în general, provine din relații bazate pe competența și dăruirea angajaților. În consecință, capitalul intelectual al funcționarilor publici contribuie decisiv la formarea percepției cetățenilor față de calitatea serviciilor efectuate.

În al treilea rând, mulți manageri ignoră sau nu apreciază corespunzător capitalul intelectual al propriilor subordonați, invocând faptul că managementul public este mai mult rezultatul unei voințe politice și că structura acesteia devine una politizată de diferite grupuri care caută permanent reprezentare.

În al patrulea rând, la nivelul instituțiilor și organizațiilor prestatoare de servicii publice se constată un paradox: cele mai mari investiții se fac pentru instruirea celor cu funcții de conducere de la nivelurile ierarhice superioare, în timp ce percepțiile cetățenilor sunt determinate de angajații de la nivelul inferior, care sunt prea ușor schimbați și în pregătirea cărora se investește mult mai puțin. Aceasta poate să ne-o confirme și datele statistice prezentate de către Academia de Administrare Publică din Republica Moldova.

Pe parcursul a 23ani Academia a instruit 3117 funcționari publici, 75,6% dintre care au fost cu funcții de conducere [Dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică, 2020].

Concluzii

Dacă, în prezent, majoritatea specialiștilor sunt de acord în privința importanței capitalului uman și, în speță, a celui intelectual, puțini pot să-l cuantifice explicit pe acesta din urmă. Această lipsă de concizie face conceptul relevant și important, dar vag. Considerăm că definirea capitalului intelectual trebuie să permită estimarea acestuia. Capitalul intelectual este compus pe de o parte din competență, iar pe de altă parte de capacitatea de dăruire, ceea ce permite formularea următoarelor concluzii:

- autoritățile administrației publice cu o competență ridicată, dar cu o dăruire redusă angajați talentați, dar care nu se implică în rezolvarea tuturor problemelor;
- autoritățile administrației publice cu dăruire ridicată, dar cu competență redusă au angajați care se implică în rezolvarea tuturor problemelor, dar eficiența acestora este scăzută;
- capitalul intelectual are atât competență, cât și dăruire, un nivel redus pentru competență sau pentru dăruire reduce semnificativ capitalul intelectual total.

Astfel, ținând cont de faptul că personalul este cea mai importantă resursă în realizarea eficientă a managementului administrației publice, aceste noțiuni sunt indispensabile atunci când evaluăm, analizăm sau reformăm domeniul administrativ.

Bibliografie

1. Burloiu P. (2001). *Managementul resurselor umane*. – București: Lumina Lex
2. Cojocaru S. (2005). *Strategia MRU în administrația publică: Teză de doctor în economie*.- Chișinău
3. Cojocaru S., Tofan T. și alții. (2014). *Managementul resurselor umane în administrația publică*.- Ch.: AAP, ISBN 978-9975-4241-7-2, 280 p.
4. Cotelnic A. și Cojocaru V. (1998). *Managementul întreprinderii*. – Chișinău, Editura ASEM
5. Dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică, Ultima accesare: 17.06.2020, Disponibil: <http://www.aap.gov.md/ro/article/acte-normative-ddp-2>
6. Ghețe G., Costea M. și Profiroiu M. (1999). *Rolul formării profesionale în reforma administrației publice*, Editura Economică, București
7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, M.O. al RM nr. 230-232/840 din 23.12.2008
8. Manolescu A. (1998). *Managementul resurselor umane*, București, Editura RAI
9. Pitariu H. (2000). *Managementul resurselor umane: Evaluarea performanțelor profesionale*, Editura AllBeck