

PROBLEME ALE GESTIUNII PERFORMANȚEI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

PROBLEMS OF CIVIL SERVANTS' PERFORMANCE MANAGEMENT

CZU: 005.35:35.08

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
consilier în domeniul educației, culturii și cercetării
al Președintelui Republicii Moldova

SUMMARY

This article examines the key aspects of performance management for civil servants, examining international practices in the field. Today, more than introducing new management techniques, adapting public administration to the new requirements of good governance, productivity, competitiveness, performance depend on the importance of human potential, the quality of services and the quality of activity process. The reflection on this issue focuses on the public function in the Republic of Moldova.

Keywords: *public administration, performance, civil servants, public policies, competence, competitiveness, public services, efficiency.*

REZUMAT

În acest articol sunt examinate aspectele esențiale ce țin de gestiunea performanței funcționarilor publici, fiind examinate practicile internaționale în domeniu. Astăzi, mai mult decât introducerea de noi tehnici de management, adaptarea administrației publice la noile cerințe de bună guvernare, productivitatea, competitivitatea, performanța depind de importanța acordată potențialului uman, calității serviciilor și calității procesului de activitate. Reflecția pe această temă se concentrează asupra funcției publice din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: *administrație publică, performanță, funcționari publici, politici publice, competență, competitivitate, servicii publice, eficiență.*

Modernizarea practicilor în cadrul administrației publice a cunoscut o creștere extraordinară în condițiile schimbărilor majore în societate și în conexiune cu noile abordări ale managementului. Aceste practici inovative urmează a fi implementate în vederea îmbunătățirii performanței

funcționarilor publici și calității serviciilor publice.

Natura specifică a serviciului public a dat naștere unor valori profesionale deosebite, cum ar fi legalitatea, eficiența, adaptabilitatea, continuitatea și probitatea. Cu toate acestea, de mai mulți ani, o altă valoare, derivată di-

rect din sectorul privat, a ajuns în centrul atenției: performanța. Voința politică de a dezvolta cultura rezultatului ridică mai multe întrebări: remunerarea performanței este cu adevărat motivantă? Serviciile publice, prestatorii și beneficiarii vor aprecia, în cele din urmă, situația lor ca fiind una îmbunătățită?

Reducerea marjelor de manevră financiară, cerințele de calitate și cantitate ale beneficiarilor serviciilor publice fac necesară o mai bună performanță în serviciul public. Pentru a motiva funcționarii publici, guvernele pun în aplicare o remunerare a performanței bazată pe recunoașterea meritelor și a talentelor. Măsurarea performanței în managementul public răspunde unui imperativ democratic, recunoscut de articolele 14 și 15 ale *Declarației drepturilor omului și ale cetățeanului*. [9]

Autoritățile publice au dorit dintotdeauna să obțină rezultate și să satisfacă necesitățile cetățenilor. Adevărul este că Republica Moldova, ca și alte țări, se confruntă din ce în ce mai frecvent cu constrângeri bugetare. În consecință, pentru a avea rezultate mai bune, trebuie să se utilizeze mai bine resursele existente. În plus, autoritățile publice trebuie să raporteze mai frecvent cu privire la acțiunile lor și să facă față presiunilor crescânde, inclusiv asupra cantității și calității serviciilor publice. Din acest motiv, managementul public s-a angajat într-o abordare economică bidimensională: prima, evaluarea politicilor, care constă în stabilirea dacă serviciile furnizate sau reglementările oferă beneficii în raport cu costul lor; a doua se referă la alegerea modalităților de intervenție publică.

Performanța este definită ca „capacitatea de a atinge obiectivele stabilite, exprimate în termeni de eficiență socioeconomică, calitatea serviciului sau eficiența managementului”. [1] Abordarea performanței este, prin urmare, un „sistem de management al administrațiilor care are ca obiectiv îmbunătățirea eficienței cheltuielilor pu-

blice prin orientarea spre atingerea rezultatelor”. [5] Cu alte cuvinte, performanța se bazează pe evaluare. Scopul este trecerea de la o logică a „mijloacelor” la o logică a „rezultatelor”. În mai puțin de trei decenii, performanța, noțiune resortisantă din sectorul privat, a intrat în sfera publică la toate nivelurile.

Principalul argument invocat în favoarea remunerării performanței și a consolidării culturii rezultatelor este că aceasta ar acționa ca motivator. Cu toate acestea, experiența arată că implementarea sa este complexă și delicată și solicită îndeplinirea anumitor condiții prealabile: prezența unui sistem solid de gestionare a performanțelor în cadrul autorităților publice, criterii și obiective clare etc. De asemenea, trebuie să existe și o influență a performanței demonstrate asupra avansării în carieră. În plus, motivarea vine și din partea conducerii. Sistemul de asigurare a performanței este, de asemenea, solicitant pentru funcționarii publici în funcții de conducere: necesită timp, legitimitate, formare profesională, transparență și, în special, în ceea ce privește numirile și promovările, încredere în cadrul echipei. [2] Dacă sunt prost explicate, mijloacele de măsurare a performanței sunt considerate a fi contraproductive.

Astăzi, mai mult decât introducerea de noi tehnici de management, adaptarea administrației publice la noile cerințe de bună guvernare, productivitatea, competitivitatea, performanța depind de importanța acordată potențialului uman, calității serviciilor și calității procesului de activitate. Reflecția pe această temă, care se concentrează asupra sectorului public din Republica Moldova, este, prin urmare, esențială. Sectorul public se bazează, cu siguranță, pe valorile și interesul general, dar complexitatea lui continuă să crească odată cu persistența practicilor birocratice în confruntare cu inovațiile manageriale și influența factorilor socioculturali.

De asemenea, considerăm că evaluarea performanțelor la nivel de procese, resurse umane și rezultatele obținute în funcție de așteptări înseamnă un factor determinant al oricărei strategii de promovare a excelenței care urmează a fi adoptată astăzi. În vederea modernizării administrației publice și a serviciilor publice, Republica Moldova s-a angajat într-un amplu program de reformă a administrației publice începând cu anul 2006 (promovând *Strategia de reformă a administrației publice centrale*), continuând cu *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, care și-a stabilit drept obiective, printre altele, și sporirea performanței resurselor umane și a serviciilor publice.

Confruntată cu o nouă situație economică și cu diverse constrângeri bugetare, administrația publică are nevoie de funcționari publici care dau dovadă de o performanță crescută. Într-adevăr, în contextul actual al dezvoltării economice, tehnologice și socioculturale la nivel internațional, regional și național, administrația publică din Republica Moldova trebuie să facă față multor provocări, inclusiv universalitatea accesului la serviciile publice, respectarea cadrului legal, dar și a fi responsabilă în fața cetățenilor pentru calitatea serviciilor livrate și utilizarea fondurilor publice.

Dintre toți factorii care afectează eficiența generală a administrației publice, managementul resurselor umane ocupă un loc aparte. Într-adevăr, resursele umane sunt întotdeauna un element vital și esențial al oricărei organizații. Este de la sine înțeles că calitatea serviciului public va depinde în mare parte de calitatea resurselor umane. Îmbunătățirea performanței administrației publice se bazează, în esență, pe angajamentul funcționarilor publici de a se mobiliza în jurul obiectivelor pe care le realizează. Aceasta presupune, prin asigurarea unei responsabilități sporite a

funcționarilor publici și simplificarea procedurilor, o mai bună luare în considerare a nevoilor cetățenilor.

În ceea ce privește managementul resurselor umane, managementul bazat pe performanță este un instrument care vizează creșterea performanței individuale, o mai bună pregătire a schimbărilor și creșterea abilităților întregului corp de funcționari prin planificarea, stabilirea obiectivelor și activitățile de monitorizare. De fapt, domeniul evaluării resurselor umane este foarte amplu și toate practicile din domeniu se referă în mod sistematic la o serie de aspecte. [10]

Performanța poate fi definită ca obținerea de rezultate, comparativ cu unul sau mai multe obiective care semnifică nivelul așteptărilor prealabile. Indiferent de divergențele legate de aspectele conceptuale, managementul resurselor umane bazat pe performanță în administrația publică din Republica Moldova este o necesitate din următoarele motive:

- evaluarea performanței este o necesitate organizațională, deoarece presiunea pieței bunurilor și serviciilor necesită o calitate a serviciilor și o productivitate ridicată pentru a asigura satisfacția cetățenilor;
- gestionarea performanțelor funcționarilor publici reprezintă, de asemenea, o necesitate în plan organizațional, deoarece permite înțelegerea în ce măsură s-au adaptat la posturile lor de muncă funcționarii publici;
- performanța funcționarilor publici îndeplinește, în cele din urmă, o nevoie umană pentru că, deoarece a fi apreciat pozitiv, datorită performanței și rezultatelor, a putea măsura propria eficiență, a vedea progresul în munca sa, sunt aspectele care contribuie, de fapt, la motivarea funcționarilor și la creșterea randamentului activității lor.

Mai multe țări europene dispun de un sistem de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. Spania, Grecia, Islanda și Luxemburg sunt excepții în acest

sens. Majoritatea sistemelor de evaluare a performanțelor se bazează pe o apreciere a performanței individuale, realizată în baza obiectivelor atribuite funcționarului public - mai mult decât în funcție de criteriile de angajare standard. [6] Majoritatea țărilor au încercat să implementeze o strategie mai cuprinzătoare de management al performanței care să combine, cel puțin formal, performanța și obiectivele individuale cu obiectivele colective/organizaționale. Multe țări au dezvoltat sisteme specifice de gestionare a performanțelor pentru funcționarii publici de conducere (printre acestea se numără Canada, Coreea, Danemarca, Statele Unite, Irlanda, Italia, Norvegia și Regatul Unit). [9] Din ce în ce mai multe politici de gestionare a resurselor umane, în special pentru funcțiile publice de conducere, sunt implementate în prezent, ceea ce nu s-a practicat până în anii 1990. Însă puține țări dispun de politici care să abordeze în mod sistematic slaba performanță. Mai degrabă se merge pe calea recompensării bunei performanțe, decât pe cea a sancționării performanței slabe. În ansamblu, sistemele bazate pe dezvoltarea carierei se concentrează pe stimulente ca promovarea, iar într-un număr limitat de cazuri, utilizează bonusurile de performanță. Sistemele bazate pe funcții/posturi se bazează, în principal, pe stimulente pecuniare și prime. Majoritatea țărilor europene au încercat să coreleze în mod oficial performanța cu remunerarea funcționarilor. Cu toate acestea, gradul de implementare a politicilor de remunerare corelate cu performanța în serviciul public variază foarte mult de la o țară la alta. În multe cazuri, aceste politici se aplică numai funcționarilor publici de conducere de nivel superior. De fapt, doar câteva state au adoptat oficial un sistem de remunerare în corelație cu performanța. Aceste țări sunt Danemarca, Finlanda, Marea Britanie, Elveția, Noua Zeelandă și Coreea de Sud. [6]

În literatura de specialitate se consideră că conceptul de performanță este simplu,

dar înșelător. Simplu, pentru că este ușor de exprimat ideile și obiectivele principale, înșelător, deoarece este dificil să se aplice aceste idei administrației publice. [11, p. 75] Performanța poate fi definită și ca capacitatea unei autorități publice să achiziționeze resurse și să le utilizeze eficient (mijloace - rezultate) și eficace (rezultate - realizare) pentru a atinge obiectivele fixate. [10] Atenția acordată performanței în cadrul administrației publice a îmbrăcat diferite forme, adesea direct inspirate de metodele de gestionare a sectorului privat, inclusiv reorganizările structurale, descentralizarea managementului financiar și a gestiunii personalului în vederea unei mai mari responsabilizări în ceea ce privește rezultatele.

În acest context, în țările europene au fost implementate politici de remunerare legate de performanță, împreună cu alte reforme în materie de remunerare, cum ar fi simplificarea scalelor salariale și variabilitatea remunerării în funcție de post și sarcinile care trebuie îndeplinite, și nu doar în funcție de grad. Atunci când este abordată problematica performanței în funcția publică, se apelează conceptele de management axat pe performanțe, evaluarea performanțelor și remunerarea în funcție de performanță.

Managementul axat pe performanțe implică corelarea obiectivelor funcționarilor publici cu obiectivele strategice ale instituției. Evaluarea performanței este o metodologie și un set de proceduri pentru a stabili cât de bine lucrează funcționarii dintr-o autoritate publică în raport cu obiectivele și criteriile de evaluare stabilite. Remunerarea în funcție de performanță se referă la partea variabilă a remunerării acordată în fiecare an (sau pe orice altă bază periodică) în funcție de gradul de îndeplinire a obiectivelor stabilite. Definiția remunerării în funcție de performanță exclude: 1) creșterea automată a remunerării prin promovare sau avansare și creșteri salariale care nu sunt legate de performanță; 2) alocațiile asociate unor posturi sau condiții

de muncă (de exemplu, indemnizațiile asociate cu orele suplimentare sau condițiile speciale). [11, p. 76]

Managementul axat pe performanțe, evaluarea performanțelor și remunerarea în funcție de performanță sunt interdependente, în măsura în care orice strategie de remunerare în bază de performanță se bazează pe un proces clar de evaluare a performanței, el însuși parte a unei strategii mai largi de management al performanței. Un sistem de remunerare în funcție de performanță trebuie să dispună de proceduri clare de evaluare formală a performanței.

Motivele pentru introducerea remunerării în funcție de performanță în cadrul serviciului public variază de la o țară la alta, după cum reiese din rapoartele naționale și din publicațiile academice pe această temă. Fiecare țară urmărește prin dispozitivele sale de implementare a remunerării în funcție de performanță multiple obiective. Principalul argument avansat în favoarea remunerării în bază de performanță este că acționează ca un motivator, oferind o recompensă extrinsecă, sub forma unei remunerări și o recompensă intrinsecă prin recunoașterea efortului și a realizărilor.

Introducerea sistemelor de remunerare în funcție de performanță este, prin urmare, văzută ca un mijloc de a contracara concurența salariilor din sectorul privat, în special la nivel managerial și un instrument de atragere și reținere a persoanelor talentate care, în sectorul privat, sunt răsplătite pentru performanța lor.

Importanța remunerării în funcție de performanță rezidă și în posibilitatea de a recruta personalul necesar. Autoritățile publice atrag persoane competente, dar care nu sunt înclinate să-și asume riscuri. Creșterea salariilor odată cu vechimea în muncă poate consolida această imagine prudentă a serviciului public, în timp ce recurgând la remunerarea în funcție de performanță, ar putea

fi atrase persoane mai dinamice. Mai ales pentru funcțiile de conducere, care necesită luarea unor decizii riscante, este probabil ca remunerarea în funcție de performanță să joace un rol important. Pentru a atrage profesioniști competenți din sectorul privat nu este suficient să se alinieze salariul cu al lor, este necesar, de asemenea, să se adopte stimulente similare celor utilizate de companiile private. [6]

Remunerarea în funcție de performanță poate fi, de asemenea, văzută ca un mijloc de facilitare a managementului schimbărilor. Trei aspecte pot fi evidențiate în acest context:

- remunerarea în funcție de performanță este un factor de stimulare pentru o mai bună dezvoltare a personalului. De exemplu, absolvirea unui curs de formare poate fi o condiție prealabilă pentru acordarea de recompense;

- remunerarea în funcție de performanță este o modalitate de a adopta noi metode de lucru și de a reorganiza activitățile pentru a introduce o mai mare receptivitate și flexibilitate;

- remunerarea în funcție de performanță este o modalitate de îmbunătățire a leadership-ului prin încurajarea inovației și a asumării de riscuri.

Construită în baza modelului birocratic descris de Max Weber, administrația publică din Republica Moldova și-a văzut raționalitatea bazată exclusiv pe lege. Acest sistem juridic modelat după sistemul francez, a promovat un anumit grad de rigiditate în funcționarea serviciului public până la adoptarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* în anul 2008. [7] Prin adoptarea acesteia sunt introduse proceduri de remunerare și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, în vederea realizării optime a misiunii și obiectivelor strategice ale autorității publice. Totodată, respectiva lege introduce și noțiunea de cariera funcționarilor publici.

[7] Acestea vin să dezvolte sistemul funcției publice în spiritul valorilor și principiilor derivate din teoria Noului Management Public, care se bazează, în linii mari, pe consolidarea autonomiei și flexibilizarea personalului, gestiunea performanței, meritocrație etc. Noul Management Public a fost conceput ca o modalitate de reducere a birocrăției și a rigidității asociate cu administrația publică. Necesitatea de a continua reformele legate de evaluarea și remunerarea în funcție de performanța demonstrată de funcționarii publici este determinată de mai multe cauze, printre care ar fi contextul economic, care acordă o importanță sporită eficienței, necesitatea de a atrage în serviciul public specialiști bine pregătiți, competenți, dinamici, având în vedere provocările cu care se confruntă în prezent administrația publică. În acest sens Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar din 23.11.2018 introduce noțiunea de spor pentru performanță, care are drept scop stimularea individuală a personalului unităților bugetare de a obține rezultate optime în activitate. Mijloacele necesare pentru acordarea sporului pentru performanță se alocă anual în limita a 10% din suma anuală a salariilor de bază la nivel de unitate bugetară. [8] Potrivit practicii europene în domeniu, sporul pentru performanță reprezintă o parte modestă a salariului de bază, recompensele maxime atingând un maximum de 10% al salariului de bază, pentru cadrele de conducere uneori ajungând la 20%. [6]

Totodată, prin adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 1231 din 12.12.2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare, în sectorul bugetar a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, care stabilește cadrul general de organizare și evaluare a performanțelor profesionale individuale ale personalului în raport cu cerințele posturilor, în baza criteriilor de evaluare, în

scopul stimulării individuale a personalului de a obține rezultate optime în activitate. Potrivit Regulamentului-cadru, sporul la salariu pentru performanțe profesionale individuale în muncă poartă caracter stimulator și se bazează pe calitatea muncii, aportul și profesionalismul angajatului, obiectivitate și imparțialitate. Aprecierea aportului salariatului la obținerea rezultatelor se realizează în baza unor criterii care apreciază abilitățile profesionale și aptitudinile necesare/caracteristicile comportamentale ale angajatului pentru a îndeplini sarcinile de bază și cele suplimentare (cunoștințe și experiență; complexitate, creativitate și diversitatea activităților; conceptualizare și responsabilitate, inclusiv decizională; conducere, coordonare și supervizare (suplimentar pentru funcțiile de conducere); comunicare; volumul, calitatea și eficiența sarcinilor executate). [4]

În concluzie, putem constata că un număr important de țări au introdus în managementul funcției publice sisteme de remunerare în funcție de performanță. Anterior limitate la sistemele bazate pe funcții/posturi, politicile de remunerare în funcție de performanță se extind în prezent la sistemele bazate pe carieră, permițând o mai mare flexibilitate, o mai mare libertate de a gestiona remunerarea și o responsabilitate sporită. Este, de asemenea, o modalitate de a atrage un personal mai dinamic și de a facilita managementul schimbării.

Adoptarea remunerării în funcție de performanță se realizează din perspectiva mai multor obiective. Tipurile de obiective variază, unele țări acordând o importanță mai mare aspectelor de dezvoltare a personalului, altele sunt mai sensibile la obiectivul de motivare, fie pun accentul pe responsabilizarea funcționarilor de conducere ori utilizează remunerarea în funcție de performanță, în primul rând, pentru a institui metode mai flexibile de activitate, mai bine adaptate la mediul social în permanență schimbare.

BIBLIOGRAFIE

1. Chemla-Lafay A., Deleplace M. T. Performance de la fonction «ressources humaines», Étude comparative, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), 2008. În: https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/performance_des_fonctions_RH_def-2.pdf.
2. Enquête sur les systèmes de management par objectifs et de reconnaissance de la performance. Direction générale de l'administration et de la fonction publique - GRH et LOLF: Gestion et reconnaissance de la performance – Paris: La Documentation française, 2005. În: http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/grh_lolf_2005-2.pdf
3. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2010, 102 p.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1231 din 12.12.2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 480-485 din 14.12.2018.
5. Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances – les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. 2006. În: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/formules-de-gestion-de-la-haute-fonction-publique-axe-es-sur-les-performances_160371110188.
6. La rémunération liée aux performances dans l'administration, OCDE, 2005. În: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/la-remuneration-liee-aux-performances-dans-l-administration_9789264007567-fr.
7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
8. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-447 din 30.11.2018.
9. Mieux mesurer l'administration publique. Documents de travail sur la gouvernance publique, OCDE, 2007. În: <http://www.oecd.org/fr/gov/39400468.pdf>.
10. Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique. Documents SIGMA: nr. 21, 1997. În: <http://www.sigmaxweb.org/publications/35057543.pdf>.
11. Schick A. The Performing State. Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. In: OECD Journal on Budgeting, 2003, vol. 3, nr. 2, pp. 71-103. În: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39168822.pdf>.

Prezentat: 7 mai 2019.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com