



ROMÂNIA

Acord pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică (P165191)

Selectarea, managementul și motivarea resurselor umane potrivite pentru o administrație publică performantă în România

Constatări-cheie dintr-un sondaj adresat angajaților din administrația publică

Mai 2021



SECRETARIATUL GENERAL
AL GUVERNULUI

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport reprezintă un produs elaborat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Prezentul raport nu reprezintă neapărat poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document în lipsa permisiunii acordate în acest sens poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete fie: (i) Secretariatului General al Guvernului (Piața Victoriei nr. 1, Sector 1, București, România) fie (ii) Grupului Băncii Mondiale România (Str. Vasile Lascăr nr. 31, et. 6, Sector 2, București, România).

Prezentul raport a fost predat în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică (RAS MRU - P165191), semnat între Secretariatul General al Guvernului și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 31 ianuarie 2018. Acesta prezintă concluziile-cheie ale unui sondaj realizat în rândul angajaților din administrația publică în cadrul RAS MRU, cu scopul de a furniza dovezi empirice pentru toate analizele efectuate în cadrul RAS MRU. În timp ce diferite concluzii ale sondajului au fost integrate în livrabilele relevante ale RAS MRU, prezentul raport compilează toate concluziile sondajului și oferă o analiză mai aprofundată a diferitelor funcții de MRU acoperite de RAS MRU.

Acronime

ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CE	Comisia Europeană
DIME	Development Impact Evaluation Unit (Unitatea de Evaluare a Impactului Dezvoltării)
eMBeD	Mind, Behavior, and Development Unit (Unitatea Minte, Comportament și Dezvoltare)
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
MRU	Managementul Resurselor Umane
NMP	Noul Management Public
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
RAS	Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile
SCAP	Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice
SDFP	Strategia privind dezvoltarea funcției publice
SFP	Salariu în Funcție de Performanță
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SIM	Sistem Informatizat de Management
UE	Uniunea Europeană

Mulțumiri

Sondajul în rândul funcționarilor publici din România a fost realizat în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile (RAS) pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică, semnat între Secretariatul General al Guvernului României și Banca Mondială.

Raportul a fost elaborat de o echipă a Băncii Mondiale condusă de Zahid Hasnain (Lider de Echipă în cadrul RAS, Responsabil Nivel Global de Reforma în Instituțiile Publice) și formată din Anita Sobjak (Autor Principal, Specialist Sector Public), Iman Kalyan Sen (Analist Cercetare) și Ravi Somani (Economist).

Mulțumiri speciale merg către *Bureaucracy Lab* al Băncii Mondiale pentru sprijinul oferit în proiectarea, implementarea și analiza sondajului, în special lui Daniel Rogger (Economist) și lui Kerensa Mayo Kay (Analist Operațiuni), dar și membrilor echipei de RAS, Carolina Rendon (Lider de Echipă în cadrul RAS și Specialist Senior Sector Public), Sabina Schnell (Specialist Senior Guvernanta), Anca Butnaru (Specialist Guvernanta), Ramona Moldovan (Specialist Guvernanta), Dimitrie Miheș (Analist Guvernanta), Emmaline Holland Gayk Burduja (Specialist Guvernanta) și Vladimir Susoi (Specialist Guvernanta). Anastasia Gadja (Asistent de Echipă) a oferit sprijin logistic valoros.

Echipa a beneficiat, de asemenea, de sprijin valoros în proiectarea sondajului din partea următorilor parteneri din mediul academic: Christian Schuster (University College Londra), Jan Meyer-Sahling (Universitatea din Nottingham) și Kim Mikkelsen (Universitatea Roskilde). Munca de teren pentru sondaj a fost realizată de Metro Media Transilvania, și mulțumiri speciale li se cuvin lui Petru Danila și Marcelu Todor.

Echipa ar dori să le mulțumească lui Roby Senderowitsch (Manager Practică, Practică Globală în Materie de Guvernanta, Europa și Asia Centrală), Tatiane Proskuryakova (Director de Țară - România) și Echipei de Guvernanta privind Operațiunile ECA pentru sfaturile, îndrumările și sprijinul acordate pe parcursul elaborării acestui raport. De asemenea, dorim să mulțumim evaluatorilor *inter pares* Donna Andrews (Specialist Senior Sector Public, Responsabil Nivel Global de Reforma în Instituțiile Publice), Vincenzo di Maro (Economist Senior) și Marco Larizza (Specialist Senior Sector Public), pentru comentariile și sugestiile lor deosebit de utile.

Echipa ar dori să exprime mulțumiri oficialilor guvernamentali din cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG) și al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), precum și oficialilor din toate instituțiile publice care au sprijinit implementarea sondajului și care și-au făcut timp pentru a răspunde la chestionar. Echipa dorește să mulțumească în mod special lui Dragoș Negoită (Director, SGG), Anca Lupu (Consilier, SGG), Daniel Rucăreanu (Expert, SGG), Lavinia Niculescu (Director, ANFP) și Cristina Panțâru (Manager public, ANFP).

Cuprins

Acronime.....	3
Mulțumiri	4
Lista figurilor	6
Sumar executiv.....	8
1. INTRODUCERE	14
1.1 Provocările întâmpinate de administrația publică din România	14
1.2 Despre sondaj	18
1.3 Cadrul conceptual	19
2. SELECTAREA PERSONALULUI POTRIVIT.....	22
2.1 Mecanismul de screening pune accentul pe cunoștințele juridice ale candidaților în detrimentul unei game largi de competențe necesare pentru îndeplinirea eficientă a unei funcții	22
2.2 Sistemul de recrutare nu este întotdeauna meritocratic	25
2.3 Sistemul de recrutare nu atrage și nu selectează persoane care au un scop și o misiune.....	27
3. MENȚINEREA MOTIVAȚIEI PERSONALULUI	34
3.1 Deși evaluările performanței sunt efectuate în mod regulat, acestea nu identifică în mod clar obiectivele personalului și nici nu fac diferența din perspectiva performanței în atingerea acestor obiective.....	37
3.2 Evaluările performanței sunt utilizate numai ca o formalitate pentru promovarea personalului, responsabilizare sau salarizare	42
3.3 Discuțiile legate de performanță și feedback-ul informal motivează personalul și sunt din ce în ce mai des cerute.....	47
3.4 Un salariu satisfăcător nu motivează în sine personalul, dar creșterile individuale de salariu ar face acest lucru.....	52
3.5 Managerii folosesc recompense informale, intrinseci, pentru a motiva personalul	55
3.6 Un mediu de lucru amiabil, relațiile interumane și încrederea stimulează motivația.....	58
3.7 Leadership-ul și calitatea managementului contează pentru motivația angajaților	59
4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	64
ANEXE.....	80
Anexa 1: Conceperea sondajului, eșantionare, implementare și analiză	80
Conceperea sondajului	80
Eșantionare	81
Implementare	82
Analiză.....	83

Anexa 2: Prezentare generală a resurselor umane din administrația publică din România	85
Anexa 3: Tabele cu corelații	87
Anexa 4: Lista instituțiilor publice în care a fost aplicat sondajul.....	96
Anexa 5: Calendar al recomandărilor RAS MRU	100
Anexa 6: Listă de control privind efectuarea de sondaje periodice online adresate personalului	101

Lista figurilor

Figura 1: Agenda recomandărilor	13
Figura 2: Calitatea administrației publice în țările UE.....	15
Figura 3: Practici de management al resurselor umane și eficiența Guvernului	19
Figura 4: Ce tip de întrebări adresați/vi s-au adresat în timpul interviului în cadrul procesului de recrutare? [Procentul celor care au selectat această opțiune]	24
Figura 5: Care au fost factorii care v-au atras cel mai mult să începeți o carieră în administrația publică? [factor clasat pe primul loc ca fiind cel mai atractiv].....	28
Figura 6: Calitatea recrutării în toate instituțiile care fac obiectul sondajului	31
Figura 7: Calitatea recrutării în instituțiile centrale	32
Figura 8: Relația dintre calitatea practicilor de recrutare și motivația angajaților	32
Figura 9: Nivelul motivației pe grupe de vârstă ca răspuns la întrebarea ” Imaginați-vă că atunci când v-ați început cariera, motivația dvs. pentru muncă a fost reprezentată cu valoarea 100. Raportat la acest număr, care este valoarea motivației dvs. în momentul de față?”	35
Figura 10: Nivelul motivației pe instituții.....	36
Figura 11: Calitatea managementului performanței pe instituții	39
Figura 12: Corelația dintre stabilirea obiectivelor și angajament.....	41
Figura 13: Nivelul de încredere în promovare în fiecare dintre instituțiile în care a fost aplicat chestionarul	45
Figura 14: Punctajele din feedback-uri pentru fiecare organizație	50
Figura 15: Cum credeți că ar putea fi îmbunătățit sistemul de evaluare a performanței?	51
Figura 16: Nivelul satisfacției salariale pe instituții.....	53
Figura 17: Corelarea salariului și a primei salariale încasate cu motivația	54
Figura 18: Rapoartele de compresie a salariului în cadrul organizației (percentila 90/percentila 10) și corelația cu motivația (stânga). Coeficientul de corelație în cadrul organizației între grad și salariu și corelația cu motivația (dreapta)	55
Figura 19: Ne puteți spune dacă, în ultimul an, ați primit vreuna dintre următoarele recompense sau recunoașteri din partea instituției dvs.?	57
Figura 20: Corelația dintre nivelul de încredere în instituții și motivație	59
Figura 21: Practicile de leadership și motivația	61
Figura 22: Aplicarea practicilor de leadership în instituțiile centrale	62
Figura 23: Funcționari publici în funcții de execuție după grad.....	85
Figura 24: Coeficienții legăturii cu obiectivele organizaționale (index) în materie de rezultate standardizate în administrația publică	88
Figura 25: Coeficienții discuțiilor (indice) privind obiectivele în administrația publică.....	91

Figura 26: Leadership și concedieri (datorită slabei performanțe) în materie de obiective în administrația publică.....	94
Figura 27: Corelația mediului de lucru și a rezultatelor în administrația publică.....	96

Sumar executiv

1. În ciuda realizărilor considerabile din ultimele trei decenii, România continuă să se confrunte cu obstacole în atingerea întregului său potențial economic și în crearea de șanse egale pentru cetățenii săi.¹ Furnizarea defectuoasă a serviciilor și infrastructura inadecvată sunt în parte rezultatul calității scăzute a administrației publice din România, care rămâne una dintre cele mai puțin eficiente în rândul statelor membre ale Uniunii Europene (UE).² Ca răspuns, Guvernul a întreprins reforme instituționale și de reglementare. Banca Mondială sprijină Guvernul în continuarea eforturilor sale de profesionalizare a administrației publice și de creștere a performanței și eficienței acesteia prin revizuirea procesului de recrutare, selecție și evaluare, managementului performanței, cadrului de competențe și sistemelor de formare.

2. În acest context, Sondajul adresat angajaților din administrația publică din România a fost realizat pentru a oferi un diagnostic cantitativ al experiențelor *de facto* ale angajaților din administrația publică și pentru a stabili o serie de valori de referință pentru a putea evalua impactul reformelor. Sondajul a fost realizat în 81 de instituții publice centrale, teritoriale și locale din întreaga țară (între iunie 2019 și ianuarie 2020),³ incluzând peste 3 300 de interviuri față în față și 2 700 de interviuri online finalizate (a se vedea Anexa 1 pentru detalii despre metodologia sondajului).⁴ Acest raport prezintă concluziile sondajului privind diferitele practici în materie de management al resurselor umane (MRU) într-o manieră integrată și bazată pe probleme, din perspectiva celor doi factori-cheie ai performanței: selectarea personalului potrivit și menținerea motivației acestora.⁵ Rezultatele sondajului sunt analizate în contextul dovezilor existente în literatura de specialitate, precum și al rezultatelor unor activități de diagnostic mai largi, în cea mai mare parte calitative, realizate de Banca Mondială cu privire la practicile de MRU în administrația publică din România.

¹ Banca Mondială, *Country Partnership Framework for Romania for the period FY19-23 (România - Acordul de parteneriat pentru perioada 2019-2023)*, Raport nr. 126154-RO, 21 mai 2018

² Banca Mondială, *Indicatori de Guvernanță la Nivel Mondial*

³ Pe parcursul raportului autoritățile/instituțiile publice apar sub numele de la începutul implementării sondajului în iunie 2019.

⁴ Denumirea exactă a unora dintre instituții, în special a celor de la nivel central, s-a schimbat de la momentul desfășurării activității de teren ca urmare a unui proces de reorganizare a Guvernului, care a dus la apariția a 16 ministere în loc de 24. În acest raport, denumirile instituțiilor sunt cele utilizate în momentul desfășurării activității de teren.

⁵ Finan, F., Olken, B. A., Pande, R. 2015. „The Personnel Economics of the State” (Economia statului în materie de personal), *Working Paper 21825*, National Bureau of Economic Research, decembrie 2015, p. 27.

Selectarea personalului potrivit

3. În ciuda unui proces de recrutare *de jure* robust și riguros, mecanismul de screening *de facto* pentru administrația publică din România se concentrează pe cunoștințele juridice ale candidaților în detrimentul unei game largi de competențe necesare pentru îndeplinirea eficientă a unei funcții. Examenul scris verifică exclusiv cunoștințele juridice și tehnice, iar interviul este adesea, în principal, o duplicare a acestuia, eliminând posibilitatea de a evalua dimensiuni mai subiective ale profilului candidaților. Chiar dacă evaluarea abilităților socio-emoționale este cerută de lege, doar aproximativ jumătate dintre respondenți au răspuns că li s-au pus întrebări în acest sens. Chiar și acestea sunt, mai degrabă, competențe mai tradiționale, cum ar fi gândirea analitică, munca în echipă și abilitățile interpersonale și de comunicare, nu alte competențe importante pentru angajații din sistemul public, cum ar fi orientarea spre rezultate sau clienți, inițiativă și inovație, leadership, colaborare și parteneriat sau judecăți valide și luarea deciziilor. Într-o notă pozitivă, persoanele angajate în ultimii cinci ani raportează mai multe întrebări privind abilitățile socio-emoționale adresate în cadrul interviului.

4. Există o serie de limitări ale competitivității și integrității procesului de recrutare. Sondajul și analiza calitativă relevă faptul că, în ciuda unor proceduri riguroase prevăzute conform legii, concurența poate fi limitată, de exemplu, prin faptul că nu se evaluează întotdeauna mai mulți candidați pentru un anumit post. Acest lucru a fost raportat de 24% dintre cei care afirmă că și-au ocupat actualele funcții prin concurs de recrutare sau concurs pentru promovare într-o funcție de conducere (cele două procese care necesită un proces de selecție competitivă potrivit legii). Întrebați despre cât de frecvent consideră că întrebările adresate în cadrul examenului sau interviului sunt transmise în prealabil candidaților preferați, 23% dintre respondenți au recunoscut că astfel de practici apar, mai ales în instituțiile centrale.

5. Sistemul de recrutare nu atrage și nu selectează persoane care au un scop și o misiune. Chiar și în cazul în care comisiile de concurs evaluează motivația, aceasta poate fi determinată de diferite aspecte implicite ale funcției respective. De fapt, pentru 44% dintre respondenți, principalul motiv pentru a intra în administrația publică l-a reprezentat siguranța locului de muncă, posibilitatea avansării în carieră situându-se pe un al doilea loc îndepărtat. Oportunitatea de a servi societatea nu a ocupat un loc deosebit printre răspunsuri. Această relativă lipsă de motivație la nivelul funcției publice are implicații și la un nivel mai jos, în ceea ce privește cariera în sectorul public, deoarece majoritatea respondenților spun că misiunea lor actuală este cel mai bine caracterizată prin „respectarea regulilor administrației publice”. Acest lucru este agravat de faptul că 88% dintre respondenți consideră că propria misiune nu corespunde misiunii instituției lor.

Mentinerea motivației personalului

6. Deși evaluările performanței impuse de lege sunt efectuate în mod regulat, acestea nu identifică în mod clar obiectivele personalului și nici nu fac diferența din perspectiva performanței în atingerea acestor obiective. Trei din patru angajați joacă un rol activ în stabilirea propriilor obiective împreună cu managerii lor, deoarece, prin lege, aceasta este responsabilitatea superiorului ierarhic. Neimplicarea angajaților în stabilirea obiectivelor limitează proprietatea acestora asupra propriilor obiective și asupra procesului de evaluare. Mai mult, există o lipsă de armonizare între obiectivele individuale și cele organizaționale, ceea ce se dovedește a fi corelat cu niveluri mai mici de motivație. Dincolo de stabilirea obiectivelor, o altă limitare majoră a potențialului motivațional al evaluărilor performanței este faptul că aproape 95% dintre respondenți au declarat că au primit calificativul „foarte bine” (cel mai înalt nivel pe o scală cu patru trepte) la ultima evaluare a performanței lor.

7. Evaluările performanței au implicații formale în ceea ce privește promovarea, angajarea răspunderii și salarizarea angajaților, dar, în practică, rezultatele evaluării sunt rareori folosite ca temelie pentru deciziile administrative. Pe de o parte, acest lucru se datorează punctajelor mari acordate la scară largă. Pe de altă parte, pentru avansarea în carieră și recompensarea funcționarilor publici, ratingurile de performanță sunt utilizate ca verificări procedurale de conformitate. Într-adevăr, doar unul din zece funcționari publici a considerat că performanța sa a dus la beneficii financiare sau a influențat în vreun fel promovarea. Oportunitățile de avansare în carieră sunt extrem de limitate, 54% dintre respondenți afirmând că nu pot fi promovați, deoarece sunt la cel mai înalt grad profesional. Interesant este că 18% declară că nu sunt deloc interesați de promovarea într-o funcție de conducere.

8. Discuțiile legate de performanță și feedback-ul informal motivează personalul și sunt din ce în ce mai des cerute. 84% dintre respondenții la sondaj declară că superiorul lor ierarhic a discutat cu ei despre rezultatele evaluării performanței lor ca parte a procesului anual obligatoriu de evaluare a performanței. În plus, 67% dintre respondenți declară că superiorul lor ierarhic a discutat cu ei despre performanța lor în mod informal, în alte ocazii, pe parcursul anului. Cu toate acestea, unul din trei respondenți ar dori să primească mai mult feedback, care să depășească finalizarea sarcinilor și să meargă până la primirea de sfaturi despre îmbunătățirea unor comportamente specifice. Sondajul arată, de asemenea, o corelație clară între discuțiile formale și informale legate de performanță și un nivel mai ridicat de motivație și angajament în rândul personalului.

9. Un salariu satisfăcător nu motivează în sine personalul, dar creșterile individuale de salariu ar face acest lucru. În ciuda unor prime salariale acordate în sectorul privat, 54% dintre funcționarii publici sunt, în general, mulțumiți de salariul de bază, deși mult mai puțin în

instituțiile teritoriale (25%). Cu toate acestea, salariile mari nu par să fie un factor important de atractivitate în carieră și nici nu sunt asociate cu motivația. Totuși, sondajul constată că organizațiile cu o progresie mai mare a salariilor, măsurată prin raportul 90/10 (a 90-a percentilă împărțită la a 10-a percentilă de salariu), înregistrează, în medie, un nivel mai ridicat de motivație în rândul personalului, sugerând că o creștere salarială individuală ar putea contribui la creșterea motivației în rândul funcționarilor publici.

10. Având în vedere posibilitățile limitate de acordare de stimulente financiare, managerii folosesc recompense informale, pentru o motivare intrinsecă a personalului. Respondenții declară că primesc astfel de stimulente, în primul rând, sub formă de feedback informal din partea managerilor (77%), sub formă de laude publice din partea managerilor în cadrul ședințelor (38%) și, într-o mai mică măsură, sub formă de oportunități suplimentare de călătorie sau de formare (22%).

11. Un mediu de lucru colegial reprezintă un alt element care stimulează motivația. Aproximativ trei sferturi dintre cei chestionați s-au declarat mulțumiți de relațiile interpersonale din cadrul echipelor lor în ceea ce privește comunicarea, cooperarea în cadrul echipei, putându-se baza pe membrii echipei în situații dificile și fiind apreciați pentru munca lor. O astfel de experiență pozitivă în echipă, precum și încrederea interpersonală, au fost corelate în mod pozitiv cu motivația și satisfacția la locul de muncă.

12. Un bun leadership motivează, la rândul său, personalul, dar, la ora actuală, acesta este prea ierarhizat și nu asigură un sprijin suficient pentru inovație. Calitatea leadership-ului a fost măsurată din perspectiva percepției respondenților cu privire la acțiunile managerilor lor, cum ar fi cele legate de o comunicare eficientă a viziunii și misiunii instituției, oferirea de bune exemple, stimularea mândriei angajaților că fac parte din instituție, comunicarea standardelor etice sau respectarea promisiunilor. Comparând percepțiile angajaților cu percepția despre sine a managerilor, sondajul evidențiază unele dintre cele mai importante lacune ale practicilor de leadership, care sunt susținerea avansării în carieră, grija pentru fiecare dintre subalterni, aprecierea angajaților pentru munca pe care o desfășoară și încurajarea inovației.

13. Per ansamblu, sondajul oferă dovezi care confirmă concluziile unor diagnostice calitative anterioare, care au evidențiat faptul că administrația publică din România se bazează excesiv pe conformitate și nu este suficient orientată spre rezultate.⁶ Toate funcțiile MRU evaluate în cadrul sondajului apar a fi executate în principal în conformitate cu legislația și reglementările existente, de care sunt conștienți atât angajații, cât și managerii. Totuși, aceste

⁶ De exemplu, a se vedea principalele constatări și concluzii ale Băncii Mondiale (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia.

funcții ale MRU nu se traduc întotdeauna în rezultatele dorite, și anume în selectarea de personal competent și dedicat și în motivarea acestuia pentru a furniza rezultate de înaltă calitate. În plus, sistemul administrativ și cultura organizațională s-au dovedit a fi prea legaliste și procedurale, mai degrabă decât orientate spre rezultate

Recomandări

14. Toate aceste informații complementare și o înțelegere mai profundă a problematicii, oferite de sondaj, indică un set de măsuri care pot fi adoptate pentru a îmbunătăți procesul de selecție și motivația personalului. Bazându-se pe recomandările relevante ale analizelor specifice funcțiilor MRU realizate în temeiul RAS privind recrutarea, cadrul de competențe și managementul performanței, dar și salariile în funcție de performanță,⁷ raportul oferă recomandări detaliate cu privire la modul de a pune un accent sporit pe rezultatele dorite ale recrutării și nu doar de a evalua, ci de a gestiona activ, motiva și încuraja performanța individuală. În continuare, constatările sondajului consolidează o serie de teme comune, care acoperă toate acțiunile propuse. Una dintre acestea este necesitatea creșterii gradului de colectare, utilizare și analiză a datelor pentru toate practicile de MRU pentru a facilita eficiența, transparența și integritatea proceselor de MRU, precum și luarea de decizii bazate pe dovezi. O altă temă importantă este nevoia de a pune un accent mai mare pe motivația și competențele personalului atât în procesul de recrutare, cât și în sistemele de management al performanței. Realizarea acestui lucru va necesita investiții în manageri prin instruirea acestora în vederea dezvoltării de „abilități de gestionare a resurselor umane” (etichetate „abilități manageriale” în noul cadru de competențe, care includ gestionarea performanței și dezvoltarea echipei). În cele din urmă, toate recomandările indică necesitatea unei treceri de la o cultură organizațională bazată pe conformitate către una orientată spre rezultate.

15. O scurtă agendă pentru reformele propuse este prezentată mai jos (a se vedea Figura 1), în timp ce lista detaliată a recomandărilor figurează în secțiunea 4. Direcțiile de acțiune din această agendă se bazează pe recomandările relevante ale analizelor specifice funcțiilor MRU realizate în temeiul RAS privind recrutarea, cadrul de competențe, managementul performanței și salariile în funcție de performanță (pentru agenda reformelor recomandate în raportul de diagnostic de bază al RAS MRU, a se vedea Anexa 5). Aceste recomandări sunt îmbogățite cu alte nuanțe care rezultă din constatările acestui raport. Recomandările detaliate corespunzătoare fiecărei constatări principale a raportului sunt prezentate în Tabelul 1 din secțiunea 4.

⁷ Banca Mondială, „Rezultatul 3: Cadrul de competențe. Raport privind competențele și tipurile de posturi în administrația publică din România”, martie 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definirea unui model de concurs național”, martie 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Salarizarea în funcție de performanță în administrația publică din România”, mai 2020.

Figura 1: Agenda recomandărilor

	Pe termen scurt (3-12 luni)	Pe termen mediu (1-3 ani)	Pe termen lung (3-5 ani)
RECRUTARE	Introducerea procesului de recrutare în două etape, cu screening bazat pe competențe și pe motivație la nivelul funcției publice și fără puncte de intrare alternative	Pentru transparență și integritate în a doua etapă, ANFP ar trebui să centralizeze datele și să efectueze audituri <i>ex-post</i>	Folosirea Big Data și a IA pentru a prezice ce profiluri de candidați sunt cele mai previzibile în materie de performanță și pentru a fi reținute
MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI	<p>Îmbunătățirea modului de stabilire a obiectivelor individuale</p> <p>Introducerea unui feedback multi-sursă pentru a diferenția mai bine performanța</p> <p>Organizarea de conversații anuale legate de performanță, orientate spre viitor, cu sfaturi privind dezvoltarea profesională</p> <p>Organizarea de verificări informale periodice pentru a oferi feedback</p>	<p>Conectarea obiectivelor individuale cu cele organizaționale</p> <p>Calibrarea <i>ex-post</i> a evaluărilor pentru înalții funcționarii publici</p>	<p>Instruire <i>ex-ante</i> în ceea ce privește cadrul de referință pentru manageri</p> <p>Digitalizarea continuă a sistemelor informatizate de management (SIM) organizațional pentru a permite evaluarea performanței bazată pe date și monitorizarea centrală</p>
STIMULENTE	<p>Apel la motivația intrinsecă prin stimulente nemonetare (de exemplu, instrumente de recunoaștere socială)</p> <p>Motivarea personalului prin crearea unui mediu de lucru mai prietenos și mai incluziv</p> <p>Recunoașterea realizărilor echipei</p>	<p>O mai bună evaluare a performanței globale, care să includă managementul carierei și recompense</p> <p>Stimulare prin programe de mobilitate orizontală coordonate la nivel central și prin programe de schimb de personal</p> <p>Încorporarea aspectelor legate de motivație în instruirea tehnică</p>	<p>Oferirea mai multor oportunități de promovare pentru cei mai performanți angajați și condiționarea promovărilor de performanță și competente</p> <p>Creșteri salariale individuale bazate pe performanță</p>
MANAGEMENT GENERAL	<p>Recunoașterea managerilor eficienți și încurajarea schimbului de experiență</p> <p>Instruirea managerilor în furnizarea de feedback</p> <p>Desfășurarea unor sondaje periodice în rândul personalului pentru a oferi conducerii dovezi în sprijinul deciziilor de MRU</p>	<p>Condiționarea recrutării și promovării în funcții manageriale de nivelul de performanță și de competențele manageriale</p> <p>Elaborarea unui program de instruire pentru manageri în vederea dezvoltării abilităților de „gestionare a oamenilor”</p>	<p>Încurajarea unui stil de conducere mai puțin ierarhic</p>

Legendă Prioritate ridicată Prioritate medie Prioritate redusă

Sursă: Concluziile autorilor

1. INTRODUCERE

1.1 Provocările întâmpinate de administrația publică din România

16. Deși, în ultimii trezeci de ani, România a înregistrat succese impresionante, rămân totuși limitări importante în ceea ce privește creșterea economică durabilă și prosperitatea împărtășită. Potrivit celei mai recente versiuni a Băncii Mondiale a Acordului de parteneriat pentru perioada 2019-2023 (Raportul nr. 126154-RO), o tranziție instituțională incompletă și o volatilitate politică și legislativă ridicată continuă să scadă încrederea în stat, subminând în mod concret contractul social.⁸ În ciuda unei creșteri puternice constante, veniturile medii nu s-au aliniat celor înregistrate în UE, reducerea sărăciei a fost slabă, iar discrepanțele sociale și regionale sunt puternice și se extind. Infrastructura se află într-o stare proastă, limitând investițiile și productivitatea în sectoare precum industria prelucrătoare, agricultura și turismul, iar multe comunități rurale din întreaga țară (inclusiv un procent disproporționat de romi) nu au acces la servicii de bază, cum ar fi apa curentă, canalizare, internet sau electricitate. Investițiile în infrastructură și reformele politice relevante sunt, de asemenea, necesare pentru a spori rezistența economică la fenomenele climatice și dezastrele naturale. Calitatea inegală a educației oferite riscă să perpetueze discrepanțele sociale și subminează competitivitatea viitoare a României, întrucât 40% dintre tinerii de 15 ani sunt analfabeți funcțional și sunt prost pregătiți pentru cererile viitoare ale pieței muncii. O altă provocare majoră este crearea infrastructurii-cheie.

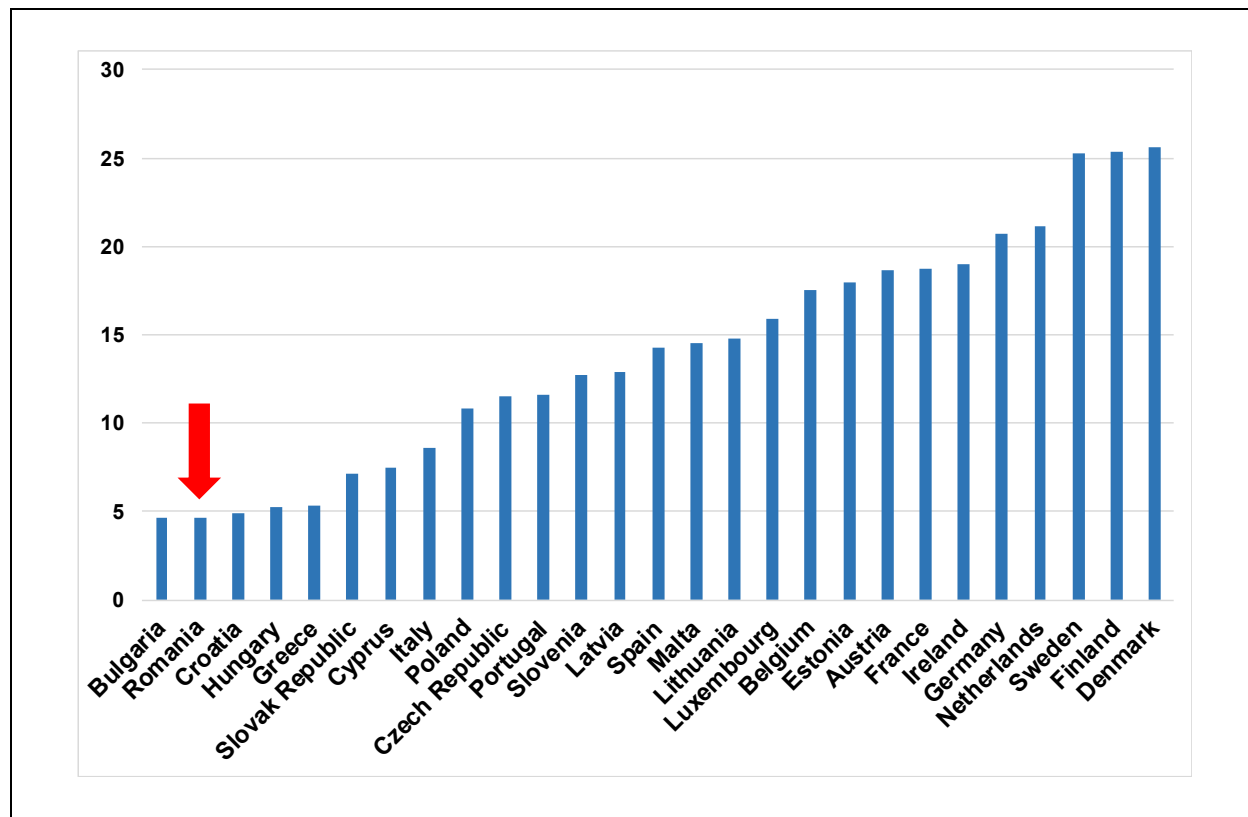
17. O administrație publică slabă este o cauză principală a acestor provocări legate de dezvoltare. Deși în ultimele trei decenii România a înregistrat schimbări juridice importante în reformarea administrației sale publice, calitatea generală a acesteia, măsurată printr-o varietate de sondaje de opinie ale experților, rămâne una dintre cele mai scăzute la nivelul statelor membre ale UE (Figura 2).⁹ Carențele în furnizarea serviciilor publice, în special persoanelor cu situație financiară precară, sunt adesea cauzate de marile întreprinderi de stat cu performanțe slabe, dar și de politici ineficiente și de o capacitate administrativă redusă. Punctele slabe la nivel instituțional împiedică țara să profite din plin de sprijinul financiar oferit de Comisia Europeană: în perioada de programare 2007-2013, România a avut una dintre cele mai scăzute rate de absorbție a fondurilor UE. Mai mult, având în vedere că sectorul public cheltuiește aproximativ o treime din produsul intern brut (PIB), adică aproximativ 65 miliarde EUR în fiecare an, eficiența și

⁸ Banca Mondială, *România - Acordul de parteneriat pentru perioada 2019-2023*, Raport nr. 126154-RO, 21 mai 2018

⁹ În România administrația publică se referă doar la o parte din sectorul public (excluzând, de exemplu, entitățile din domeniile apărării, educației, sănătății, justiției și angajații acestora). Funcția publică include administrația publică, precum și unele segmente ale sectoarelor menționate mai sus; cu toate acestea, ea se referă doar la un cadru limitat de angajați (funcționari publici), nu la personalul contractual, care reprezintă un procent important din totalul personalului din administrația publică și din sectorul public mai larg.

eficacitatea acestor cheltuieli au un impact major asupra creșterii economice, a creării de locuri de muncă și a calității serviciilor publice. Îmbunătățirile aduse sistemului administrației publice ar putea duce la mari câștiguri în materie de bunăstare și ar putea accelera convergența durabilă a României cu UE.

Figura 2: Calitatea administrației publice în țările UE



Notă: Figura prezintă indicatorul compus al calității instituționale pentru fiecare țară din UE27, având la bază o gamă variată de surse. Indicatorul compus combină: indicii din Quality of Government Expert Survey (Sondajul experților privind calitatea guvernării) (2015) referitori la imparțialitate și profesionalism în administrația publică; Indicatorii unei guvernante durabile (2018) referitori la responsabilitatea și capacitatea executivă; modalitățile de măsurare a modului în care este percepută administrația publică în sondajul Eurobarometru (2018); Indicele economiei și societății digitale al Comisiei Europene (2018); și Indicatorii de guvernanță la nivel mondial (2017) referitori la eficiența guvernării și controlul corupției. Pentru fiecare dintre acești indici, au fost stabilite punctaje de clasament în administrația publică de la cel mai bun (27) la cel mai slab (1) în fiecare dintre țările UE27. Indicatorul compus reprezintă media pentru fiecare dintre aceste punctaje.

Sursă: Bureaucracy Lab, Banca Mondială

18. Administrația publică din România se confruntă cu mai multe provocări în realizarea viziunii unui sistem de MRU performant. În timp ce funcțiile publice reprezintă aproximativ 11%

din sectorul public (173 655 funcționari publici la sfârșitul anului 2020),¹⁰ majoritatea angajaților sunt încadrați ca personal contractual. Nu există o imagine de ansamblu clară privind numărul de angajați încadrați ca personal contractual în sectorul public sau în „administrația publică” mai restrânsă. Deoarece aceste două categorii de resurse umane sunt gestionate de instituții separate, procesele de MRU sunt foarte fragmentate (a se vedea Anexa 2). Mai mult, deși atractivitatea funcției publice restrânse în sine pare să fi crescut după majorările salariale impuse de Legea-cadru privind salarizarea din 2017, diferențele salariale între funcții similare din interiorul aceleiași instituții/autorități publice și între instituții/autorități publice limitează eficacitatea legii și creează dificultăți pentru unele instituții/autorități publice în păstrarea personalului calificat. Intrările în și ieșirile din serviciul public sunt relativ scăzute, ceea ce sugerează un corp destul de stabil al funcționarilor publici. Dar procentul posturilor vacante (în jur de 17%) și numirile temporare în funcții publice de nivel înalt și de conducere sunt ridicate (în jur de 20%), iar reorganizările sunt relativ frecvente, sugerând provocări mai pronunțate pentru efectivele de personal. Având în vedere că cea mai mare parte a funcționarilor publici nu intră și nici nu ies din sistem, una dintre cele mai mari provocări rămâne să permită și să motiveze personalul existent să performeze bine.

19. Guvernul recunoaște nevoia urgentă de consolidare a administrației publice și a întreprins reforme de reglementare. Ca parte a procesului de aderare la Uniunea Europeană și a eforturilor de reformă post-aderare, accentul principal a fost pus pe reformarea cadrului juridic și instituțional și pe profesionalizarea și depolitizarea instituțiilor. Legea privind Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), adoptată în 1999, a oferit o lege-cadru, înființând, de asemenea, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), responsabilă de reglementare, păstrarea evidenței și sprijinirea instituțiilor publice cu privire la anumite aspecte ale MRU. Au avut loc, de asemenea, reforme în materie de recrutare și managementul carierei, iar între 2003 și 2009 a fost pus în aplicare un program pentru tineri profesioniști (*manageri publici*). *Strategia sa de Consolidare a Administrației Publice 2014-2020 (SCAP)* are drept scop creșterea gradului de profesionalizare a administrației publice prin revizuirea procesului de recrutare, selecție și evaluare, managementului performanței, cadrului de competențe și sistemelor de formare. *Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 (SDFP)* operaționalizează obiectivele SCAP referitoare la MRU. Principalele măsuri prevăzute de SDFP sunt introducerea unui concurs național pentru intrarea în funcția publică, urmat de selecția pe post la nivel instituțional,¹¹ introducerea unui cadru de competențe pentru funcționarii publici și stabilirea unei baze de date

¹⁰ Raportul anual de activitate pentru anul 2020 al ANFP, p. 18.

¹¹ Funcțiile publice de stat și cele teritoriale se vor ocupa prin etapa de recrutare/concurs național. Funcțiile publice din administrația publică locală se vor ocupa prin concurs pe post exclusiv.

unificate cu personalul din sectorul public. Implementarea acestor reforme este prevăzută prin noul cadru legislativ, Codul Administrativ.¹²

20. Pentru a operaționaliza cadrul strategic descris mai sus, Banca Mondială acordă sprijin Guvernului României prin Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică din România (în continuare RAS MRU).¹³ Principalul obiectiv al RAS este de a sprijini implementarea Strategiei de Consolidare a Administrației Publice (SCAP 2014-2020). RAS oferă asistență Secretariatului General al Guvernului (SGG), ANFP și Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS) în actualizarea cadrului legal și de reglementare pentru MRU în România și în consolidarea practicilor actuale de MRU, în special a celor privind recrutarea și managementul performanței. Scopul este de a contribui la îmbunătățirea capacității generale a României de a furniza servicii publice, a alocării de resurse și a eficienței Guvernului.

21. Structura RAS corespunde principalelor provocări în materie de MRU cu care se confruntă administrația publică din România, răspunzând lacunelor majore identificate la nivelul funcțiilor MRU, precum și necesității unei reforme generale și instituționale a MRU:

- Componenta 1 - Politici publice
- Componenta 2 - Ghiduri și proceduri pentru managementul resurselor umane
- Componenta 3 - Cadrul de competențe
- Componenta 4 - Sistemul de recrutare
- Componenta 5 - Sistemul de management al performanței
- Componenta 6 - Implicarea părților interesate

22. Bazându-se pe activitatea analitică desfășurată în cadrul RAS MRU, Banca Mondială sprijină implementarea reformelor propuse prin continuarea angajamentelor de asistență tehnică. O activitate constă în acordarea de sprijin ANFP pentru dezvoltarea funcțiilor sale strategice de RU în funcția publică; implementarea principalelor reforme în materie de MRU propuse în cadrul RAS MRU; și îmbunătățirea capacității sale de performanță, inclusiv prin consolidarea capacității sale analitice și de raportare.¹⁴ Alte două RAS vizează sprijinirea diferitelor aspecte legate de instruire la nivelul administrației publice (dezvoltarea unei strategii de formare, evaluarea nevoilor de formare, realizarea unei evaluări a impactului de reglementare și instituționalizarea mentoratului).¹⁵

¹² OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ.

¹³ Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică (P165191).

¹⁴ Consolidarea Capacității Administrative a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (P174143).

¹⁵ Sprijinirea Creării unui Sistem de Formare Îmbunătățit în Administrația Publică din România (P169456); Sprijinul acordat SGG pentru Îmbunătățirea Sistemului de Formare în România (P170498).

1.2 Despre sondaj

23. Sondajul adresat angajaților din administrația publică din România este o activitate desfășurată în temeiul RAS MRU care are ca scop furnizarea unui diagnostic cantitativ, pe bază de percepții, al experiențelor *de facto* auto-raportate ale angajaților din administrația publică și stabilirea unei serii de valori de referință pentru a putea evalua impactul reformelor. Sondajul a fost realizat în 81 de instituții publice centrale, teritoriale și locale din întreaga țară (între iunie 2019 și ianuarie 2020), incluzând peste 3 300 de interviuri față în față și 2 700 de interviuri online finalizate (a se vedea Anexa 1 pentru detalii despre metodologia sondajului),¹⁶ eșantioanele fiind concepute să fie reprezentative pentru fiecare instituție.

24. Modulele sondajului au urmat în general principalele priorități de reformă în materie de MRU ale Guvernului român, precum recrutarea, promovarea, managementul performanței, recompense, precum și atitudinile și percepțiile angajaților despre aceste practici de MRU și mediul lor general de lucru.¹⁷ Elaborarea sondajului a inclus, de asemenea, abordări metodologice inovatoare pentru a reduce potențialele tendințe de dezirabilitate socială în răspunsuri - oferirea de răspunsuri așteptate de către conducere, în loc de opinii oneste. Sondajul a fost implementat în două moduri: interviuri față în față și un chestionar online. Cadrul de eșantionare a fost conceput pentru a oferi o imagine reprezentativă a administrației publice din România la nivel central, teritorial și local. Eșantionul a inclus atât funcționari publici, cât și personal contractual din toate instituțiile în care a fost aplicat sondajul. Aproximativ 14% dintre respondenții la sondaj erau personal contractual, în timp ce restul erau funcționari publici. Motivul acestui dezechilibru este că marea majoritate a personalului contractual îndeplinește roluri suport, în timp ce publicul-țintă al sondajului a fost limitat la categorii de posturi (cei cu un profil al postului similar funcționarilor publici), sau își desfășoară activitatea în sectoare/instituții de prestare a serviciilor care nu au fost incluse în eșantionul sondajului, care se concentra pe administrația publică centrală (asistenți sociali, inspecți școlari etc.).

25. Proiectarea, implementarea și analiza sondajului au fost realizate de Bureaucracy Lab al Băncii Mondiale în colaborare cu echipa de RAS. Situat la intersecția domeniilor de interes ale Practicii Globale în Materie de Guvernanță și ale Unității DIME a Grupului de Cercetare din cadrul Băncii, Bureaucracy Lab construiește dovezi empirice folosind microdate pentru a furniza informații măsurilor de politică referitoare la productivitatea sectorului public. Acest lucru se

¹⁶ Denumirea exactă a unora dintre instituții, în special a celor de la nivel central, s-a schimbat de la momentul desfășurării activității de teren ca urmare a unui proces de reorganizare a Guvernului, care a dus la apariția a 16 ministere în loc de 24. În acest raport, denumirile instituțiilor sunt cele utilizate în momentul desfășurării activității de teren.

¹⁷ Chestionarele complete față în față și online pot fi accesate prin solicitare către Banca Mondială – Bureaucracy Lab.

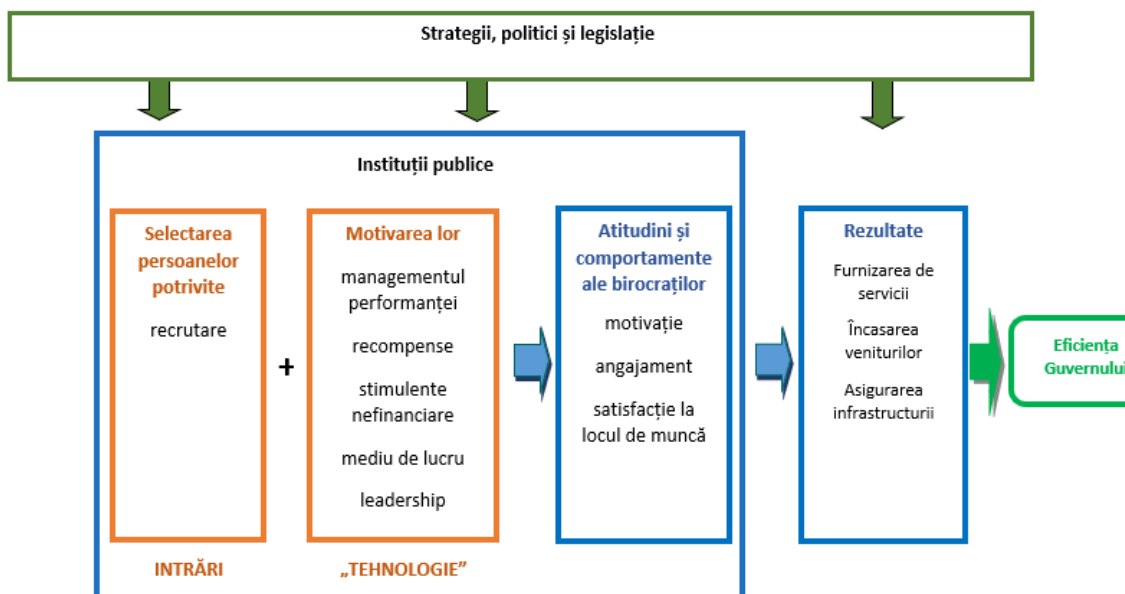
realizează, printre alte activități, prin sondaje referitoare la funcția publică desfășurate într-o gamă largă de țări la nivel global. O astfel de experiență a Bureaucracy Lab, combinată cu baza de cunoștințe și înțelegerea temeinică, de către echipa de RAS, a funcționării și provocărilor întâmpinate de administrația publică din România, a permis dezvoltarea unui instrument metodologic solid și eficient, adaptat nevoilor proiectului.

1.3 Cadrul conceptual

26. Analiza concluziilor sondajului este inclusă în cadrul conceptual al funcției de producție guvernamentală a Bureaucracy Lab (Figura 3).¹⁸ Recrutarea personalului potrivit („intrări”), alături de menținerea motivației acestora prin diferite practici de MRU („tehnologie”), reprezintă factori determinanți pentru atitudinile și comportamentele angajaților. Acestea, împreună cu cadrul strategic, legal și de reglementare, stau la baza asigurării unor operațiuni și servicii eficiente de către Guvern. Măsurarea exactă a acestor elemente de proces intern al funcției de producție este importantă, deoarece administrația publică, spre deosebire de agențiile de business și cele care se adresează cetățenilor (administrații financiare, ghișee unice și școli), are rezultate mai greu de măsurat. Un număr mare de lucrări în domeniul economiei, psihologiei și administrației publice au arătat că o combinație de motivație intrinsecă și de motivație pro-socială - dorința de a lucra din greu pentru a se bucura de sarcina în sine și dorința de a depune efort în beneficiul altora și nu pentru propria persoană - generează performanța angajaților din sectorul public. Așadar, atitudinile și comportamentele pozitive - motivația, satisfacția la locul de muncă, angajamentul - sunt un bun indicator al productivității personalului în absența acestor indicatori direcți de rezultat și având în vedere dificultățile unice privind monitorizarea activităților zilnice ale funcționarilor publici care lucrează în administrația publică centrală. Totuși, este important să recunoaștem și faptul că, deși atitudinile și comportamentele pot fi văzute ca un indicator de productivitate, este adevărat că poate exista și o cauzalitate inversă, prin care acestea influențează practicile în sine.

Figura 3: Practici de management al resurselor umane și eficiența Guvernului

¹⁸ Banca Mondială (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia, p. 6, având la bază viziunea în materie de MRU ușor adaptată după OCDE (2016) Public Governance Review - Scan of Romania (Analiza guvernancei publice, Radiografie pentru România), p. 10 <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf> și după BM (2013). *Raport privind Elaborarea Strategiei de Management al Resurselor Umane pentru perioada 2014-2018 pentru Ministerul Finanțelor Publice din România.*



Sursă: Banca Mondială (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia, p. 6, ușor adaptată după Bureaucracy Lab al Băncii Mondiale

27. Dovezile arată că selectarea persoanelor potrivite și menținerea motivației personalului sunt principalii factori determinanți ai atitudinilor și comportamentelor de muncă pozitive și, prin urmare, ai productivității sectorului public.¹⁹ O analiză recentă a numărului tot mai mare de experimente de teren care explorează economia personalului statului a constatat că tipul de persoane care lucrează în sectorul public va depinde în cele din urmă de modul în care candidații sunt selectați. Criteriile pentru aceasta ar trebui să fie meritocrația, nu nepotismul. Aceeași analiză identifică dovezi conform cărora stimulentele financiare contează pentru performanța birocratică, la fel ca și stimulentele de altă natură. Cu toate acestea, utilitatea stimulentei în motivarea personalului depinde de existența și eficacitatea mecanismelor interne de responsabilizare, cum ar fi sistemele de evaluare a performanței.

28. Raportul prezintă concluziile sondajului privind diferitele practici în materie de MRU într-o manieră integrată și bazată pe probleme, din perspectiva celor doi factori-cheie ai performanței: selectarea personalului potrivit și menținerea motivației acestora. În loc să analizeze modul în care fiecare dintre aceste practici de MRU poate fi îmbunătățită, aspect analizat pe larg în diferitele rezultate RAS, acest raport analizează ce caracteristici ale acestor doi factori determinanți sunt corelate cu atitudinile și comportamentele pozitive ale funcționarilor

¹⁹ Finan, F., Olken, B. A., Pande, R. 2015. „The Personnel Economics of the State”, *Working Paper 21825*, National Bureau of Economic Research, decembrie 2015, p. 27.

publici și care sunt provocările-cheie pentru practicile de MRU care duc la un personal nemotivat. În timp ce aceste corelații între un set de indicatori bazați pe sondaje (de exemplu, niveluri de motivare auto-raportate) și un altul (de exemplu, experiențele personalului în ceea ce privește managementul performanței) oferă un diagnostic granular și recomandări credibile, limitarea acestei abordări constă în absența verificării externe a factorilor determinanți prin modalități de măsurare directă a rezultatelor Guvernului sau a productivității personalului.

29. Rezultatele sondajului completează concluziile activității de diagnostic mai extinse efectuate de Banca Mondială cu informații valoroase despre experiența individuală, percepțiile și atitudinile angajaților publici.²⁰ Raportul de diagnostic de bază, precum și analizele ulterioare specifice funcțiilor MRU, oferă o analiză amplă a mediului favorabil (strategii, politici și legislație), precum și o analiză a abilităților și competențelor personalului și a aspectelor procedurale ale funcțiilor de MRU.²¹ Un diagnostic comportamental suplimentar efectuat în colaborare cu Unitatea eMBed a Băncii Mondiale a analizat provocările comportamentale ale sistemului de management al performanței. Aceste analize arată că administrația publică din România se confruntă cu deficiențe de-a lungul întregii funcții de producție în ceea ce privește personalul, practicile de MRU, precum și atitudinile și comportamentele, ceea ce determină performanța sa scăzută din perspectiva eficienței Guvernului. Sondajul adresat angajaților publici completează aceste constatări prin furnizarea unor nuanțe și dovezi cantitative suplimentare bazate pe experiența individuală a angajaților publici și percepțiile acestora privind practicile de MRU. Mai mult, sondajul oferă informații valoroase privind comportamentele și atitudinile generale ale personalului, cum ar fi motivația, angajamentul și satisfacția la locul de muncă. Datele cantitative referitoare la ambele aspecte ale funcției de producție (practici de MRU și atitudini și comportamente) permit apoi căutarea de corelații între cele două, confirmând că practicile de management conduc într-adevăr la atitudini și comportamente mai pozitive. În viitor, compararea datelor sondajului bazat pe percepții cu datele administrative - care pot servi drept indicatori obiectivi ai rezultatelor (de exemplu, rezultatele achizițiilor, procentele de execuție bugetară, procentele de finalizare a sarcinilor, rezultatele prestării serviciilor, colectarea veniturilor etc.), dar care nu erau disponibile la momentul realizării prezentei analize pe acest eșantion eterogen de instituții - ar putea oferi o valoare adăugată importantă.

²⁰ Banca Mondială acordă sprijin Guvernului României în vederea operaționalizării cadrului său strategic pentru managementul resurselor umane în administrația publică prin Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem de Management Unitar al Resurselor Umane din Administrația Publică din România (în continuare RAS MRU).

²¹ Concluziile activității de diagnostic sunt sintetizate în: Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019.

2. SELECTAREA PERSONALULUI POTRIVIT

30. Recrutarea bazată pe merit a personalului competent și motivat stă la baza eficienței Guvernului. În timp ce toate practicile de MRU trebuie să funcționeze bine pentru un sistem de MRU performant, punctul de plecare (sau „contribuție”, conform cadrului conceptual) constă în a atrage și selecta persoanele potrivite. Dacă respectiva „contribuție” nu este potrivită din start pentru poziție, nu are competențele generale necesare pentru a lucra eficient în serviciul public și nu are nicio motivație de a servi publicul, va fi mult mai dificilă folosirea altor practici de MRU (managementul performanței, recompense și formare) pentru ca astfel de personal să furnizeze bunuri și servicii publice de înaltă calitate. Prin urmare, rezultatul dorit al recrutării este selectarea persoanelor cu abilitățile și atitudinile potrivite pentru poziția potrivită. Pentru a atinge acest rezultat, procesul de recrutare ar trebui să presupună mecanisme adecvate de screening și să fie competitiv și meritocratic.

31. Sondajul relevă trei probleme principale legate de sistemul de recrutare în administrația publică din România: un mecanism de screening inadecvat, eșecuri în asigurarea competitivității și incapacitatea de a atrage candidați orientați spre misiune.

2.1 Mecanismul de screening pune accentul pe cunoștințele juridice ale candidaților în detrimentul unei game largi de competențe necesare pentru îndeplinirea eficientă a unei funcții

32. Recrutarea ar trebui să verifice nu numai cunoștințele tehnice, ci și competențele generale relevante pentru o performanță și o productivitate sporite în administrația publică.²² În mod convențional, sistemele de recrutare pentru funcția publică testează cunoștințele generale și, în special, cele juridice.²³ Cu toate acestea, de la începutul anilor 2000, s-a înregistrat o reorientare din ce în ce mai pronunțată către verificarea competențelor generale și specifice postului pe care le posedă candidații, în afară de expertiza lor tehnică.²⁴ Exemple de astfel de competențe includ abilitatea de a lucra în echipă, leadership sau gândire strategică, critică și

²² OCDE (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce* (Funcționarii publici ca parteneri pentru dezvoltare: către o forță de muncă mai puternică, mai flexibilă și mai echitabilă - n.tr.) OECD Publishing. p. 103.

²³ Cardona, F. 2006. „Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States” (Recrutarea în sistemele funcției publice în statele membre ale UE și în unele state candidate - n.tr.) Lucrare pregătită pentru Seminarul SIGMA privind „Procedurile de recrutare pentru funcția publică”, Vilnius, 21-22 martie.

²⁴ Hood, C. și M. Lodge. 2004. „Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis.” (Competență, birocrăție și reforma managementului public: o analiză comparativă - n.tr.) *Governance* 17 (3): p. 313–333.

inovatoare. Contrar cunoștințelor tehnice specifice postului, astfel de competențe generale au avantajul de a fi transferabile de la un post/o unitate/o instituție la altul/alta. Ca atare, verificarea în multe sisteme de recrutare pentru funcția publică este acum din ce în ce mai mult orientată de cadre de competențe, care prezintă competențele-cheie diferențiate după gradul de vechime.

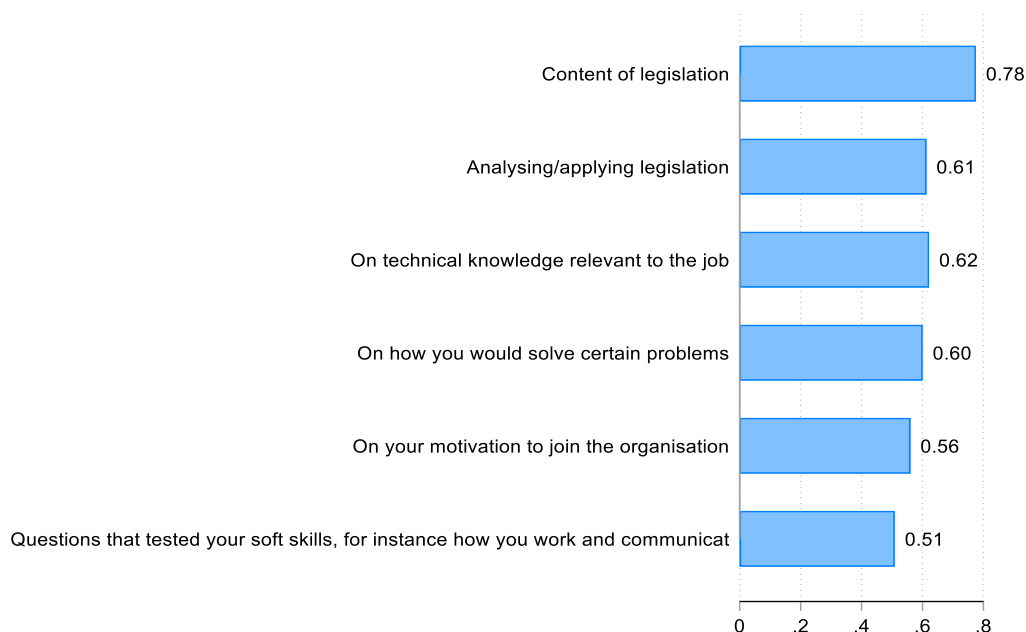
33. În administrația publică din România, actualul sistem de recrutare nu asigură, într-un procent suficient, o concordanță între nevoile de angajare și competențele potrivite.²⁵ Există mai multe puncte slabe structurale care determină acest lucru, cum ar fi slaba corelație dintre planificarea resurselor umane, planificarea locurilor de muncă și cerințele din fișa postului. Managerii și personalul de RU nu știu adesea cum să combine cerințele referitoare la ceea ce le trebuie în materie de personal și nu există un cadru de competențe care să ghideze acest exercițiu. Mai mult, conform concluziilor analizei actualului sistem de recrutare efectuate în cadrul RAS MRU, sistemul de selecție este depășit și se concentrează pe memorare mai degrabă decât pe evaluarea abilităților și competențelor.²⁶

34. Concluziile sondajului confirmă faptul că procesul de selecție este axat pe testarea cunoștințelor juridice și nu asigură în mod suficient selectarea celor mai calificați candidați. 31% dintre respondenți consideră că instituția lor nu selectează cei mai calificați candidați pentru posturile vacante. Unul dintre motivele pentru această situație poate fi faptul că nu se testează abilitățile potrivite ale candidaților. Conform legii, toate procesele de recrutare pentru administrația publică trebuie să includă verificarea cunoștințelor privind legislația, cunoștințelor tehnice specifice postului, precum și abilităților socio-emoționale și motivației. Cu toate acestea, doar 19% dintre respondenți declară că li s-au pus întrebări cu privire la toate aceste aspecte în timpul interviului de recrutare pentru instituția lor. Mai mult, conținutul interviurilor pare să vizeze mai degrabă memorarea conținutului legislației, conform celui mai frecvent răspuns ales (a se vedea Figura 4). Între timp, doar aproximativ jumătate dintre respondenți au raportat că li s-au pus întrebări cu privire la abilitățile socio-emoționale. Întrebați ce tip de întrebări adresează în timpul interviurii candidaților, managerii raportează un accent ușor mai scăzut pe cunoștințele juridice și unul mai mare pe motivație mai mult decât afirmă solicitanții înșiși. Din nou, doar jumătate dintre aceștia raportează testarea abilităților socio-emoționale, iar acestea sunt, mai degrabă, competențe mai tradiționale, cum ar fi gândirea analitică, munca în echipă și abilitățile interpersonale și de comunicare, mai puțin frecventă fiind verificarea altor abilități cum ar fi orientarea către rezultate și clienți, inițiativă și inovație, leadership, colaborare și parteneriat sau judecăți valide și luarea deciziilor.

²⁵ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. 66.

²⁶ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definirea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 43.

Figura 4: Ce tip de întrebări adresați/vi s-au adresat în timpul interviului în cadrul procesului de recrutare? [Procentul celor care au selectat această opțiune]



Sursă: Sondajul BM

35. Totuși, situația s-a îmbunătățit recent, punându-se un accent mai mare pe testarea abilităților socio-emoționale. Subgrupul de respondenți care au fost angajați în ultimii cinci ani a declarat că li s-au adresat mai frecvent întrebări privind abilitățile de rezolvare a problemelor și alte abilități socio-emoționale. Mai mult, există câteva instituții care par să testeze candidații mai mult cu privire la aceste aspecte, cum ar fi Ministerul Economiei și Ministerul Fondurilor Europene.

36. Interviurile calitative prezintă nuanțe suplimentare ale naturii procesului de screening și ale limitărilor concentrării excesive pe cunoștințele juridice.²⁷ Interviurile calitative au confirmat că interviurile de angajare sunt adesea reduse la o duplicare a testului scris, evaluând, la rândul lor, cunoștințele teoretice despre legi și explorând mai puțin motivația și competențele candidaților. Totuși, rapoartele interviurilor prezentate de comisia de concurs conțin de obicei întrebări privind competențele sau abilitățile de a respecta legea. Participanții la interviuri au explicat în continuare că, deși cunoașterea legilor aplicabile este importantă, memorarea lor nu presupune înțelegerea lor și, prin urmare, aceasta este un indicator slab pentru performanța post-selecție la locul de muncă.

²⁷ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definirea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 43.

37. O parte a dificultăților întâmpinate în screening-ul bazat pe competențe vizează natura fișelor de post, care nu sunt elaborate astfel încât să atragă candidați cu abilitățile potrivite. Analiza RAS a sistemului de recrutare a constatat că fișele de post nu sunt clare în ceea ce privește rolul, sarcinile și competențele specifice necesare pentru a le îndeplini, și nici clare sau consecvente în ceea ce privește limbajul.²⁸ Deși conform sondajului actual, 81% dintre respondenți afirmă că fișa postului și criteriile de eligibilitate din propriul proces de recrutare le-au oferit o bună înțelegere a poziției și a sarcinilor pe care trebuie să le îndeplinească și dacă ar fi potriviți pentru acestea, doar 75% consideră că ceea ce fac zilnic la locul lor de muncă se potrivește cu fișele oficiale ale posturilor lor. Fișe necorespunzătoare de post sunt rezultatul lipsei capacității managerilor de a le elabora, precum și al lipsei unui cadru formal de competențe, care să îi ajute pe manageri să identifice abilitățile și competențele necesare pentru o anumită poziție.²⁹

38. Un alt motiv pentru nivelul scăzut al testării competențelor îl reprezintă lipsa capacității comisiilor de concurs. Conform analizei procesului de recrutare în temeiul RAS MRU, comisiile de concurs nu beneficiază de instruire sau îndrumări standardizate privind desfășurarea interviurilor bazate pe competențe și, de asemenea, nu există un cadru de competențe care să servească acestui scop.³⁰ Mai mult, interviurile calitative au arătat că, deși comisia de concurs adresează câteva întrebări legate de competențe sau motivație, ele ar putea să nu fie instrumente suficient de eficiente pentru a testa aceste dimensiuni mai subiective ale profilului unui candidat.

2.2 Sistemul de recrutare nu este întotdeauna meritocratic

39. Cercetările au arătat că recrutarea bazată pe merit este un indicator al performanțelor ridicate din sectorul public.³¹ Angajarea bazată pe calitatea candidatului, mai degrabă decât pe legăturile personale sau politice ale acestora, formează un pilon de bază în modelul birocrăției weberiene.³² Meritocrația se corelează cu creșterea economică și cu niveluri mai scăzute de

²⁸ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definirea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 44.

²⁹ Banca Mondială, „Rezultatul 3: Cadru de competențe. Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România”, martie 2020.

³⁰ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definirea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 43.

³¹ van Acker, W. (2019) „Civil Service Recruitment: Recruiting the right persons the right way” (Recrutarea pentru funcția publică: Recrutarea persoanelor potrivite folosind metoda corectă - n. tr.), Governance Note, nr. 20, noiembrie 2019, Banca Mondială; Dahlstrom, C., V. Lapuente, J. Teoreli (2011). „The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.” (Meritul meritocratizării: Politică, birocrăție și descurajarea corupției la nivel instituțional - n.tr.) *Political Research Quarterly* 65(3): p. 656 – 668.}

³² Fukuyama, F. (2013). What is governance? (Ce este guvernanta? - n.tr.). *Governance*, 26(3), p. 347-368; Rauch, J.E. și P.B. Evans. 2000. „Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.” (Structura birocratică și performanța birocratică în țările mai puțin dezvoltate - n.tr.) *Journal of Public Economics* 75: p. 49–71;

corupție și nepotism,³³ ceea ce, în schimb, se asociază cu o motivație și o performanță mai mare a funcționarilor publici.³⁴

40. În România, analiza calitativă, precum și sondajul arată că, în ciuda procedurilor riguroase *de jure*, sistemul de recrutare *de facto* nu este întotdeauna competitiv.³⁵ Unii respondenți, în special în instituțiile locale (9%) consideră că posturile nu sunt promovate suficient de mult pentru a restrânge numărul de aplicații concurente. Concurența este și mai mult limitată prin neevaluarea mai multor candidați pentru un anumit post. În timp ce aproape toți respondenții care și-au ocupat actualele funcții prin concurs de recrutare sau concurs pentru promovare într-o funcție de conducere (cele două procese care necesită un proces de selecție competitivă potrivit legii) afirmă că au trecut într-adevăr printr-o evaluare formală, 24% raportează că nu au fost evaluați în mod formal în raport cu alți candidați atunci când au aplicat pentru funcția deținută în prezent. Procesul de recrutare a devenit mai competitiv în timp, deoarece persoanele angajate recent raportează mai rar că nu au fost supuse niciunei evaluări formale sau că nu au fost evaluate formal prin comparație cu alți candidați.

41. Problemele de integritate în procesul de recrutare afectează, de asemenea, meritocrația și motivația funcționarilor publici pe termen lung. Întrebați despre cât de frecvent consideră că întrebările adresate în cadrul examenului sau interviului sunt transmise în prealabil candidaților preferați, un procent de 23% dintre respondenți au recunoscut, cu un grad diferit de certitudine, că astfel de practici apar. Situația este puțin mai frecventă în cazul instituțiilor centrale, decât în instituțiile locale și teritoriale (33% în instituțiile centrale față de 18% în cele locale și teritoriale). Încurajator este faptul că această practică este în scădere în toate instituțiile, persoanele angajate recent raportând mai puține astfel de situații. Întrebat despre factorii care au contat pentru a obține un loc de muncă în organizația din care fac parte, unul din zece respondenți din instituțiile centrale a recunoscut că a cunoaște un politician sau o persoană cu legături politice contează. În general, persoanele angajate recent consideră acest lucru un factor mai puțin important decât colegii lor mai în vârstă. Interesant este faptul că angajații cu rezultate

Bäck, H. și A. Hadenius. 2008. „Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship.” (Democrația și capacitatea statului: Explorarea unei relații în formă de J - n.tr.) *Governance* 21 (1): p. 1-24.

³³ Rauch, J.E. și P.B. Evans. 2000. “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.” *Journal of Public Economics* 75: p. 49–71; Cingolani, L., K. Thomsson și D. De Crombrughe. 2015. „Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals.” (Să fim atenți la Weber mai mult ca niciodată? Impactul capacității statului și autonomiei birocratice asupra obiectivelor de dezvoltare - n.tr.) *World Development* 72: p. 191–207; Meyer-Sahling, J, C. Schuster și K. Mikkelsen. (2018) „Civil service management in developing countries: what works?” (Managementul funcției publice în țările în curs de dezvoltare: de funcționează? - n.tr.), Londra: Departamentul pentru dezvoltare internațională al Regatului Unit.

³⁴ Meyer-Sahling, J, C. Schuster și K. Mikkelsen. (2018) “Civil service management in developing countries: what works?”, Londra: Departamentul pentru dezvoltare internațională al Regatului Unit.

³⁵ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 24.

slabe la măsurarea motivației și satisfacției la locul de muncă (angajații „nemulțumiți”) au fost mai predispuși să raporteze (14%) că legăturile politice i-au ajutat în obținerea poziției lor actuale, ceea ce sugerează că o recrutare competitivă și bazată pe merit are implicații pe termen lung în ceea ce privește nivelul motivației angajaților din administrația publică.

2.3 Sistemul de recrutare nu atrage și nu selectează persoane care au un scop și o misiune

42. Cercetările arată că angajații cu un scop sunt mai motivați să își îndeplinească bine sarcinile. Având în vedere dificultățile legate de monitorizarea eforturilor și a rezultatelor obținute la locul de muncă din administrația publică, motivația în funcția publică, identificarea scopului și a valorii muncii și angajamentul de a rămâne în sectorul public sunt factori-cheie ai performanței individuale și organizaționale.³⁶ Dincolo de recompense, deciziile și alegerile zilnice ale funcționarilor publici și, prin urmare, performanța sunt, de asemenea, modelate de sentimente precum mândria profesională și responsabilitatea față de societate.³⁷

43. În administrația publică din România, sistemul de recrutare nu atrage persoane cu așteptările potrivite. Menținerea unor niveluri sustenabile de motivație la locul de muncă este în mare măsură condiționată de stabilirea prealabilă a așteptărilor corecte legate de poziția respectivă. Însă, din cauza capacității limitate a managerilor și a personalului de resurse umane de a redacta anunțuri de angajare, acestea nu sunt adesea în măsură să ofere informațiile corecte cu privire la ce presupune postul.³⁸ În plus, deși cadrul legal existent impune testarea candidaților cu privire la motivația lor în funcția respectivă, în practică, interviurile tind să se concentreze pe testarea cunoștințelor. Deși comisia de concurs evaluează motivația, aceasta poate fi determinată de diferite aspecte implicite ale funcției, inclusiv salariu și siguranța locului de muncă.

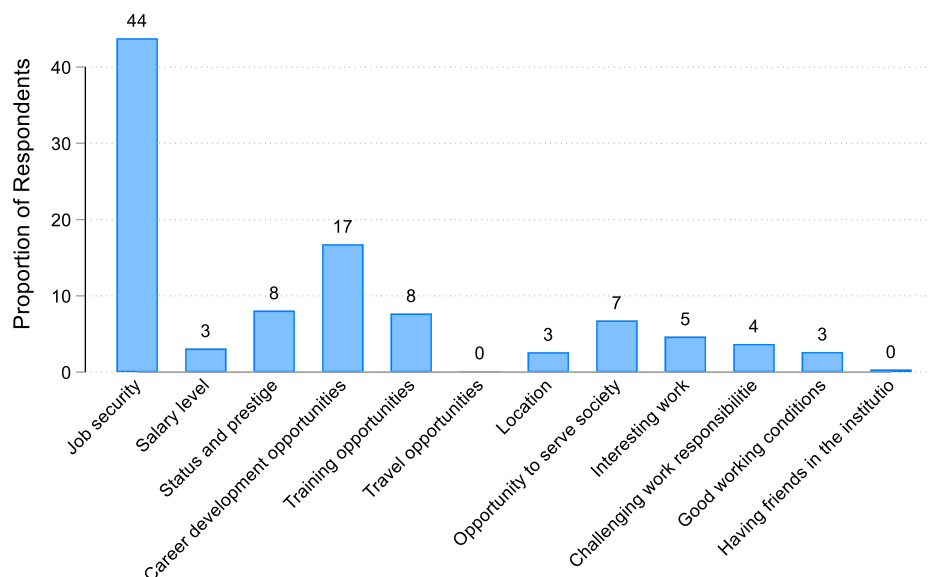
³⁶ De exemplu, a se vedea Cantarelli, P., Belardinelli, P. și Belle, N. (2016) „A Meta-Analysis of Job Satisfaction Correlates in the Public Administration Literature” (O meta-analiză a corelațiilor satisfacției la locul de muncă în literatura referitoare la administrația publică - n.tr.). *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 36(2), p. 115-144; Ritz, A. (2009) „Public Service Motivation and Organizational Performance in Swiss Federal Government” (Motivația în funcția publică și performanța organizațională înregistrate de Guvernul federal elvețian - n.tr.). *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75(1), p. 53 – 78; Dixit, A. (2002). *Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review* (Stimulente și organizări în sectorul public: O analiză interpretativă - n.tr.). *Journal of Human Resources*, Vol. 37, Issue 4, p. 696-727; Ewenstein, B., Hancock, B., Kimm, A. (2016). „Ahead of the Curve: The Future of Performance Management” (Cu un pas înainte: Viitorul managementului performanței - n.tr.), *McKinsey Quarterly*.

³⁷ Guszczka, J., Bersin, B., Schwartz, J. (2015) „HR for Humans: How behavioral economics can reinvent HR” (RU pentru oameni: Modul în care economia comportamentală poate reinventa RU - n.tr.), *Deloitte Review*, Vol. 18. Prod, 25 ianuarie.

³⁸ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 43.

44. Rezultatele sondajului arată, de asemenea, că actualul sistem de recrutare atrage candidați în primul rând datorită siguranței locului de muncă, mai degrabă decât de oportunității de a servi publicul. O clasificare a celor trei factorice mai importante pentru a intra în administrația publică arată că cel mai frecvent motiv este siguranța locului de muncă, răspuns selectat de 44% din totalul respondenților (a se vedea Figura 5 pentru factorul clasat pe primul loc). Interesant este faptul că acesta este puțin mai des întâlnit în cazul persoanelor angajate recente, întrucât 48% dintre acești angajați au ales siguranța locului de muncă drept cel mai important factor. Al doilea cel mai comun motiv pentru toți respondenții a fost reprezentat de oportunitățile de dezvoltare a carierei. Cu toate acestea, respondenții personal contractual au găsit dezvoltarea carierei mai puțin atractivă decât funcționarii publici, ceea ce poate fi explicat prin faptul că oportunitățile de avansare în carieră sunt chiar mai rigide pentru personalul contractual decât pentru funcționarii publici. Oportunitatea de a servi societatea, o opțiune în categoriile de răspunsuri, nu a ocupat un loc deosebit printre răspunsuri între cele trei factori cele mai importante.

Figura 5: Care au fost factorii care v-au atras cel mai mult să începeți o carieră în administrația publică? [factor clasat pe primul loc ca fiind cel mai atractiv]



Sursă: Sondajul BM

45. Lipsa de suficientă testare pe motivația candidaților pe parcursul rescrutării poate avea implicații asupra atitudinii angajaților față de munca lor pe parcursul carierei. Întrebați ce caracterizează cel mai mult misiunea lor în administrația publică în momentul de față, marea majoritate a respondenților au optat pentru „respectarea regulilor administrației publice”. Al doilea cel mai frecvent răspuns a fost „îmbunătățirea funcționării sectorului public”. Acest lucru este confirmat și de principala concluzie a raportului de referință, conform căreia administrația

publică din România are o cultură instituțională extrem de concentrată pe conformitate.³⁹ Între timp, furnizarea de servicii publice comunității apropiate sau națiunii în ansamblu au fost răspunsurile selectate cel mai rar.

46. Managerii raportează motive ușor diferite pentru a intra în administrația publică față de cele ale angajaților lor. Aceștia au optat mai puțin frecvent pentru siguranța locului de muncă, în timp ce funcția publică, dezvoltarea carierei, oportunitățile de formare și responsabilitățile provocatoare specifice postului au fost mai puternice decât motivația lor de a ocupa un post în funcția publică. În același timp, funcționarii publici și personalul contractual din funcțiile de execuție acordă mai multă atenție condițiilor bune de muncă decât managerii.

47. Există o anumită variație la nivel de instituție în ceea ce privește atractivitatea carierei. Instituțiile de la diferite niveluri de guvernare sunt atractive pentru potențialii candidați din diferite motive. În timp ce siguranța locului de muncă predomină în toate instituțiile, la nivelul instituțiilor centrale, ceilalți factori care atrag cel mai frecvent sunt oportunitățile de dezvoltare a carierei, statutul și prestigiul, în timp ce, în organizațiile teritoriale, este vorba de condițiile de muncă și locație. Deși nicio instituție nu se evidențiază prin atragerea de angajați motivați de funcția publică, instituțiile în care cei mai mulți respondenți au marcat „oportunitatea de a servi societatea” drept unul dintre primele trei motive pentru a intra în administrația publică sunt Ministerul Economiei, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Ministerul Apelor și Silviculturii și Ministerul Justiției (aproximativ o treime dintre respondenți).

48. Sondajul subliniază importanța calității generale a procesului de recrutare pentru motivația personalului. Diferitele întrebări ale sondajului care măsoară calitatea practicilor de recrutare percepută de către respondenți au fost agregate într-un indice. Acestea includ întrebări cu privire la faptul de a ști dacă interviurile au testat candidații în ceea ce privește diferitele abilități relevante (abilități socio-emoționale, de rezolvare a problemelor, motivație și alte cerințe non-tehnice ale postului), fișe de post mai exacte, aderarea la procesul formal de selecție și, în cele din urmă, selectarea celor mai calificați candidați. Există diferențe mari în răspunsurile la aceste întrebări între instituții (a se vedea Figurile 6 și 7 de mai jos), de la o conformitate minimă cu puțin peste o treime din aceste practici (36%) la o conformitate cu aproape toate (93%). Acest interval este mai mic pentru instituțiile centrale (între 55% și 81%). Cele mai performante instituții centrale sunt Ministerul Economiei, Curtea de Conturi și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în timp ce cele mai puțin performante sunt Ministerul Finanțelor Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală și Agenția Națională de Zootehnie. Calitatea recrutării este corelată pozitiv cu motivația personalului, instituțiile care au obținut un scor mai ridicat în

³⁹ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019

ceea ce privește calitatea recrutării având și personal cu un nivel de motivație auto-raportat mai ridicat (a se vedea Figura 6 de mai jos).

Figura 6: Calitatea recrutării în toate instituțiile care fac obiectul sondajului



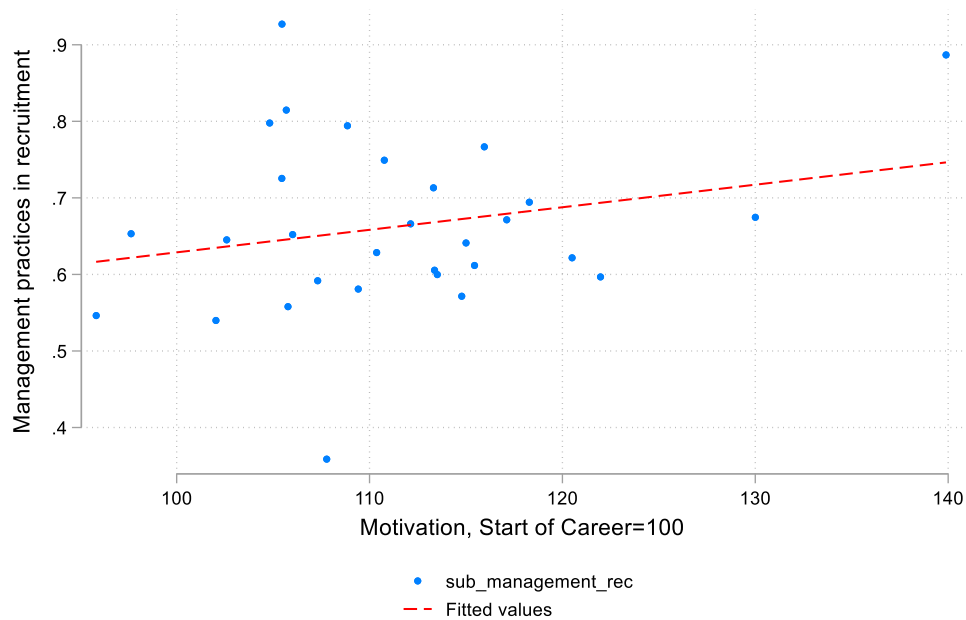
Sursă: Sondajul BM

Figura 7: Calitatea recrutării în instituțiile centrale



Sursă: Sondajul BM

Figura 8: Relația dintre calitatea practicilor de recrutare și motivația angajaților



Sursă: Sondajul BM

49. În cazul în care recrutarea nu oferă angajaților o misiune, acest lucru poate fi îmbunătățit pe tot parcursul activității lor prin armonizarea consecventă a misiunilor individuale cu cea a instituției; însă, această armonizare este, de asemenea, la niveluri surprinzător de scăzute. Mulți dintre respondenți afirmă că își văd propria misiune ca fiind fie puțin, fie deloc armonizată cu cea a instituției lor. Există variații în ceea ce privește afirmațiile respondenților cu privire la existența unei „puternice nealinieri”. Lucrurile par să stea mai rău în instituțiile locale (51%) și mai bine în instituțiile centrale (30%). Interesant este faptul că managerii sunt mai predispuși să raporteze o nealinieră mai mare a misiunilor în comparație cu non-managerii (52% față de 39%). Cu toate acestea, 37% dintre angajații recenți (cei angajați în ultimii 5 ani) raportează o „nealinieră puternică”, comparativ cu 43% dintre cei care au lucrat mai mult timp în administrația publică, ceea ce sugerează o tendință pozitivă în timp.

50. Motivele unui grad scăzut de aliniere a misiunilor pot fi comunicarea ineficientă a obiectivelor instituționale și legătura slabă dintre obiectivele individuale, cele organizaționale și strategiile guvernamentale. O explicație poate fi că managerii nu comunică în mod eficient angajaților lor viziunea și misiunea instituției. Doar 24% dintre angajați consideră că managerii lor comunică acest lucru „foarte frecvent”, în timp ce 48% spun „des”. Un alt motiv poate fi legătura slabă dintre obiectivele individuale și cele organizaționale, după cum se discută în capitolul următor. De asemenea, de multe ori există o slabă aliniere dintre obiectivele instituției (Planul Strategic Instituțional), strategiile/prioritățile guvernamentale aprobate și Programul de guvernare în vigoare.

3. MENȚINEREA MOTIVAȚIEI PERSONALULUI

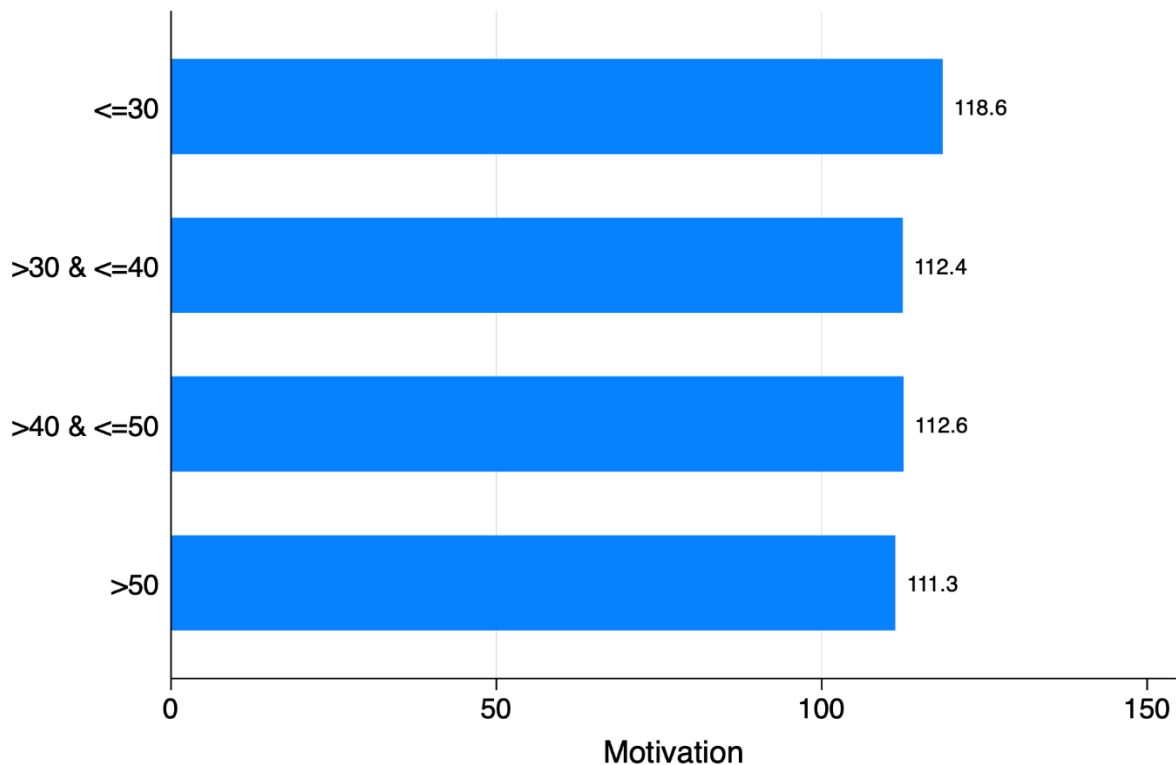
51. Un model de administrație publică orientat spre performanță și rezultate necesită personal motivat. Motivația angajaților poate fi stimulată printr-o combinație de diverse practici de MRU, cum ar fi managementul formal al performanței, recompensarea și alte forme de stimulente monetare și oportunități de avansare în carieră. În plus, psihologia și economia comportamentală indică diverse stimulente mai puțin tangibile sau formale, care motivează prin valoarea lor intrinsecă, cum ar fi mediul de muncă sau recunoașterea socială.⁴⁰ Această secțiune trece în revistă concluziile sondajului despre modul în care angajații publici din România văd și experimentează implementarea și conformitatea formală cu sistemul de evaluare a performanței existent, implicațiile sale formale, precum și alți factori care stimulează motivația. Concluziile sondajului sunt prezentate și interpretate în contextul unor cercetări calitative anterioare efectuate de Banca Mondială (BM) cu privire la practicile relevante de MRU, inclusiv un studiu comportamental privind managementul performanței.

52. În administrația publică din România, personalul este în general mai motivat decât atunci când s-a alăturat funcției publice, dar cu variații mari între instituții. Respondenții au fost rugați să își imagineze că atunci când și-au început activitatea în funcția publică motivația lor pentru a lucra era de 100.⁴¹ Apoi li s-a cerut să își evalueze nivelul actual de motivație folosind o cifră raportată la cea de mai sus. În medie, personalul este cu 14% mai motivat decât la începutul carierei în funcția publică (răspuns 114), cea mai tânără grupă de vârstă (sub 30 de ani) fiind cea mai motivată, cu 18% în plus (răspuns 118) (a se vedea Figura 9 de mai jos). Există, de asemenea, diferențe la nivel de instituție în ceea ce privește nivelurile de motivație, Direcția de Sănătate Publică Dâmbovița fiind la cel mai înalt nivel (147), iar Prefectura Județului Vrancea (76), Consiliul Județean Vrancea (89) și Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Brașov (93) la cele mai scăzute niveluri (a se vedea Figura 10 de mai jos). Printre instituțiile centrale, cei mai motivați sunt angajații Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (120) și cei ai Inspecției Muncii (118). Interesant este că, tot la nivelul acestei din urmă instituții, angajații sunt cel mai puțin mulțumiți de salariile lor. Cei mai puțin motivați angajați din instituțiile centrale sunt cei din Ministerul Finanțelor Publice (96) și din Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (98) - chiar dacă aceștia din urmă sunt, de asemenea, unii dintre angajații cei mai mulțumiți de salariile lor (a se vedea secțiunea 3.4).

⁴⁰ Rose, M. (2014) „Reward Management” (Managementul recompenselor - n.tr.), Kogan Page; Watkins, J., Beschel, R., (2010). „Non-monetary Awards for Public Sector Programs and Institutions: Survey of Selected International Experience” (Premii nepecuniare pentru programe și instituții din sectorul public: Sondaj cu privire la experiența internațională selectată - n.tr.). Notă DE INTRODUS: Programe de premiere în sectorul public, Banca Mondială.

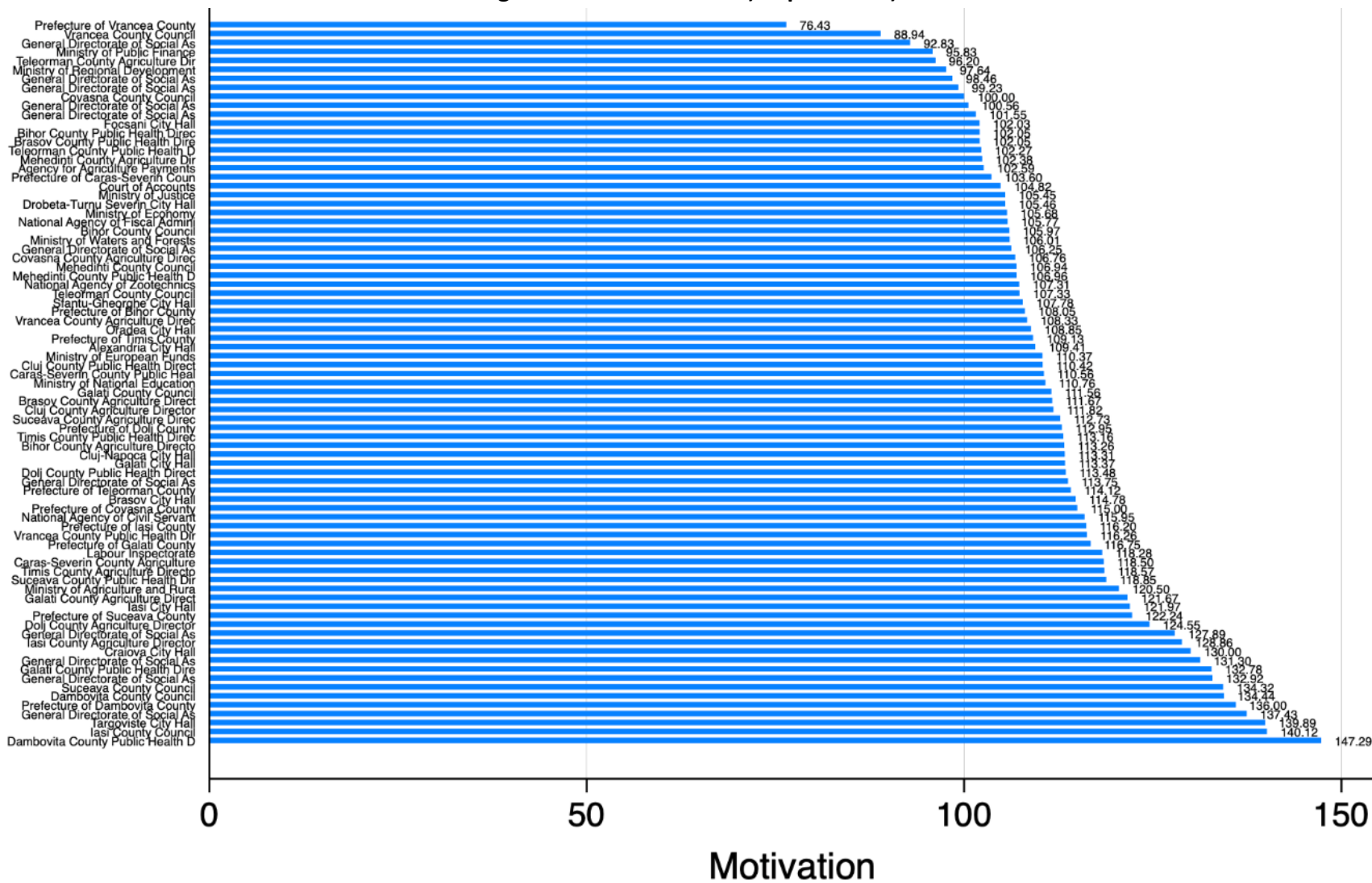
⁴¹ Această întrebare din chestionar s-a referit la nivelul general de motivație a respondenților la începutul carierei, și nu la atractivitatea funcției publice, aspect analizat în paragrafele 43-47.

Figura 9: Nivelul motivației pe grupe de vârstă ca răspuns la întrebarea ” Imaginați-vă că atunci când v-ați început cariera, motivația dvs. pentru muncă a fost reprezentată cu valoarea 100. Raportat la acest număr, care este valoarea motivației dvs. în momentul de față?”



Sursă: Sondajul BM

Figura 10: Nivelul motivației pe instituții



Sursă: Sondajul BM

53. Restul acestei secțiuni va explora factorii de MRU care stimulează motivația în administrația publică din România.

3.1 Deși evaluările performanței sunt efectuate în mod regulat, acestea nu identifică în mod clar obiectivele personalului și nici nu fac diferența din perspectiva performanței în atingerea acestor obiective

54. Unul dintre principalele obiective ale managementului performanței este de a motiva funcționarii publici, dar și de a-i îndruma și de a permite (încuraja dezvoltarea) acestora să își îndeplinească mandatele organizaționale.⁴² Îndrumarea are loc prin stabilirea unor obiective și ținte de performanță clare și realizabile și prin evaluarea progreselor înregistrate în această privință prin exerciții regulate de evaluare a performanței. Personalului i se permite să performeze la niveluri ridicate prin dezvoltarea abilităților și competențelor angajaților, de exemplu prin formare și îndrumare (coaching) la locul de muncă, dar nevoia unei astfel de dezvoltări este de obicei identificată și progresul monitorizat prin sisteme de management al performanței. În timp ce motivația are diferiți alți factori determinanți, sistemele de management al performanței contribuie, de asemenea, la aceasta prin evaluarea performanței și discutarea recompenselor sub formă de oportunități de avansare în carieră, precum și a altor recompense monetare și nemonetare.

55. Impactul managementului performanței asupra motivației personalului a fost demonstrat în diferite sondaje transnaționale adresate funcționarilor publici. Un studiu, bazat pe un sondaj efectuat pe 23 000 de funcționari publici din țări din Africa, Asia, Europa și America Latină, a constatat că nivelurile mai ridicate de orientare a performanței auto-raportate în administrația publică (funcționarii publici care raportează că performanța a contat pentru promovare și recompense) erau corelate cu niveluri mai ridicate de satisfacție auto-raportată și motivație la locul de muncă.⁴³ Într-un alt sondaj, personalul care a raportat că are manageri care și-au evaluat în mod regulat performanța a fost mai motivat și mai mulțumit decât angajații ai căror manageri nu au evaluat performanța.⁴⁴

⁴² Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020

⁴³ Meyer-Sahling, J, C. Schuster și K. Mikkelsen. (2018) „Civil service management in developing countries: what works?”, Londra: Departamentul pentru dezvoltare internațională al Regatului Unit.

⁴⁴ Banca Mondială (2020) „Liberia Forestry Development Authority: An Institutional Capacity Assessment” (Autoritatea pentru dezvoltare forestieră din Liberia: O evaluare a capacității instituționale - n.tr.), Banca Mondială, Washington, DC

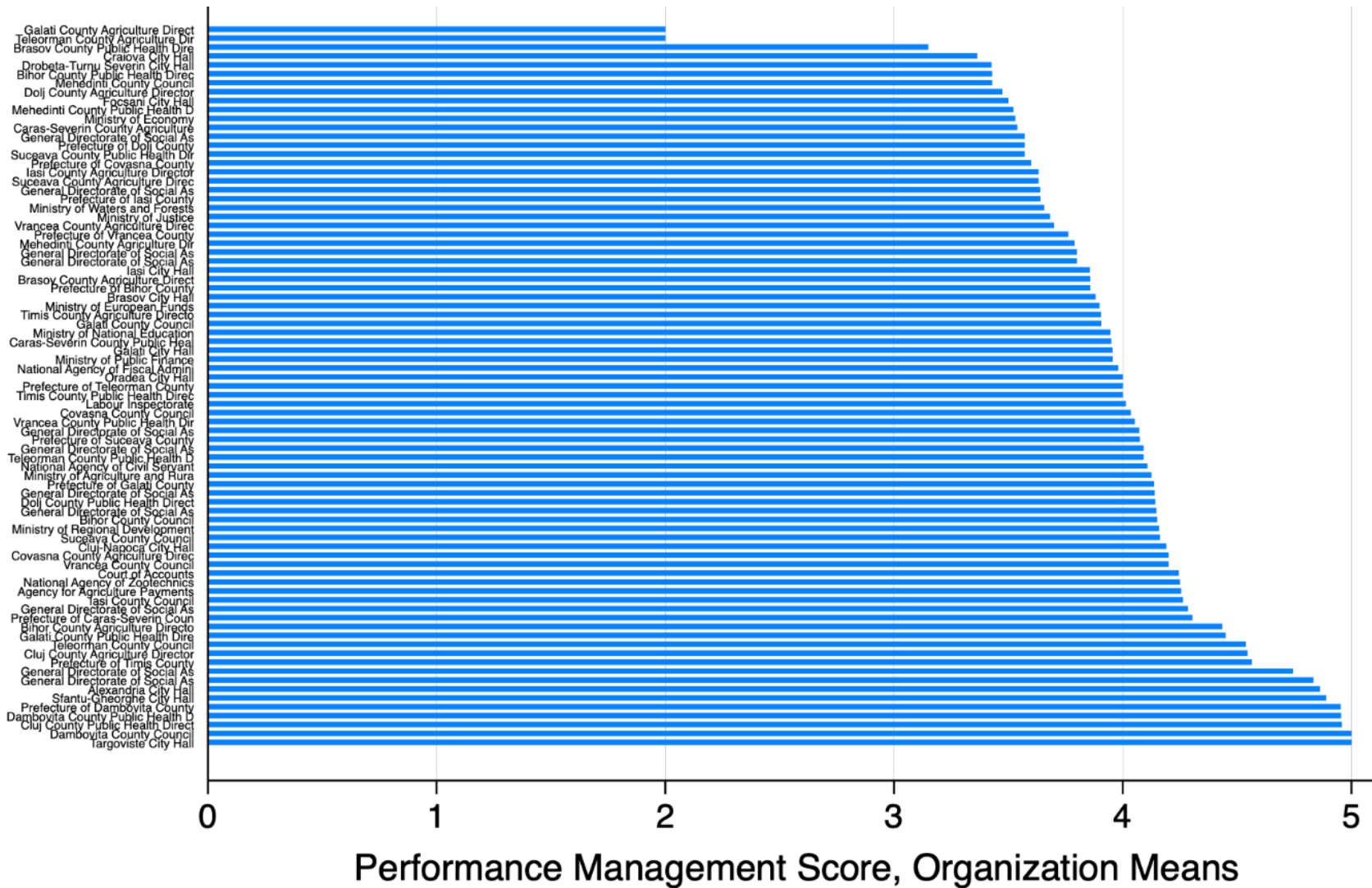
56. În administrația publică din România, sistemul de management al performanței este în mare parte orientat spre conformitate, cu elemente motivaționale slabe. Activitatea desfășurată anterior în temeiul RAS MRU a constatat că managementul performanței este centrat pe un sistem de evaluare a performanței bazat pe rutină și de sus în jos, care este insuficient legat de învățare și dezvoltare și nu este folosit ca instrument de motivare a personalului. Evaluările anuale au scopul de a măsura gradul în care funcționarii publici au folosit criteriile generale de performanță pentru a-și îndeplini obiectivele profesionale individuale, astfel cum sunt stabilite prin fișa postului respectiv. Acest exercițiu se realizează în conformitate cu cerințele formale, ba chiar mai mult, cu un formalism excesiv. Totuși, rămâne o lipsă de conștientizare cu privire la valoarea managementului performanței în practică.⁴⁵ Având în vedere astfel de puncte slabe ale sistemului de management al performanței, combinate cu rigiditatea avansării în carieră și a recompenselor, una dintre cele mai mari provocări pentru administrația publică din România rămâne să permită și să motiveze personalul să performeze.⁴⁶

57. Rezultatele sondajului confirmă conformitatea formală cu sistemul de evaluare a performanței impus de lege. Procentul general de realizare raportat este ridicat, 90% dintre respondenți declarând că performanța lor a fost evaluată formal în ultimul an, deși acest procent este ușor mai mic în cazul celor care s-au alăturat funcției publice în ultimii cinci ani (79%), și scade în continuare, până la 74%, în cazul personalului contractual. Cu toate acestea, rezultatele indică procente de realizare diferite pentru diferitele componente ale procesului de evaluare a performanței. De exemplu, aproape 97% declară că raportul final de evaluare le-a fost împărtășit. Dar personalul este mai puțin implicat în stabilirea propriilor obiective. 84% afirmă că au avut o discuție cu superiorul lor ierarhic, iar 77% spun că obiectivele lor au fost stabilite și discutate. Figura 11 de mai jos prezintă punctajul mediu la nivel organizațional pentru diferite aspecte ale sistemului formal de evaluare, inclusiv finalizarea stabilirii obiectivelor și discutarea lor, împărtășirea raportului și discuție despre performanță, precum și utilitatea acestei discuții și dacă performanța este discutată în alte perioade ale anului de către manager și personal. Media organizațională pentru aceste cinci aspecte este destul de mare, cu un punctaj mediu de aproximativ 4 din 5. Instituțiile cu cele mai mici punctaje la calitatea evaluării performanței sunt direcțiile agricole județene Galați și Teleorman, în timp ce cele cu cele mai mari punctaje sunt Primăria Târgoviște, Consiliul Județean Dâmbovița, Direcția Județeană de Sănătate Publică Cluj, Direcția Județeană de Sănătate Publică Dâmbovița și Prefectura Județului Dâmbovița.

⁴⁵ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. 74.

⁴⁶ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. ii.

Figura 11: Calitatea managementului performanței pe instituții



Sursa: Sondajul BM

58. Una dintre limitările evaluării performanței constă în stabilirea obiectivelor. Îndrumarea angajaților către atingerea obiectivelor organizaționale necesită o viziune clară cu privire la care sunt acestea, precum și despre modul în care acestea sunt legate de obiectivele individuale ale angajaților.⁴⁷ În acest sens, instituțiile trebuie să aibă o misiune și obiective clar formulate și comunicate. Acestea, la rândul lor, trebuie să se traducă în obiective la nivel de unitate și apoi la nivel individual. Uneori, unele obiective organizaționale pot curge în cascadă de la nivel organizațional la nivel individual, deși nu este întotdeauna fezabil sau recomandabil ca acest lucru să se facă în mod automat pentru toate obiectivele complexe ale instituțiilor publice. Totuși, este important ca angajații să aibă obiective și ținte clar definite și relevante, să vadă o legătură între munca lor zilnică și misiunea generală a organizației și să aibă proprietatea obiectivelor lor individuale. Acest lucru necesită implicarea activă a angajaților în fiecare etapă a procesului de evaluare, inclusiv în stabilirea propriilor obiective.⁴⁸

59. În sistemul românesc de management al performanței, lipsa unei alinieri între obiectivele individuale și cele organizaționale reduce motivația angajaților. În timp ce o serie de ministere din administrația publică din România au elaborat planuri strategice instituționale, acestea nu sunt suficient legate de procesele anuale de planificare operațională și bugetare. Fără o stabilire instituționalizată și eficientă a obiectivelor instituției, managerii stabilesc obiectivele și indicatorii individuali ai angajaților pe baza activităților și sarcinilor de rutină care urmează să fie efectuate, mai degrabă decât pe baza rezultatelor care trebuie atinse. Ca atare, obiectivele și indicatorii individuali de performanță nu sunt legați direct de misiunea organizațională și nu surprind pe deplin contribuțiile individuale și pe cele ale echipei la obiectivele instituționale.⁴⁹ În lipsa unei astfel de alinieri a obiectivelor, angajații pot pierde din vedere modul în care munca lor de zi cu zi contribuie la misiunea mai largă a organizației lor și modul în care contribuie la societate prin serviciul public prestat. Puterea motivațională a unei astfel de „direcții clare” reiese în mod evident din sondaj, care a constatat că o corelație între obiectivele individuale și cele organizaționale este însoțită de o motivație mai mare și de alte efecte, cum ar fi satisfacția la locul de muncă, angajament și încredere (a se vedea Figura 12 și, pentru detalii suplimentare, Tabelul 4 și Figura 24 din Anexa 3). Respondenților li s-au adresat o serie de întrebări, inclusiv dacă instituțiile lor au un set clar de obiective și ținte, dacă aceștia le-au înțeles bine, precum și dacă obiectivele lor individuale sunt suficient legate de obiectivele instituționale. Relația

⁴⁷ Smither, J. (2009) „The professional practice series. Performance management: Putting research into action” (Seria de practică profesională. Managementul performanței: Punerea cercetării în practică), San Francisco, CA, SUA: Jossey-Bass, p. 46.

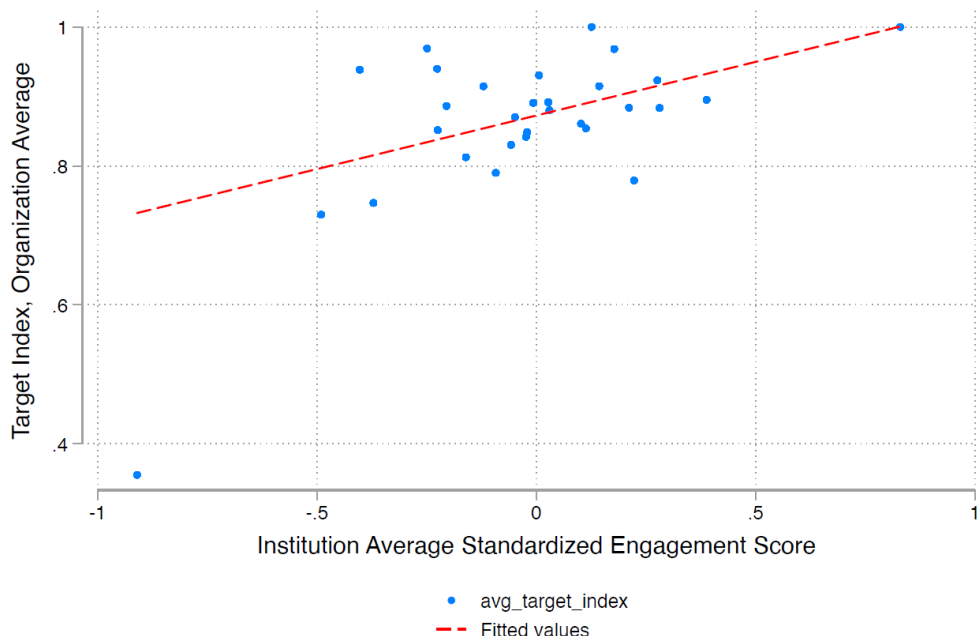
⁴⁸ OCDE (2016), Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service (Angrenarea angajaților publici pentru o funcție publică performantă - n.tr.), OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris; Comisia Europeană (2017) „Toolbox”, The Quality of Public Administration (Calitatea administrației publice - n.tr.). Disponibil on-line la

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

⁴⁹ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020, p. 50-53.

influențează caracteristicile individuale, precum și cele la nivelul diferitelor tipuri de instituții (centrale, locale, teritoriale).

Figura 12: Corelația dintre stabilirea obiectivelor și angajament



Sursă: Sondajul BM

60. La nivel individual, funcționarii publici au un rol limitat (atât *de facto*, cât și *de drept*) în formularea propriilor obiective, ceea ce duce și la o scădere a motivației lor. Celelalte rezultate de RAS au subliniat că acestea sunt de obicei stabilite unilateral de către evaluator pe baza fișelor de post existente, angajatul eventual acceptându-le în cel mai bun caz.⁵⁰ Sondajul confirmă faptul că participarea personalului la stabilirea obiectivelor nu este generalizată, trei din patru angajați fiind implicați în stabilirea propriilor obiective. În timp ce acest procent de 85% este mai mare pentru cei care ocupă funcții de conducere, el scade la 75% pentru funcționarii publici și mai mult, la 69%, pentru personalul contractual. Procentul persoanelor angajate recent care afirmă că acest lucru a fost finalizat a fost de 75%, ceea ce indică o oportunitate ratată de a oferi îndrumare noilor recruți. Conformitatea pare a fi oarecum mai scăzută la nivelul instituțiilor locale (75%) și teritoriale (73%) comparativ cu instituțiile centrale (82%). Atunci când managerii sunt întrebați cu privire la ce procent de manageri își stabilesc obiectivele împreună cu angajații, răspunsul mediu este de 73% și există o variație remarcabilă a răspunsurilor între instituții (de la 10% la 100%). Astfel de limitări ale unui proces participativ de stabilire a obiectivelor reduc proprietatea

⁵⁰ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020, p. 51.

angajaților asupra obiectivelor și a procesului lor de evaluare, desfășurat în parteneriat cu managerii lor, subminând astfel angajamentul și motivația personalului față de proces.⁵¹

61. Dincolo de stabilirea obiectivelor, o altă limitare majoră a potențialului motivațional al evaluărilor performanței este generalizarea punctajelor mari. În timp ce diferențierea punctajelor individuale de performanță rămâne o provocare atât în sectorul public, cât și în cel privat,⁵² dacă toată lumea primește aceeași notă, sistemul nu furnizează evaluări credibile și valide și, implicit, o bază pe care să ofere stimulente diferențiate atât pentru cei care înregistrează performanțe mari, cât și pentru cei cu performanțe slabe. În sondaj, aproape 95% dintre respondenți au declarat că au primit calificativul „foarte bine” (cel mai mare punctaj pe o scară cu patru grade) la ultima evaluare a performanței lor. Procentul a fost chiar mai mare pentru manageri, de 98%. Instituțiile locale au raportat un nivel mai scăzut al calificativelor „foarte bine”, de 92%, comparativ cu cele centrale și teritoriale.

62. Managerii fac diferența între punctajele de performanță numai în măsura în care nu se reflectă în rezultatele formale. Interesant este faptul că studiul comportamental arată că anumiți manageri fac diferența între performanța angajaților lor prin zecimale la nivelul rezultatului „foarte bine” (între 4,51 și 5), astfel încât acest gen de diferențiere nu se reflectă în punctajele formale.⁵³ Deși această soluție poate avea o anumită valoare simbolică pentru anumiți angajați, ea nu servește pentru a-i motiva pe cei din partea de jos a procesului de distribuției să performeze mai bine, deoarece aceștia știu că vor primi în continuare calificativul „foarte bine”. La întrebarea despre cum ar putea fi îmbunătățit sistemul de evaluare a performanței, cel mai popular răspuns ales de 40% dintre respondenți a fost „punctaje mai realiste, care să facă cu adevărat diferența în ceea ce privește performanța la locul de muncă”. Cu toate acestea, în mod interesant, 88% dintre respondenți consideră că superiorul lor ierarhic le-a evaluat corect performanța.

3.2 Evaluările performanței sunt utilizate numai ca o formalitate pentru promovarea personalului, responsabilizare sau salarizare

63. Având în vedere generalizarea punctajelor ridicate pentru performanță în administrația publică din România, în practică, evaluările performanței au consecințe foarte limitate asupra responsabilizării, promovărilor și recompenselor. În ciuda procentului ridicat de realizare a

⁵¹ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020, p. 58.

⁵² Wigert, B. și Harther, J. (2019) „Re-Engineering Performance Management” (Reproiectarea managementului performanței - n.tr.), Gallup.

⁵³ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases” (Managementul performanței în funcția publică din România: Un studiu al comportamentelor și prejudecăților - n.tr.), eMBED, mai 2020, p. 179.

evaluărilor performanței, atât managerii, cât și personalul au rezerve cu privire la utilitatea acestora. Un sfert dintre respondenții la sondaj raportează că evaluările performanței nu sunt „luate în serios” în instituția lor. Puțin peste jumătate dintre respondenți declară că rezultatele evaluării performanței lor au fost utilizate pentru a le monitoriza (52%) și îmbunătăți (56%) performanța, în timp ce 19% consideră că rezultatele evaluării performanței lor nu au fost utilizate în niciun mod relevant. Doar aproximativ 28% declară că rezultatele evaluării performanței au fost utilizate ca instrument de motivare pentru a încuraja angajatul să lucreze mai mult. Mai puțin de 1% dintre respondenți consideră că rezultatele evaluării performanței lor au avut impact asupra salariului, promovărilor sau transferurilor lor. Aceste percepții confirmă rezultatele studiului comportamental desfășurat în contextul RAS MRU. Studiul comportamental a constatat că managerii nu acordă suficientă importanță managementului performanței, deoarece nu consideră că este un instrument util sau viabil pentru îmbunătățirea sau stimularea performanței personalului lor.⁵⁴

64. O utilizare evidentă a punctajelor de performanță ar fi determinarea avansării în carieră și a oportunităților de dezvoltare.⁵⁵ Astfel de oportunități sunt factori determinanți importanți în ceea ce privește angajamentul personalului, în special pentru forța de muncă proaspăt angajată din Generația Y, care acordă prioritate oportunităților de dezvoltare personală și profesională și de realizare într-un loc de muncă.⁵⁶ O perspectivă clară și coerentă de avansare în carieră încurajează angajații să investească personal într-un angajament pe termen lung față de organizația care i-a angajat. În serviciile publice, unde există oportunități limitate de avansare în carieră și dezvoltare, acestea pot fi completate prin programe structurate de mobilitate orizontală, care pot oferi noi provocări și oportunități de învățare.⁵⁷

65. Analiza de bază a constatat că administrația publică din România este caracterizată de un sistem rigid de carieră și de perspective limitate de promovare.⁵⁸ Există doar patru grade

⁵⁴ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBeD, mai 2020, p. 177.

⁵⁵ De exemplu, a se vedea Commonwealth-ul Australian (2019) „Our Public Service, Our Future. Independent Review of the Australian Public Service” (Funcția noastră publică, viitorul nostru. Analiză independentă a funcției publice în Australia - n.tr.), Cabinetul Primului Ministru; și Biroul Statelor Unite ale Americii privind Răspunderea Guvernamentală (2019) „Federal Workforce: Key Talent Management Strategies for Agencies to Better Meet Their Missions” (Forța de muncă la nivel federal: Strategii-cheie de management al talentelor pentru ca agențiile să își îndeplinească mai bine obiectivele - n.tr.)

⁵⁶ Wigert, B. și Harther, J. (2019) „Re-Engineering Performance Management”, Gallup

⁵⁷ Biroul Statelor Unite ale Americii privind Răspunderea Guvernamentală (2019) „Federal Workforce: Key Talent Management Strategies for Agencies to Better Meet Their Missions”.

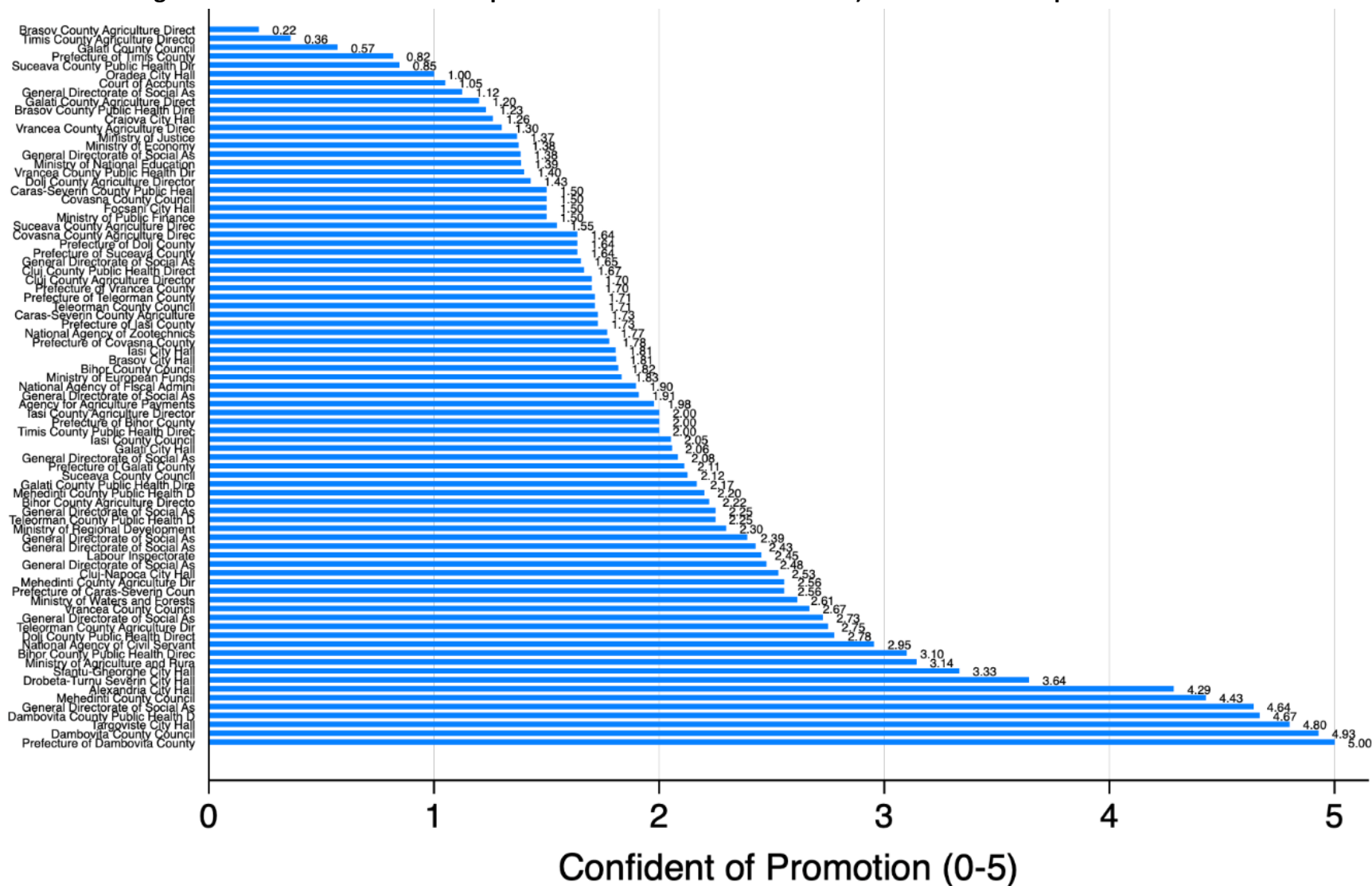
⁵⁸ Despre provocările legate de managementul carierei funcționarilor publici și unele propuneri de reformă, a se vedea, de asemenea, Capitolul 4.5 din Rezultatul 1, Livrabilul 1.1 „Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, elaborat în temeiul RAS MRU, mai 2019).

⁵⁸ Așa-numita piramidă a vechimii în muncă inversată, astfel cum este detaliată în Analiza de referință.

profesionale și majoritatea funcționarilor publici ating cel mai înalt grad într-un timp scurt (de obicei în termen de 7 ani). Peste trei sferturi dintre funcționarii publici din funcții de execuție (nivel operațional) sunt deja la cel mai înalt grad posibil. Când vine vorba de funcțiile de conducere și de înalții funcționari publici, aproximativ unul din cinci posturi este ocupat prin numiri temporare. Aceasta înseamnă că perspectivele de carieră pentru funcționarii publici din funcțiile de execuție la cel mai înalt grad profesional, precum și pentru managerii care doresc să avanseze în carieră, sunt foarte puține.

66. Sondajul confirmă această rigiditate a procesului de avansare în carieră, dar relevă, de asemenea, limitări ale interesului de a fi promovat. Doar 9% dintre respondenți au declarat că punctajele pentru performanță sunt utilizate pentru promovări, în timp ce 27% erau „foarte încrezători”, iar 8% erau „oarecum încrezători” că o performanță bună la locul de muncă conduce la promovări. Într-adevăr, promovările au la bază vechimea, iar funcționarii publici parcurg de obicei scara carierei în mod automat și relativ rapid. Odată ce vor atinge rangul cel mai înalt, nu va mai exista nicio perspectivă pentru alte promovări. Respondenții declară că ultima lor promovare a avut loc, în medie, cu 6 ani în urmă. Încrederea în promovările viitoare este, de asemenea, scăzută, bărbații fiind puțin mai încrezători decât femeile. Există, totuși, și instituții care reprezintă excepții, cu un nivel ridicat de încredere în promovare, precum Prefectura Județului Dâmbovița, Consiliul Județean Dâmbovița, Primăria Târgoviște, Direcția Județeană de Sănătate Publică și Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Dâmbovița, Consiliul Județean Mehedinți și Primăria Alexandria (a se vedea Figura 13 de mai jos). Cu toate acestea, până la 54% dintre respondenți declară că: „nu pot fi promovat, pentru că sunt la cel mai înalt grad profesional”. Interesant este că 18% declară că nu sunt deloc interesați de promovarea într-o funcție de conducere. Acest lucru evidențiază încă o dată faptul că avansarea în carieră are un potențial limitat ca instrument motivațional în administrația publică din România.

Figura 13: Nivelul de încredere în promovare în fiecare dintre instituțiile în care a fost aplicat chestionarul



Sursă: Sondajul BM

67. Recompensele monetare sunt alte instrumente motivaționale importante care ar putea fi acordate pe baza punctajelor de performanță. Diferitele forme de stimulente joacă un rol important în menținerea personalului motivat să performeze bine. Stimulentele fac apel fie la motivația extrinsecă a unei persoane (cum ar fi promovarea, creșteri salariale sau bonusul de performanță), fie la diferiți factori determinanți ai performanței.⁵⁹ Stimulentele monetare, cum ar fi creșterile salariale sau salariul în funcție de performanță (SFP), motivează prin valoarea lor extrinsecă. La rândul lor, stimulentele nemonetare fac apel la motivația intrinsecă a unei persoane luând forma unor sarcini interesante, a mobilității, a dezvoltării personale sau a recunoașterii sociale.⁶⁰

68. În administrația publică din România, există o experiență limitată în ceea ce privește salariul în funcție de performanță.⁶¹ Noul Cod Administrativ prevede o reducere a salariului de 10% pentru calificativul „satisfăcător” și menționează posibilitatea de a acorda bonusuri financiare pe baza calificativului de performanță, dar nu specifică în ce condiții.⁶² Un „premiu de excelență” este, de asemenea, posibil în temeiul Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea unitară, dar acesta nu este legat în mod formal de performanță și nu au fost încă aprobate fonduri de către Ministerul Finanțelor Publice în acest sens. În contextul unor astfel de obstacole în a lega salariul de performanță, principalul instrument utilizat ca recompensă monetară informală este participarea la proiecte finanțate de UE, deoarece acești funcționari publici au dreptul la un bonus de până la 35% din salariul lor de bază, condiționat de performanța ridicată, astfel cum reiese din evaluările lor de performanță.⁶³

69. Rezultatele sondajului confirmă astfel de limitări ale impactului performanței individuale asupra salariilor. Doar 25% dintre respondenți consideră că performanța lor a avut vreo influență asupra salariului lor. Doar unul din zece respondenți afirmă că performanța sa a fost recompensată printr-o creștere salarială, iar 2% dintre aceștia declară că au primit măcar o dată un bonus de performanță sau altă recompensă financiară. Când vine vorba de oportunitatea acordării unor recompense monetare informale sub forma participării la proiecte finanțate de UE, doar 15% au beneficiat de o astfel de oportunitate.

⁵⁹ Bandiera, O., Adnan, K., Tobias, J. (2017) „Rewarding bureaucrats: can incentives improve public sector performance?” (Birocrații și recompensele: pot stimulentele îmbunătăți performanța în sectorul public? - n.tr.), Growth Brief, International Growth Center., p. 7.

⁶⁰ Rose, M. (2014) „Reward Management” (Managementul recompenselor - n.tr.), Kogan Page; Watkins, J., Beschel, R., (2010). „Non-monetary Awards for Public Sector Programs and Institutions: Survey of Selected International Experience”. Notă DE INTRODUS: Programe de premiere în sectorul public, Banca Mondială.

⁶¹ Banca Mondială, „Performance-related Pay in the Romanian public administration” (Salariul în funcție de performanță în administrația publică din România), mai 2020

⁶² OUG nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, art. 485

⁶³ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020, p. 61.

3.3 Discuțiile legate de performanță și feedback-ul informal motivează personalul și sunt din ce în ce mai des cerute

70. Discuțiile regulate despre performanță între manageri și angajații acestora pot crește motivația personalului și sunt esențiale nu doar pentru evaluarea, ci și pentru managementul activ al performanței. Există suficiente dovezi cu privire la modul în care discuțiile regulate despre performanță axate pe îmbunătățirea performanței viitoare duc la un grad mai ridicat de implicare și performanță din partea angajaților.⁶⁴ Astfel de discuții sunt importante chiar și atunci când toate punctajele formale de performanță sunt ridicate, deoarece pot servi drept modalitate informală de diferențiere între performanțe bune și slabe. În acest context, un interviu anual de evaluare ca parte a procesului formal de evaluare este un minim absolut, dar insuficient pentru a identifica și a rezolva problemele în timp util. De obicei, acesta se concentrează pe analiza performanței de pe parcursul întregului an precedent și, prin urmare, cel mai adesea lasă puțin loc pentru discuții cu privire la moduri de îmbunătățire a performanței în viitor. Ca atare, pentru un management eficient al performanței, managerii ar trebui să poarte discuții informale periodice cu angajații lor. Acestea pot fi folosite pentru a oferi (și a primi) feedback în timp util, pentru a înțelege mai bine performanța personalului, pentru a oferi personalului îndrumare și oportunități de dezvoltare pentru o îmbunătățire continuă a performanței, inclusiv pentru a reacționa rapid și pozitiv la feedback-ul negativ.⁶⁵ Astfel de discuții regulate de furnizare de feedback ar trebui să utilizeze un limbaj constructiv, să se concentreze mai mult pe perfecționare viitoare și pe cine sunt angajații, mai degrabă decât doar pe sarcinile asumate.⁶⁶

⁶⁴ A se vedea, de exemplu, Latham, G.P. și Mann S. (2006) „Advances in the science of performance appraisal: implications for practice” (Progrese în știința evaluării performanței: implicații pentru practică - n.tr.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, Vol. 21; Soltani, E., Gennard, J., Van der Meer, R. și Williams, T. (2005) „An empirical study of performance management systems in quality-oriented organisations” (Un studiu empiric al sistemelor de management al performanței în organizații orientate spre calitate - n.tr.); Gruman, J. A., Saks, A. M. (2011) „Performance management and employee engagement” (Managementul performanței și angajamentul salariaților - n.tr.), *Human Resource Management Review*, 21 (2), p. 123-136; Wigert, B. și Harther, J. (2019) „Re-Engineering Performance Management”, Gallup

⁶⁵ Trost, A. (2017) „The End of Performance Appraisal: A Practitioners’ Guide to Alternatives in Agile Organisations” (Sfârșitul evaluării performanței: Ghid pentru practicieni privind metode alternative în organizațiile flexibile - n.tr.), Springer.

⁶⁶ Christensen, S.T (2015) „3 Ways Companies Are Changing The Dreaded Performance Review” (3 moduri în care companiile schimbă mult temuta evaluare a performanței - n.tr.), disponibil la <https://www.fastcompany.com/3051779/3-ways-companies-are-changing-the-dreaded-performance-review>; Ewenstein, B., Hancock, B., Kimm, A. (2016). „Ahead of the Curve: The Future of Performance Management”, *McKinsey Quarterly*.

71. În România, există o discuție anuală despre performanță care are loc ca o componentă obligatorie a sistemului de evaluare a performanței. După completarea raportului de evaluare și notarea performanței angajaților lor, managerii sunt obligați să aibă o întâlnire cu persoanele evaluate direct pentru a discuta despre evaluarea performanței lor, să îi informeze despre calificativele obținute și să le ofere posibilitatea de a face comentarii cu privire la raportul de evaluare. 84% dintre respondenții la sondaj declară că superiorul lor ierarhic a discutat cu ei despre rezultatele evaluării performanței lor. Acest procent este chiar mai mare în instituțiile locale, unde personalul pare, de asemenea, să considere că discuțiile de evaluare sunt mai utile decât consideră colegii lor din instituțiile teritoriale și centrale. Totuși, interviurile calitative cu managerii și focus grupurile cu angajații dintr-o serie de instituții publice, precum și studii anterioare, sugerează că discuțiile despre performanță nu au întotdeauna loc în practică și, în multe cazuri, discuția este tratată ca o formalitate.⁶⁷ O astfel de discrepanță între constatările metodologiilor calitative și cantitative poate fi explicată prin înțelegerea și așteptările diferite ale managerilor și angajaților acestora cu privire la ce ar trebui să includă o astfel de discuție.

72. Sfera și conținutul discuțiilor anuale obligatorii de evaluare a performanței sunt probabil deseori limitate, fără a servi, astfel, drept instrument motivațional important. Prevederile legale existente limitează sfera discuției la discutarea raportului de evaluare care a fost deja întocmit de evaluator.⁶⁸ Ca atare, așteptările se rezumă, în cel mai bun caz, la o discuție retrospectivă care evaluează performanța din trecut, fără posibile îmbunătățiri pentru viitor sau planificarea carierei. Având în vedere că majoritatea angajaților primesc un punctaj maxim pentru performanță și, prin urmare, nu au obiecții cu privire la acesta, discuția constă, cel mai probabil, într-o simplă acceptare a raportului de evaluare și a punctajului aferent de către angajat, fără alte discuții.⁶⁹ Studiul comportamental confirmă faptul că majoritatea managerilor intervievați consideră că această discuție este redundantă și că există o diferență între managerii în ceea ce privește măsura în care au astfel de discuții anuale cu angajații lor.⁷⁰

73. Managerii desfășoară verificări informale mai puțin frecvente ale angajaților lor, dintre care unele pot include furnizarea de feedback. Întrucât astfel de interacțiuni nu sunt impuse de

⁶⁷ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020, p. 44; Deloitte (2013) Report on the difficulties of local public administration in HRM processes (Raport privind dificultățile întâmpinate de administrația publică locală în procesele de MRU - n.tr.); ANFP (2015) Analiză privind situația curentă a sistemelor de recrutare și evaluare a personalului din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare; Banca Mondială (2011) Public Administration Reform: An Overview of Cross-Cutting Issues (Reforma administrației publice: O prezentare generală a problemelor transversale - n.tr.).

⁶⁸ Legea nr. 24/ 2019 de modificare a Legii nr. 188/ 1999

⁶⁹ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. 74.

⁷⁰ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBed, mai 2020, p. 178-180.

lege, în cultura organizațională centrată pe conformitate a administrației publice din România, managerii nu fac întotdeauna eforturi suplimentare pentru a oferi feedback sau nu par să facă acest lucru într-un mod constructiv, orientat spre dezvoltare. În sondaj, 67% dintre respondenți declară că superiorul lor ierarhic a discutat cu ei despre performanța lor în mod informal, în alte ocazii, pe parcursul anului, de exemplu, oferind feedback și sfaturi în vederea îmbunătățirii performanței lor. Managerii înșiși raportează că au primit feedback informal într-un procent mai mare decât media (81%), ceea ce sugerează un sistem mai funcțional în cazul lor. Totuși, interviurile pentru studiul comportamental aruncă mai multă lumină asupra a ceea ce pot presupune efectiv aceste verificări. În primul rând, ele sugerează că, în conformitate cu sfera limitată a formularului de evaluare a performanței, majoritatea funcționarilor publici tind să înțeleagă prin „performanță” finalizarea sarcinilor și conformitatea legală. Puțini manageri au menționat atitudini comportamentale, de exemplu, inovația în vederea finalizării sarcinii sau contribuția mai largă a sarcinii finalizate la obiectivele organizaționale sau impactul asupra cetățenilor.⁷¹ În consecință, atunci când intervievații și participanții la focus grup au vorbit despre verificări regulate ale managerilor la adresa subalternilor lor direcți, o mare parte din aceștia s-au referit la monitorizarea progresului înregistrat cu sarcinile zilnice și la alocarea de noi sarcini de lucru. Astfel de discuții sunt probabil concentrate pe sarcini, nu pe angajați și, prin urmare, nu au prea mari efecte în ceea ce privește facilitarea îmbunătățirii motivației și performanței personalului.

74. În prezent, feedback-ul informal vine în mare parte de la manageri, mai puțin de la colegi sau clienți interni/externi. Potrivit sondajului, în afară de feedback-ul primit de la manageri, respondenții nu primesc frecvent feedback despre performanța lor din alte surse. De exemplu, doar 19% au discutat despre performanță și au primit feedback de la un coleg din unitatea lor, doar 13% au primit feedback de la un alt manager și aproximativ 10% de la departamentul de RU. În plus, interviurile comportamentale și focus grupurile au indicat feedback ocazional din partea clienților interni (adică alte organizații) atât cu privire la calitatea muncii, cât și la trăsăturile comportamentale ale anumitor membri ai personalului. În acest caz, feedback-ul a însemnat în primul rând reclamații. Deși avem aici o sursă valoroasă de feedback, datorită misiunii instituției lor sau naturii funcției lor, majoritatea funcționarilor publici nu interacționează cu clienții interni sau externi.⁷²

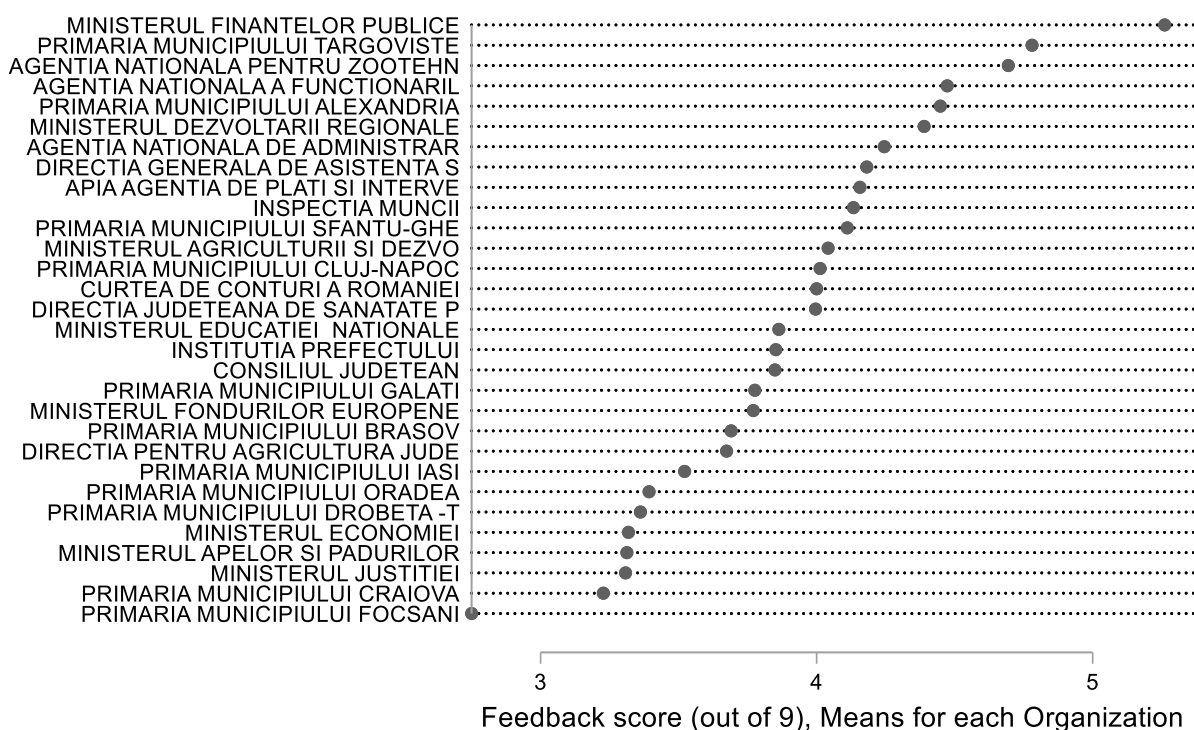
75. În ceea ce privește volumul total al discuțiilor privind performanța, atât formale, cât și informale, unele instituții înregistrează rezultate mai bune. Importanța discuțiilor și a feedback-

⁷¹ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBeD, mai 2020, p. 183.

⁷² Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBeD, mai 2020, p. 177.

ului prin precizări alternative a fost abordată în analiză prin combinarea diferitelor întrebări într-un scor de feedback și discuție de la unu la nouă. Întrebările au inclus atât discuții ca parte a evaluării formale, cât și verificări informale pe parcursul anului din partea superiorului ierarhic direct, recunoașterea informală și laudele din partea managerului, precum și feedback din partea colegilor, altor manageri și reprezentanți RU. Figura 14 de mai jos prezintă scorul mediu pentru fiecare organizație din eșantion (pentru mai multe informații despre indice, a se vedea Tabelul 5 și Figura 25 din Anexa 3). Media înseamnă că 4 din 9 astfel de forme diferite de discuții au loc în toate organizațiile în care a fost aplicat sondajul. Dintre instituțiile de la nivel central, Ministerul Finanțelor Publice se remarcă prin volumul de discuții legate de performanță avute cu angajații și de feedback oferit personalului.

Figura 14: Punctajele din feedback-uri pentru fiecare organizație

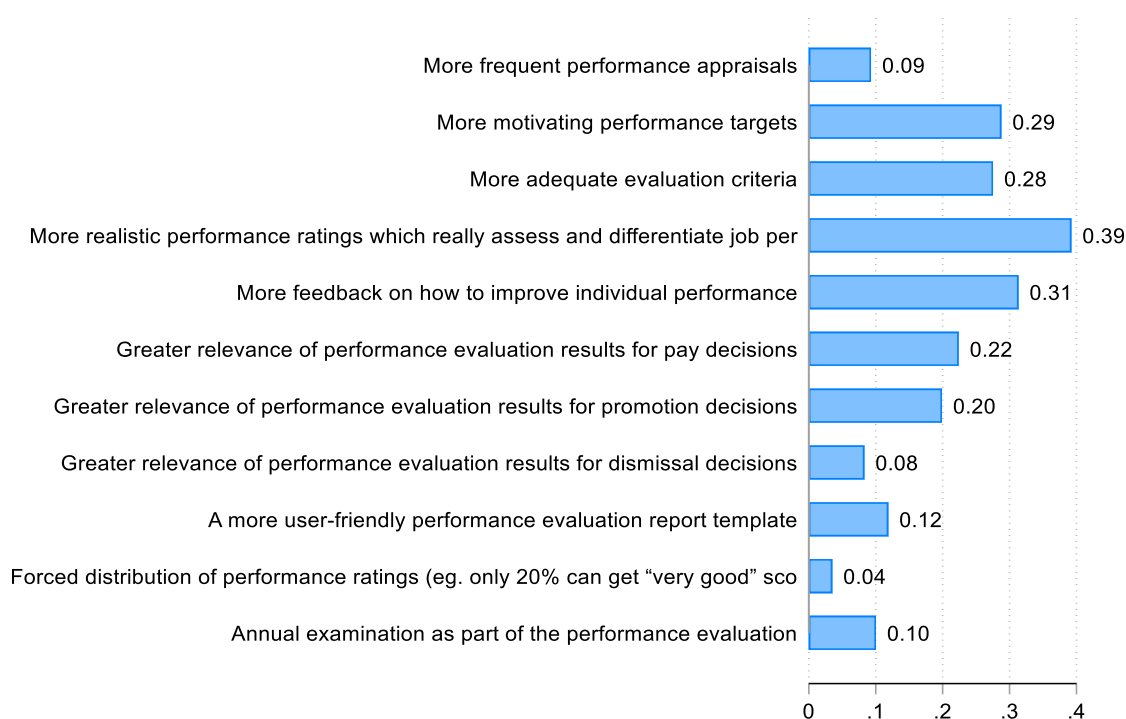


Sursă: Sondajul BM

76. În general, angajații ar dori să aibă mai multe discuții despre performanța lor cu managerul lor, precum și să primească feedback informal. Întrebați cum ar putea fi îmbunătățit sistemul de evaluare a performanței, unul din trei respondenți a spus că ar prefera mai mult feedback cu privire la performanța sa - a doua cea mai populară opțiune de răspuns după un punctaj privind performanța mai realist (a se vedea Figura 15 de mai jos). În cadrul interviurilor comportamentale și al focus grupurilor, aceștia au explicat, de asemenea, că ar aprecia mai mult

justificarea și transparența în punctajele obținute pentru performanța lor și în alte decizii care se iau în cadrul echipei și nu numai, discuții despre oportunitățile de formare și dezvoltare profesională, precum și discuții despre dezvoltarea organizațională mai largă. Atunci când primesc feedback, aceștia ar dori, de asemenea, să primească sfaturi despre cum să îmbunătățească comportamente specifice. De asemenea, angajații au afirmat că apreciază atunci când li se dă ocazia să își exprime opiniile sincer și ar aprecia să aibă o platformă prin intermediul căreia să ofere feedback managerilor lor.⁷³

Figura 15: Cum credeți că ar putea fi îmbunătățit sistemul de evaluare a performanței?



Sursă: Sondajul BM

77. Discuțiile formale și informale legate de performanță sunt corelate cu un grad mai ridicat de motivație și angajament din partea personalului. Discuțiile și feedback-ul, atât în cadrul procesului formal de evaluare, cât și în afara acestuia, sunt puternic corelate cu rezultate mai bune. Un indice global care să reflecte stabilirea obiectivelor și discuțiile în timpul procesului formal de evaluare este puternic corelat cu motivația și cu alte comportamente pozitive și atitudini care conduc la performanță (a se vedea Anexa 3, Tabelul 5 și Figura 25). Acest lucru este determinat în primul rând de discuțiile formale legate de performanță avute ca parte a procesului de evaluare anuală. O versiune standardizată a discuției descrise anterior și a punctajului din

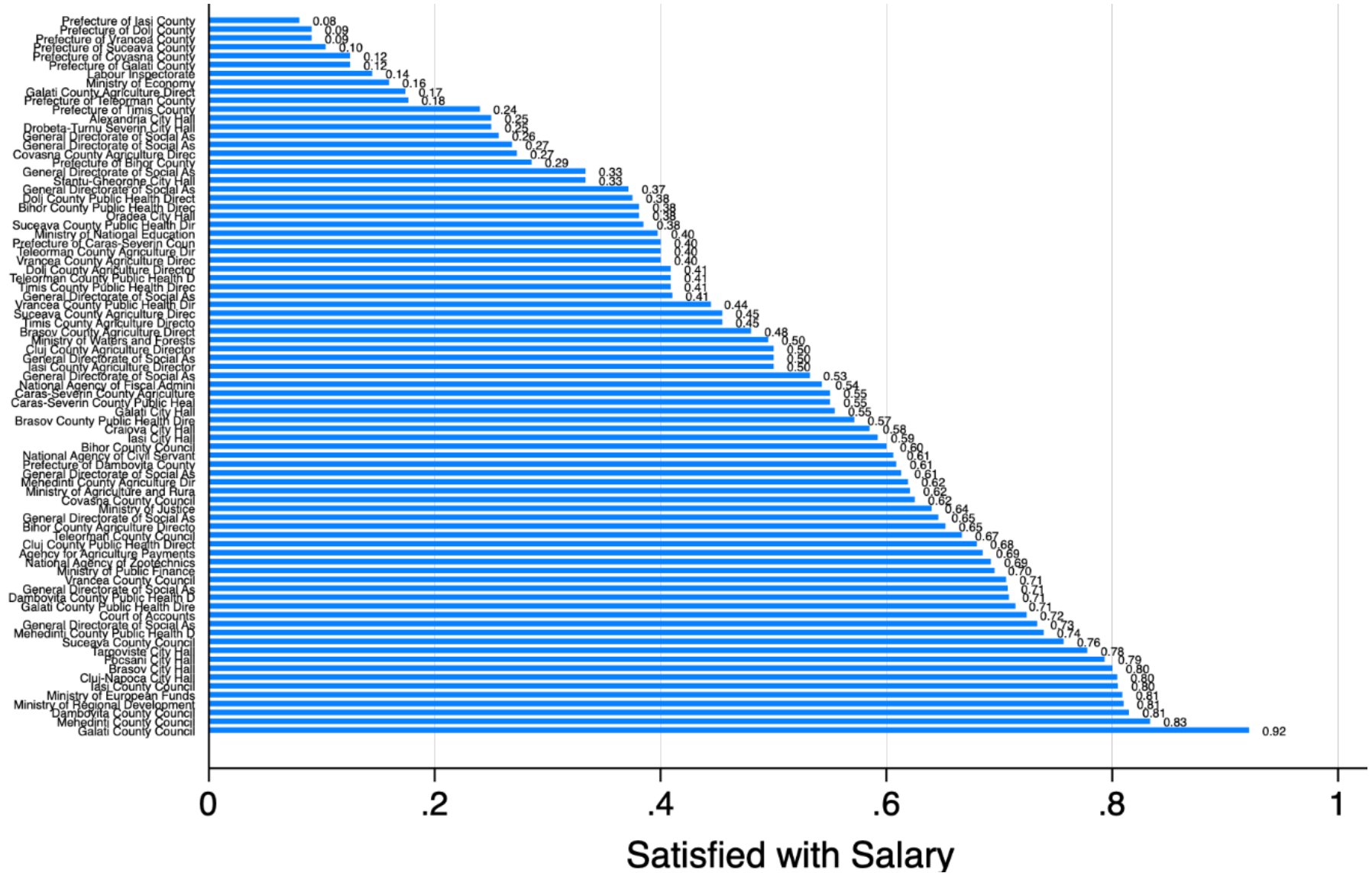
⁷³ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBED, mai 2020, p. 179.

feedback este, de asemenea, puternic corelată cu efecte vitale pentru administrația publică, inclusiv motivația, satisfacția la locul de muncă, încrederea și etica, angajamentul general și rotația personalului, astfel cum se arată în Anexa 3, Tabelul 5 și Figura 25.

3.4 Un salariu satisfăcător nu motivează în sine personalul, dar creșterile individuale de salariu ar face acest lucru

78. Funcționarii publici din România sunt, în general, mulțumiți de salariile lor, în ciuda unei prime salariale acordate în sectorul privat. Aproximativ jumătate (54%) din totalul respondenților la sondaj sunt foarte mulțumiți de salariile lor, deși există diferențe între grupele de vârstă și tipurile de contract. Cei mai tineri dintre angajați (sub 30 de ani) sunt cu 11% mai puțin mulțumiți de salariile lor (44%) decât toate celelalte grupe de vârstă luate împreună. Managerii au fost mai mulțumiți (62%), în timp ce personalul contractual a fost cel mai puțin mulțumit (44%). Există, de asemenea, o diferență foarte mare între instituții, rata de satisfacție salarială variind de la 8% la 92%. În medie, cei mai puțin mulțumiți de salariile lor sunt respondenții care lucrează în instituții teritoriale, în special în prefecturi, în timp ce cele mai ridicate rate au fost raportate în cadrul autorităților publice locale (consilii municipale și județene) (a se vedea Figura 16 de mai jos). La nivelul instituțiilor centrale, cei mai mulțumiți de salariile lor sunt angajații Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (81%), cei ai Ministerului Fondurilor Europene (81%) și cei ai Curții de Conturi (72%). Angajații Inspecției Muncii (14%) și cei ai Ministerului Economiei (16%) sunt cel mai puțin mulțumiți de salariile lor, la nivelul instituțiilor centrale.

Figura 16: Nivelul satisfacției salariale pe instituții

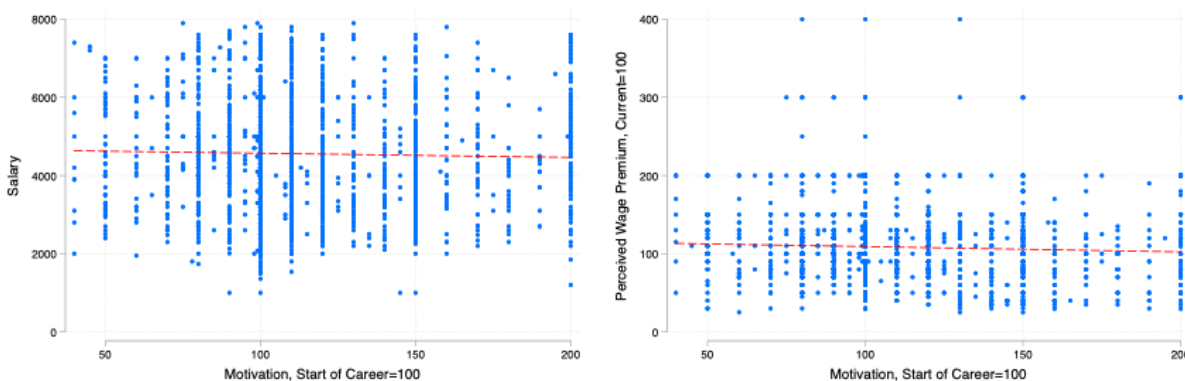


Sursă: Sondajul BM

79. În sectorul privat se încasează o primă salarială. Când vine vorba de compararea propriilor salarii cu ceea ce ar putea câștiga în sectorul privat, 45% dintre respondenți declară că salariile sunt mai mari în sectorul privat, 18% consideră că sunt la fel și 35% consideră că sunt mai mici. În medie, respondenții se așteaptă să câștige cu aproximativ 8% mai mult în sectorul privat. Salariile din sectorul privat sunt percepute ca fiind cele mai mari de către manageri (16%). Personalul angajat recent percepe, de asemenea, salarii mai mari în sectorul privat cu aproximativ 10%. Cu toate acestea, femeile se așteaptă la salarii mai mici în afara sectorului public, iar prima lor este de numai 4%, o constatare similară celor din studiile transnaționale care arată că sectorul public este unul dintre cele mai bune locuri de muncă pentru femei din perspectiva salariilor și a condițiilor de muncă.⁷⁴

80. Salariile și percepțiile salariale nu atrag și nu rețin angajați mai motivați.⁷⁵ Când respondenții au fost întrebați ce i-a atras la un post în administrația publică, salariul nu a fost declarat ca motiv principal. Există, de asemenea, puține dovezi conform cărora salarii mai mari sau niveluri mai ridicate ale primelor salariale încasate în sectorul public sunt asociate cu niveluri mai ridicate de motivație în acest cadru (a se vedea Figura 17 de mai jos). În timp ce salariul crește odată cu experiența (vechimea în muncă), prima salarială încasată în sectorul public nu este corelată cu vechimea. Acest fapt sugerează că creșterile salariale de care beneficiază funcționarii publici pe măsură ce avansează în carieră sunt conforme așteptărilor lor cu privire la sectorul privat.

Figura 17: Corelarea salariului și a primei salariale încasate cu motivația



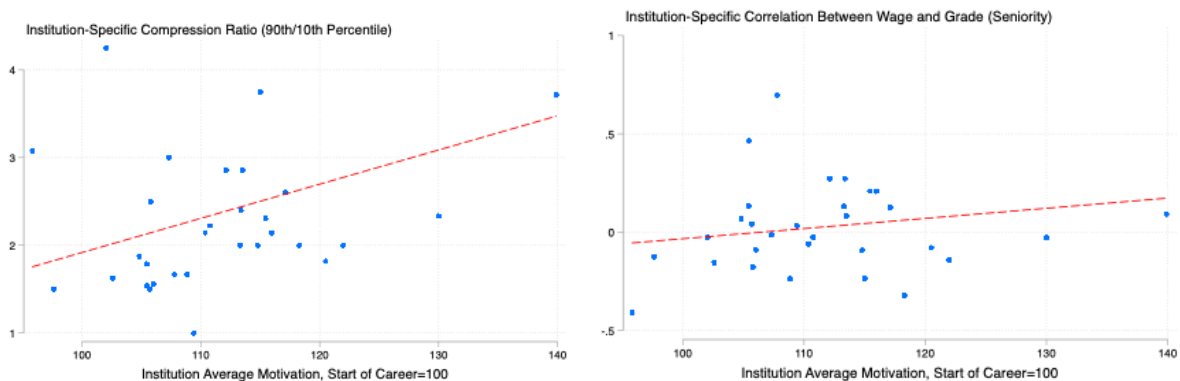
Sursă: Sondajul BM

⁷⁴ Gindling, T.H, Z. Hasnain, D. Newhouse și R. Shi (2020) „Are public sector workers in developing countries overpaid? Evidence from a new global dataset” (Sunt angajații din sectorul public din țările în curs de dezvoltare plătiți în exces? Dovezi dintr-un nou set de date globale - n.tr.) *World Development*

⁷⁵ Analiza s-a bazat pe declarațiile subiective a respondenților față de propriile salarii, nu pe salarii proprii zise.

81. Totuși, sondajul constată că oportunitățile de creștere permanentă sau temporară a salariilor ar putea motiva funcționarii publici. Raportul de compresie a salariului în cadrul unei instituții (percentila 90 de salariu/percentila 10 de salariu) este corelat pozitiv cu media motivației personalului la nivelul organizației (a se vedea Figura 18 stânga). În mod similar, corelația, în cadrul instituției, dintre grad (o măsură a vechimii în muncă) și salariu este corelată pozitiv cu media motivației personalului la nivelul organizației (Figura 18, dreapta). Împreună, aceste constatări sugerează că o serie de creșteri salariale mai mari pe parcursul unei cariere în cadrul organizației motivează personalul.

Figura 18: Rapoartele de compresie a salariului în cadrul organizației (percentila 90/percentila 10) și corelația cu motivația (stânga). Coeficientul de corelație în cadrul organizației între grad și salariu și corelația cu motivația (dreapta)



Sursă: Sondajul BM

3.5 Managerii folosesc recompense informale, intrinseci, pentru a motiva personalul

82. MRU, atât în instituțiile private, cât și în cele publice, folosește din ce în ce mai mult instrumentele motivaționale intrinseci pentru a stimula performanța personalului. Dincolo de propriul interes economic, deciziile și alegerile angajaților sunt, de asemenea, modelate de factori precum corectitudinea, mândria profesională și responsabilitatea față de societate.⁷⁶ Stimulentele nemonetare sunt concepute să facă apel la aceste sentimente prin instrumente precum recunoașterea realizărilor sau cultivarea unui sentiment de utilitate la locul de muncă. Noi dovezi apar cu privire la dimensiunile cognitive și emoționale ale recompenselor nemonetare. De exemplu, un studiu a arătat că recompensele nefinanciare, cum ar fi comparațiile sociale între

⁷⁶ Guszczka, J., Bersin, B., Schwartz, J. (2015) „HR for Humans: How behavioral economics can reinvent HR”, Deloitte Review, Vol. 18. Prod, 25 ianuarie.

lucrători, pot fi eficiente pentru a obține un efort mai mare în contexte în care puterea stimulentelor financiare este limitată.⁷⁷ Un altul a constatat că, spre deosebire de bonusurile financiare, tehnicile de motivație intrinsecă au catalizat o schimbare a comportamentului organizațional care a persistat și după eliminarea stimulentului.⁷⁸ Datorită acestor informații, există o tendință de a trece de la recompense exclusiv monetare la așa-numitele „strategii de recompense totale”, care includ o varietate de instrumente, altele decât remunerația.⁷⁹

83. Managerii din administrația publică din România folosesc, de asemenea, instrumente motivaționale intrinseci sub formă de feedback, recunoaștere publică și oportunități de formare. Întrebați despre recompensele și recunoașterea primite (a se vedea Figura 19 de mai jos), majoritatea respondenților au menționat feedback-ul informal din partea managerilor lor (77%), urmat de laude publice din partea managerilor în cadrul ședințelor (38%). A treia cea mai menționată recompensă în sondaj este reprezentată de oportunitățile suplimentare de călătorie sau de formare, deși doar 22% dintre respondenți par să fi fost recompensați astfel. Participanții la interviurile calitative au confirmat faptul că managerii percepeau aceste trei moduri de a recompensa personalul ca pârghii eficiente.⁸⁰ Totuși, alte forme de recunoaștere, cum ar fi diplomele sau premiile acordate de instituții, sunt foarte rare, conform sondajului (3%), chiar dacă se dovedesc a fi instrumente de motivație intrinsecă din ce în ce mai populare cu costuri reduse, dar foarte eficiente în alte funcții publice.

⁷⁷ Nava, A., Bandiera, O., Kelsey, J. B. (2014) „No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery” (Zero marjă, zero misiune? Un experiment pe teren privind stimulentele acordate pentru furnizarea de servicii publice - n.tr.), *Journal of Public Economics* 120: 1-17, p. 26.

⁷⁸ Gallani, S. (2017) „Incentives, Peer Pressure, and Behavior Persistence” (Stimulente, presiunea colegilor și persistența comportamentelor - n.tr.), Working Paper 17-070, Harvard Business School.

⁷⁹ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. 32.

⁸⁰ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBED, mai 2020, p. 182.

Figura 19: Ne puteți spune dacă, în ultimul an, ați primit vreuna dintre următoarele recompense sau recunoașteri din partea instituției dvs.?



Sursă: Sondajul BM

84. Totuși, interviurile calitative relevă și dezavantajele unor astfel de stimulente informale pentru motivarea celor mai performanți angajați. Deși au fost menționate exemple pozitive despre modul în care funcționarii publici de conducere cu bune abilități manageriale găsesc modalități creative de a-și motiva personalul, în general, interviurile comportamentale și focus grupurile au constatat că managerii nu au făcut suficient pentru a-și menține cei mai performanți angajați motivați. Conform literaturii de specialitate, sentimente precum autonomia și măiestria îi motivează pe oameni, astfel încât o modalitate de a-i motiva pe cei mai performanți angajați este de a le oferi sarcini interesante și provocatoare, sau sarcini cu răspundere sau vizibilitate sporită.⁸¹ În schimb, interviurile au constatat că managerii dau adesea mai multe sarcini de același tip celor mai performanți angajați pentru a compensa performanțele slabe ale altor colegi. Acest volum suplimentar de muncă rămâne neremunerat și, prin urmare, devine o sursă de demotivare și frustrare pentru angajații cei mai capabili și mai motivați.⁸²

⁸¹ Ewenstein, Boris, Bryan Hancock și Asmus Komm. 2016. „Ahead of the Curve: The future of performance management” McKinsey Quarterly. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management>.

⁸² Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBED, mai 2020, p. 182.

3.6 Un mediu de lucru amiabil, relațiile interumane și încrederea stimulează motivația

85. Echipele eficiente au, de asemenea, un rol în stimularea motivației individuale prin relații interpersonale sănătoase. De exemplu, un studiu a constatat că, pentru unii angajați, cea mai bună motivație este menținerea unui sentiment de apropiere și legătură cu colegii lor.⁸³ Având în vedere dorința acestora de a fi pe placul și de a nu dezamăgi membrii echipei, invocarea spiritului de echipă este un instrument motivațional eficient, care îmbunătățește performanțele atât la nivel individual, cât și la nivel de echipă. Totuși, acest lucru funcționează numai atunci când există coeziune între membrii echipei și aceștia se înțeleg.

86. O experiență pozitivă în echipă este corelată cu un nivel mai ridicat de motivație și satisfacție la locul de muncă în administrația publică din România. Sondajul a explorat mediul de lucru și relațiile inter-personale printr-o varietate de afirmații referitoare la comunicare și cooperare în cadrul echipei, posibilitatea de a se baza pe membrii echipei în situații dificile, aprecierea pentru munca proprie și încurajarea inovației.⁸⁴ Trei sferturi dintre angajați au răspuns pozitiv la aceste afirmații și nu a existat nicio diferență cu privire la aceste întrebări între grupurile de respondenți (funcționari publici versus personal contractual, manageri versus angajați etc.). Din aceste întrebări a fost creat un indice al experienței în cadrul echipei, iar acesta se corelează pozitiv cu motivația, satisfacția la locul de muncă și participarea activă a angajaților, și negativ cu dorința de a părăsi administrația publică (pentru indice și corelație, a se vedea Tabelul 6 și Figura 27 din Anexa 3). Angajații cu un punctaj scăzut din perspectiva indicatorilor de motivație și satisfacție la locul de muncă (angajații „nemulțumiți”) au fost cu 15-20% mai puțin de acord cu lista afirmațiilor privind aspectele interpersonale ale mediului de lucru.

87. Focus grupurile au dezvăluit că funcționarii publici de conducere cu bune abilități manageriale își motivează într-adevăr personalul prin crearea unui mediu de lucru amiabil. Ceea ce au menționat cel mai frecvent persoanele intervievate după feedback, recunoaștere publică și oportunități de învățare, a fost crearea unui mediu de lucru „prietenos”. Ceea ce au

⁸³ Stewart, GL, SH Courtright și MR Barrick. 2012. „Peer-based control in self-managing teams: linking rational and normative influence with individual and group performance” (Controlul colegilor în echipele care se autogestionează: legătura dintre influența rațională și normativă și performanțele individuale și de grup - n.tr.) *Journal of Applied Psychology* 97 (2): p. 435-47.

⁸⁴ Afirmațiile exacte au fost următoarele: „Comunicarea în cadrul echipei mele este bună;” „Oamenii cu care lucrez cooperează pentru ca lucrurile să iasă bine;” „Mă simt apreciat pentru munca pe care o fac;” „Mă pot baza pe oamenii din echipa mea atunci când lucrurile devin dificile pentru mine;” „Oamenii din echipa mea sunt încurajați să propună moduri noi și mai bune de a face lucrurile”.

vrut să spună prin aceasta a fost că se pot adresa managerului pentru a discuta probleme legate de muncă, precum și personale, și de a interacționa liber cu alți funcționari publici la ședințele cu personalul și nu numai. S-a raportat că acest mediu este chiar mai bun acolo unde există o socializare în afara muncii. În timp ce bugetele instituționale nu permit finanțarea activităților de team building sau a altor tipuri de întruniri informale, alte oportunități informale de relaționare pot satisface aceste cerințe.⁸⁵

88. În timp ce nivelul de încredere între colegii din cadrul unei instituții pare să fie mai variat, acest aspect important al experienței echipei este, de asemenea, puternic corelat cu motivația angajaților. Respondenții au fost întrebați în ce măsură au încredere în angajații instituției lor pe o scară de la 1 la 4 („deloc” până la „multă”). Doar 36% dintre respondenți au declarat că au „multă” încredere în angajații instituției lor, cu diferențe importante între instituții: de la 6% dintre respondenții unei instituții date până la 58%. Există o puternică relație pozitivă între aceste procente de încredere la nivel instituțional și motivația angajaților în cadrul instituțiilor (a se vedea Figura 20). Acest lucru sugerează că angajații sunt mai motivați în instituții care sunt capabile să cultive cu succes un mediu de încredere între colegi.

Figura 20: Corelația dintre nivelul de încredere în instituții și motivație



Sursă: Sondajul BM

3.7 Leadership-ul și calitatea managementului contează pentru motivația angajaților

⁸⁵ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBED, mai 2020, p. 181.

89. Tendințele internaționale în materie de management public au subliniat importanța leadership-ului pentru atitudinile și performanța personalului. Începând cu anii 1980, abordările de tipul Noul Management Public (NMP) privind guvernarea în sectorul public s-au raportat din ce în ce mai mult la practicile de management din sectorul privat. Printre alte caracteristici, aceasta înseamnă o apreciere crescută pentru abilitățile de leadership și „a-i lăsa pe manageri să se descurce” pentru o performanță mai bună a personalului.⁸⁶ Abordările post-NMP au continuat să sublinieze faptul că managerii au nevoie și de așa-numitele „soft skills” (competențe netehnice) pentru a gestiona echipele și a motiva personalul.⁸⁷ În acest sens, tendința actuală în țările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) este de a dezvolta „abilitățile umane” la managerii de linie.⁸⁸ Însă leadership-ul nu este asociat doar cu funcții de management, ci este ilustrat de acțiuni/situații precum: a ajuta pe ceilalți, a coordona, a fi un exemplu de profesionalism și integritate, a acționa cu inițiativă, asumarea responsabilităților etc. Astfel, leadership-ul se poate manifesta în coordonarea grupurilor de lucru, pentru implementarea acțiunilor concrete „pe teren”, sau în coordonarea inter-instituțională.

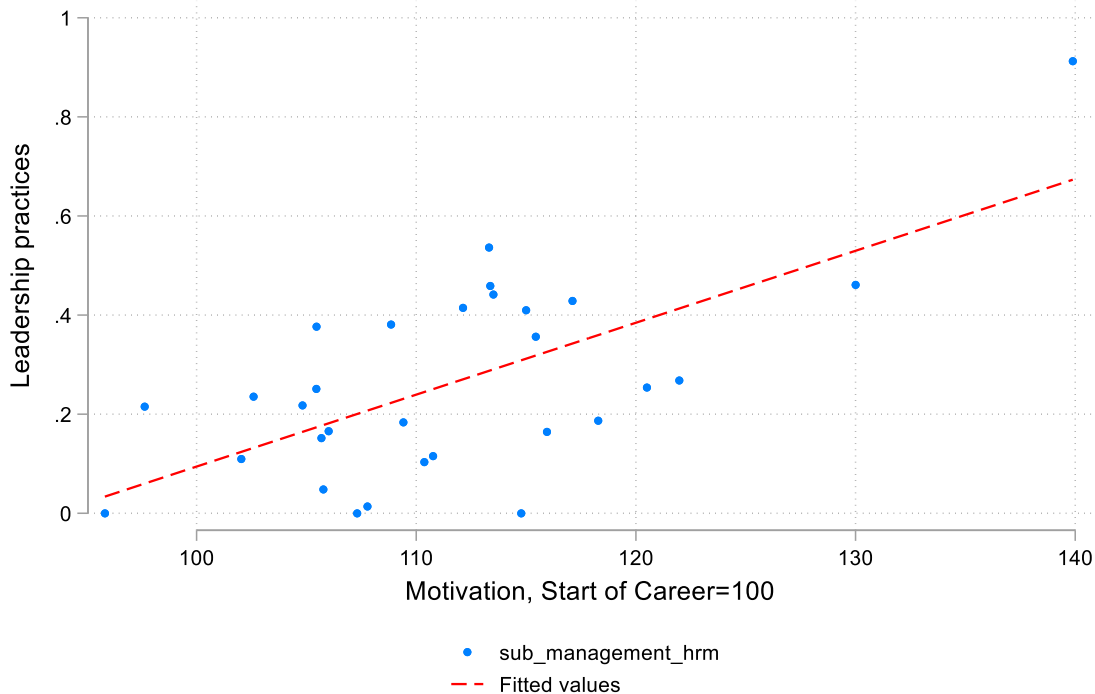
90. Rezultatele sondajului în România confirmă faptul că o bună calitate a leadership-ului de care dau dovadă managerii este corelată pozitiv cu motivația angajaților și cu alte atitudini. Sondajul a adresat respondenților o serie de întrebări cu privire la practicile de leadership, întrebări adresate atât funcționarilor publici despre superiorii lor ierarhici, cât și superiorilor ierarhici despre propriile lor comportamente. Au fost adresate opt întrebări despre comunicarea eficientă a viziunii și misiunii instituției, oferirea de bune exemple, stimularea mândriei angajaților că fac parte din instituție, comunicarea standardelor etice sau respectarea promisiunilor, sprijinirea dezvoltării carierei și implicare. Întrucât respondenții au răspuns mai degrabă „des”, analiza de mai jos se concentrează pe răspunsuri care menționează că astfel de atitudini se observă „foarte frecvent”. Figura 21 indică o corelație puternică între apariția practicilor de leadership într-o anumită instituție și niveluri ridicate de motivație. Anexa 3, Tabelul 6 și Figura 26 arată, de asemenea, corelația cu alte variabile, cum ar fi satisfacția la locul de muncă, încrederea și alte atitudini și comportamente importante pentru eficiența Guvernului.

⁸⁶ Kettl, D. F. (1997). „The global revolution in public management: Driving themes, missing links” (Revoluția la nivel global în materie de management public: Teme principale, elemente lipsă - n.tr.) *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 16(3), p. 446-462.

⁸⁷ Banca Mondială, „Livrabilul 1.1 Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia”, mai 2019, p. 17

⁸⁸ OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

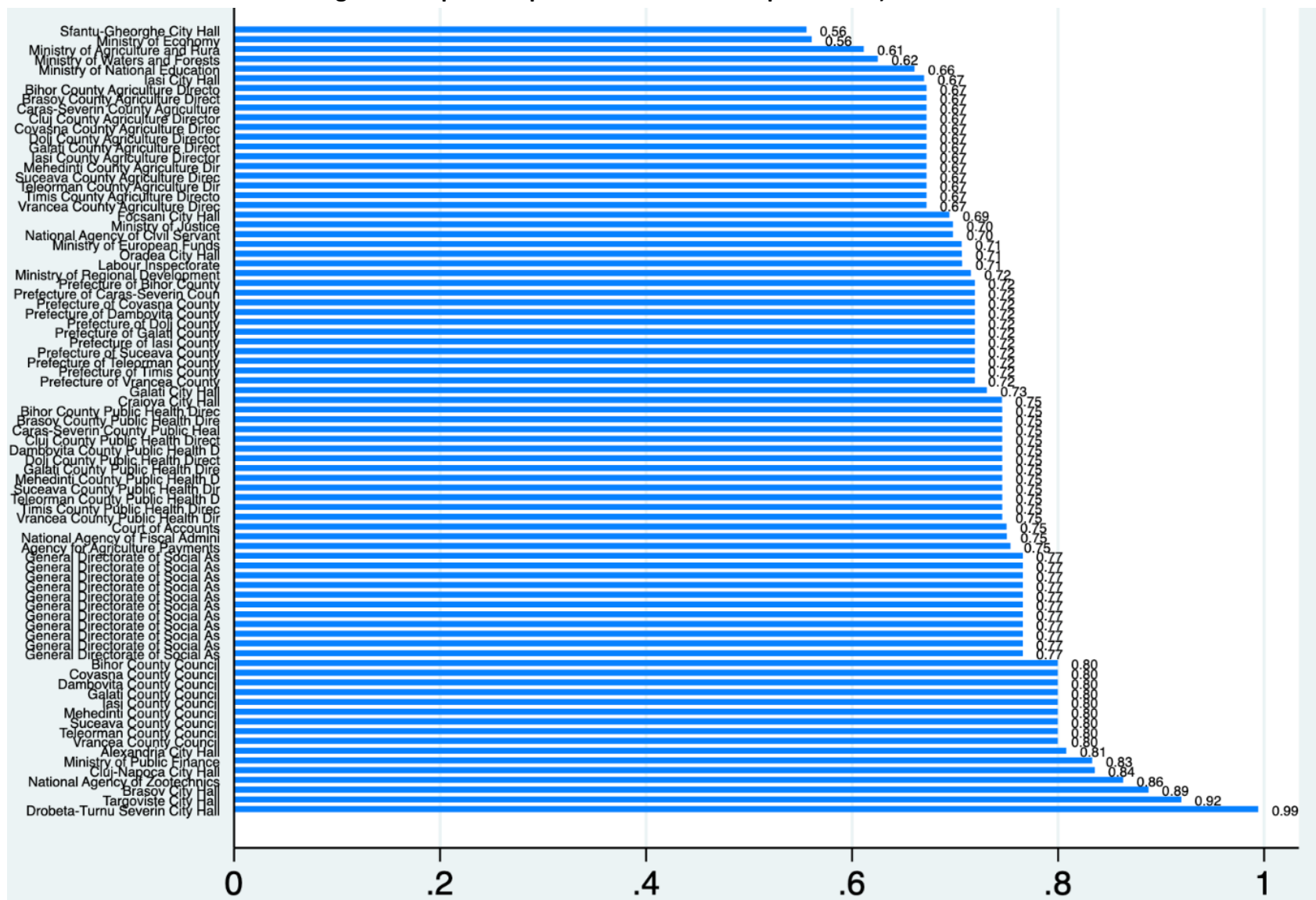
Figura 21: Practicile de leadership și motivația



Sursă: Sondajul BM

91. Mai mult, sondajul a evidențiat o oarecare variație în ceea ce privește calitatea leadership-ului perceput între instituțiile din administrația publică din România. În cadrul instituțiilor de nivel central, majoritatea respondenților declară că superiorii lor ierarhici aplică bunele practici de leadership menționate mai sus „adesea” sau „foarte frecvent” în Agenția Națională pentru Zootehnie, Ministerul Finanțelor și Curtea de Conturi (a se vedea Figura 22 de mai jos). La celălalt capăt al spectrului instituțiilor centrale în care a fost aplicat sondajul, managerii din Ministerul Apelor și Pădurilor, Ministerul Economiei și Ministerul Educației Naționale aplică astfel de bune practici de leadership într-o măsură mai redusă. Dintre toate instituțiile în care a fost aplicat sondajul, primăriile și consiliile județene raportează cele mai bune practici de leadership.

Figura 22: Aplicarea practicilor de leadership în instituțiile centrale



Sursă: Sondajul BM

92. Sondajul, interviurile calitative și focus grupurile au arătat și că practicile actuale de leadership sunt văzute ca fiind prea ierarhizate și insuficient centrate pe angajați sau pe susținerea inovațiilor. Comparând percepția angajaților despre stilul de leadership al managerului lor cu percepția despre sine a managerilor în cadrul sondajului reies cele mai importante lacune ale practicilor de leadership. Cele mai mari diferențe se referă la 1) managerii care susțin dezvoltarea carierei personalului lor (68% față de 94%) și 2) managerii care au grijă de fiecare dintre subordonații lor (56% față de 90%). Atunci când li s-a adresat o serie de întrebări legate de mediul lor de lucru, respondenții au fost de acord, într-o măsură mai mică, cu declarațiile privind sentimentul de apreciere pentru munca realizată și încurajarea inovației („oamenii din echipa mea sunt încurajați să propună moduri noi și mai bune de a face lucrurile”). Aceste concluzii ale sondajului confirmă modul în care participanții la interviurile comportamentale și focus grupuri au caracterizat funcționarii publici de conducere cu bune abilități manageriale: ascultarea angajaților, disponibilitatea pentru discuții (chiar și propuneri de idei „proaste”) și încurajarea muncii lor. Mai mult, una dintre caracteristicile negative comune descrise în ceea ce îi privește pe manageri a fost atitudinea ierarhică față de subordonații lor direcți, care diminuează încrederea.⁸⁹

⁸⁹ Banca Mondială, „Performance Management in the Romanian Civil Service: A Study of Behaviors and Biases”, eMBED, mai 2020, p. 182.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

93. Sondajul oferă dovezi care confirmă concluziile unor activități anterioare de diagnostic calitativ, care au arătat faptul că administrația publică din România se bazează excesiv pe conformitate și nu este suficient orientată spre rezultate.⁹⁰ Toate funcțiile MRU evaluate în cadrul sondajului apar a fi executate în conformitate cu legislația și reglementările existente, de care sunt conștienți atât angajații, cât și managerii. Totuși, aceste funcții ale MRU nu se traduc întotdeauna în efectele dorite, și anume în selectarea de personal competent și dedicat și în motivarea acestuia pentru a furniza rezultate. În plus, sistemul administrativ și cultura organizațională s-au dovedit a fi prea legaliste și procedurale, mai degrabă decât manageriale.

94. În ciuda faptului că este robust și riguros, procesul de recrutare nu generează neapărat efectele dorite de selectare a candidaților competenți și motivați. Sondajul confirmă concluziile activităților anterioare de diagnostic în România privind nivelul ridicat de conformitate cu reglementările complexe. Posturile vacante sunt anunțate și ambele etape de selecție au loc (examen scris și interviu). Totuși, atunci când analizăm esența și eficacitatea procesului de screening, acesta nu pare să asigure selectarea celor mai calificați candidați - conform percepției a 31% dintre respondenți. Acest lucru se datorează, în parte, faptului că testarea vizează mai degrabă cunoștințele juridice, fără o verificare suficientă a unei game largi de abilități socio-emoționale. Există, de asemenea, probleme cu competitivitatea procesului, deoarece aproape un sfert dintre cei care au participat la evaluarea formală pentru ocuparea pozițiilor actuale spun că nu au fost evaluați prin comparație cu alți candidați. De asemenea, sistemul de recrutare nu reușește nici să atragă și să selecteze candidații motivați de un post în sectorul public, un factor important de performanță în administrația publică. În general, toate aceste neajunsuri provin din calitatea generală a procesului de recrutare, pe care sondajul a constatat-o ca variind între instituții și ca fiind asociată cu efecte importante în administrația publică, cum ar fi motivația.

95. Similar cu recrutarea, managementul performanței s-a dovedit, de asemenea, foarte orientat spre conformitate și, prin urmare, nu este suficient de motivant pentru personal. Rezultatele sondajului confirmă aderarea formală la sistemul anual de evaluare a performanței, 90% dintre respondenți declarând că performanța lor a fost evaluată formal în ultimul an. Însă, dincolo de bifarea căsuței privind ceea ce este perceput în cea mai mare parte ca o datorie administrativă, sistemul nu se ridică la nivelul potențialului său de a îndruma, motiva și dezvolta personalul. Prin construcție, sistemul de evaluare a performanței se concentrează excesiv pe măsurarea, mai degrabă decât pe gestionarea performanței. Totuși, face acest lucru la nivel de

⁹⁰ De exemplu, a se vedea principalele constatări și concluzii ale Băncii Mondiale (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia.

rutină și de sus în jos, fără a implica suficient angajatul în stabilirea obiectivelor și, fără a-i acorda, prin aceasta, sentimentul de proprietate asupra procesului. Acest lucru, împreună cu generalizarea punctajelor mari în materie de performanță, restricționează chiar și sistemul obiectiv destinat în primul rând îndrumării angajaților și măsurării performanței acestora. Sistemul nu este conceput sau perceput a fi un instrument care să încurajeze activ performanța. Într-adevăr, doar aproximativ 28% declară că rezultatele evaluării performanței au fost utilizate ca instrument de motivare pentru a-i încuraja să lucreze mai mult.

96. În contextul recompenselor formale limitate, sondajul indică potențialul de valorificare a stimulentelelor intrinseci prin oportunități informale. Motivația angajaților poate fi stimulată printr-o combinație de diverse practici de MRU, cum ar fi managementul formal al performanței, recompensarea, oportunități de avansare în carieră, precum și stimulentele informale. Sistemul existent de evaluare a performanței nu îndeplinește acest scop, deoarece nu asigură răspunderea sau variația punctajelor de performanță care să poată sta la baza deciziilor de MRU, cum ar fi promovările sau recompensele monetare. Rigiditatea inerentă a sistemului de MRU restricționează, de asemenea, managerii în încurajarea și recompensarea performanței prin stimulente monetare sau promovări, chiar dacă sondajul arată că majorările salariale individuale și bonusurile legate de performanță ar putea motiva personalul. Cu toate acestea, în contextul dat, recompensele informale ad-hoc rămân singura opțiune, depinzând de angajamentul și abilitățile managerilor. Sondajul constată că mai multe discuții legate de o performanță de calitate, precum și feedback-ul informal periodic au un potențial important în acest sens. Recunoașterea publică și formarea și oportunitățile de călătorie pot contribui și la o motivație mai mare. În cele din urmă, simpla creare a unui mediu de lucru caracterizat de încredere și prietenos și asigurarea unui leadership de calitate echipelor pot face o diferență semnificativă în atitudinile și comportamentele angajaților.

97. Trecând dincolo de concluziile diagnosticului anterior, în mare parte calitativ, sondajul a contribuit, de asemenea, la descoperirea anumitor nuanțe în poziția instituțiilor față de diferiți indicatori care au făcut obiectul sondajului. Sondajul nu a constatat diferențe semnificative între diferitele grupuri demografice de respondenți (de exemplu, sex, vârstă) în ceea ce privește principalele lor atitudini și comportamente. Cu toate acestea, la nivel de instituție, s-au constatat diferențe semnificative cu privire la multe aspecte în cele 81 de instituții în care a fost aplicat sondajul, ceea ce indică necesitatea unor acțiuni specifice dincolo de reformele generale. De exemplu, au existat diferențe în ceea ce privește calitatea recrutării și indicii de management al performanței, instituțiile locale și teritoriale având, în general, o performanță mai bună. Unele instituții par să fie mai mulțumite de salariile lor și mai încrezătoare în promovări, ceea ce sugerează că leadership-ul lor trebuie să se gândească la alte stimulente nemonetare pentru a motiva un nivel mai ridicat de performanță a personalului.

98. Aceste informații complementare și o înțelegere mai profundă a provocărilor cu care se confruntă administrația publică din România, oferite de sondaj, indică un set de măsuri care pot fi luate pentru a îmbunătăți procesul de selecție și motivația personalului. Direcțiile de acțiune de mai jos se bazează pe recomandările relevante ale analizelor specifice funcțiilor MRU realizate în temeiul RAS privind recrutarea, cadrul de competențe și managementul performanței, dar și salariile în funcție de performanță (pentru agenda reformelor recomandate în raportul de diagnostic de bază al RAS MRU, a se vedea Anexa 5).⁹¹ Aceste recomandări sunt îmbogățite cu alte nuanțe care rezultă din concluziile acestui raport. Recomandările detaliate corespunzătoare fiecărei constatări principale a raportului sunt prezentate în Tabelul 1 de mai jos. Totuși, dincolo de acestea, există o serie de recomandări globale care rezultă din constatările sondajului, inclusiv:

- De a pune un **accent mai mare pe motivația și competențele personalului** atât în procesul de recrutare, cât și în sistemele de management al performanței;
- **De a instrui managerii în vederea dezvoltării de „abilități de gestionare a resurselor umane”** (etichetate „abilități manageriale” în noul cadru de competențe, care includ gestionarea performanței și dezvoltarea echipei).
- **De a îmbunătăți capacitatea departamentelor de RU** de a sprijini managerii în eficientizarea funcțiilor MRU;⁹²
- **De a trece de la o cultură organizațională bazată pe conformitate către una orientată spre rezultate** și către una care încurajează colaborarea și incluziunea, astfel încât angajații să se simtă apreciați pentru munca lor și parte din echipa și instituția lor. O mare parte a impulsului pentru o astfel de schimbare a culturii organizaționale vine din partea conducerii de nivel superior și mediu, pentru care acest raport recomandă formarea în mai multe domenii (a se vedea matricea sau recomandările de mai jos); comunicarea regulată și consecventă către angajați a schimbărilor dorite în cultura organizațională (de exemplu, prin intermediul primăriilor, în timpul ședințelor pe unitate); încurajarea și recunoașterea performanței atât la nivelul indivizilor, cât și al echipelor; investiții în aspectele sociale ale mediului de lucru și încrederea interpersonală în echipe.

⁹¹ Banca Mondială, „Rezultatul 3: Cadrul de competențe. Raport privind competențele și tipurile de posturi în administrația publică din România”, martie 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020; Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Salarizarea în funcție de performanță în administrația publică din România”, mai 2020.

⁹² Recomandările cu privire la modul de îmbunătățire a capacității departamentelor de RU din administrația publică din România vor fi făcute în viitorul livrabil RAS MRU 2.4 *Analiza capacității departamentelor de RU de a implementa reformele propuse*.

- De a institui un **sondaj online regulat adresat personalului** pentru a monitoriza schimbările în experiența și atitudinile personalului de-a lungul timpului; de a descoperi deficiențele; și de a măsura impactul reformelor introduse. Va fi important ca toate datele colectate și analiza sondajului să continue dezagregarea pe principalele categorii de personal (de exemplu, personal contractual versus funcționari publici) pentru a monitoriza diferențele și a veni cu soluții specifice. ANFP primește deja sprijin de la BM pentru colectarea și analiza acestor date pentru alte sondaje efectuate în temeiul acestui RAS și al altora în România.⁹³ Construind și dezvoltând în continuare această capacitate și folosind chestionarul pentru acest sondaj adresat angajaților publici ca punct de plecare, ANFP poate realiza astfel de sondaje privind angajamentul personalului în mod regulat. Pentru mai multe detalii despre modul de desfășurare a sondajelor periodice adresate personalului, a se vedea Anexa 6;
- De a crește **colectarea, utilizarea și analiza datelor** pentru toate practicile de MRU în scopul îmbunătățirii gradului de eficiență, transparență și integritate în administrația publică, precum și de a permite elaborarea de politici bazate pe dovezi.

99. Majoritatea recomandărilor au implicații nu numai pentru funcționarii publici, ci și pentru personalul contractual. Actualul punct de interes strategic al guvernelor în ceea ce privește reformele în materie de MRU îl reprezintă funcționarii publici.⁹⁴ De exemplu, de acum înainte, noul sistem de recrutare este prevăzut doar pentru posturile de funcționar public. Totuși, poate exista o abordare pe etape a recomandărilor în ceea ce privește recrutarea, începând cu funcționarii publici și, ulterior, extinzând, eventual, unele dintre măsuri și la personalul contractual din administrația publică. Mai mult, majoritatea celorlalte recomandări din acest raport sunt aplicabile ambelor categorii de angajați. De exemplu, de consolidarea capacității de management al performanței, îmbunătățirea „abilităților de gestionare a resurselor umane” sau diversificarea stimulentei de performanță cu mai multe recompense nemonetare vor beneficia atât funcționarii publici, cât și personalul contractual.

⁹³ De exemplu, ANFP a realizat un sondaj în rândul personalului de RU pentru a sprijini analiza realizată în temeiul Rezultatului de RAS MRU 2.4 *Analiza capacității departamentelor de RU de a implementa reformele propuse*.

⁹⁴ În prezent, nu există o politică sau o strategie generală de MRU pentru personalul contractual și nici o monitorizare centrală a modului în care funcțiile MRU sunt îndeplinite în ceea ce privește personalul contractual. Analiza de bază a RAS MRU propune modalități de abordare a acestei fragmentări a sistemului de MRU și orientarea acestuia către o viziune strategică comună, care să integreze mai bine funcțiile MRU în diferitele tipuri de posturi. Pentru mai multe detalii, a se vedea Banca Mondială (2019), *Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia*, p. 131 -157.

Tabelul 1: Matricea recomandărilor detaliate

CONSTATĂRILE SONDAJULUI	RECOMANDĂRI	CALENDAR ⁹⁵	PRIORITATE ⁹⁶
SELECTAREA PERSONALULUI POTRIVIT			
<p>2.1 Mecanismul de screening pune accentul pe cunoștințele juridice ale candidaților în detrimentul unei game largi de competențe necesare pentru îndeplinirea eficientă a unei funcții</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesul de screening ar trebui să se concentreze mai mult pe testarea competențelor. Guvernul a aprobat deja reformele politice privind recrutarea în funcția publică.⁹⁷ Ca parte a primei etape, concursul național care generează o listă cu candidați eligibili, componenta de recrutare a RAS recomandă utilizarea tehnicilor Centrului de evaluare pentru a permite testarea competențelor printr-o succesiune de exerciții menite să evidențieze nivelul fiecărei competențe evaluate. Ca o a doua cea mai bună opțiune sau ca o soluție temporară până la înființarea Centrului de evaluare, comisiile de concurs pot fi instruite pentru a testa mai bine competențele generale de bază prin interviuri. • Testarea competențelor în ambele etape ale noului proces de recrutare ar trebui să se bazeze pe noul cadru de competențe pentru administrația publică din România elaborat în temeiul RAS MRU.⁹⁸ Dincolo de abilitățile socio-emoționale tradiționale testate în prezent, cum ar fi gândirea analitică, munca în echipă sau comunicarea, noul cadru de competențe include și competențe 	TM	R

⁹⁵ Termen scurt (TS): 3–12 luni; Termen mediu (TM): 1-3 ani; Termen lung (TL): 3-5 ani.

⁹⁶ Ridicată (R); Medie (M); Scăzută (S).

⁹⁷ Recrutarea pentru posturile vacante la nivel central și teritorial va fi organizată în două etape: 1) un concurs național, organizat de ANFP, care creează o listă de rezervă cu candidați preselecțai; și 2) selecția pe post pentru un anumit post vacant, organizată de fiecare instituție publică, unde numai candidații identificați în prima fază pot fi invitați să participe. Pentru mai multe detalii privind noul sistem de recrutare propus, a se vedea Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020.

⁹⁸ Banca Mondială, „Rezultatul 3: Cadrul de competențe. Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România”, martie 2020.

	<p>extrem de relevante pentru o administrație publică modernă și performantă, cum ar fi inițiativa, orientarea către cetățean, promovarea inovației și leadership (pentru manageri), competențe evidențiate și ca lacune ale acestui sondaj.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pentru ca cadrul de competențe să fie un instrument eficient pentru elaborarea fișelor de post și testarea abilităților cu ocazia interviurile specifice tipului de post din a doua etapă a recrutării, este crucial ca toate instituțiile publice să primească îndrumare și formare centrală în utilizarea acestuia. 		
2.2 Sistemul de recrutare nu este întotdeauna meritocratic	<ul style="list-style-type: none"> • Concursul național se va aplica în toate concursurile deschise care vizează candidați din interiorul și din afara funcției publice.⁹⁹ Ca atare, prin caracterul său transparent și previzibil, se așteaptă să ofere garanții referitoare la competitivitatea și integritatea procesului, cel puțin în prima fază a recrutării. Totuși, acest lucru este valabil numai dacă nu există alte puncte alternative de intrare în funcția publică care să eludeze noul concurs național. De exemplu, analiza RAS privind sistemul de recrutare recomandă limitarea numirilor temporare în funcții de conducere și garantarea faptului că toate numirile sunt strict bazate pe experiență și competențe. 	TM	R
	<ul style="list-style-type: none"> • Pentru a asigura competitivitatea și integritatea celei de-a doua etape de recrutare, selecția pe post, este important să existe un număr minim de candidați (preselectați prin concursul național) care să concureze unul împotriva celuilalt pentru orice funcție dată, iar întrebările de la examen și de la interviu să nu fie transmise dinainte. O posibilă garanție pentru acest lucru este ca ANFP să 	TL	M

⁹⁹ Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020.

	<p>centralizeze date cu privire la a doua etapă a procesului de recrutare (de exemplu, numele și datele de contact ale tuturor candidaților pentru o funcție). Acestea pot fi utile în scopul transparenței în sine și pot permite, de asemenea, efectuarea de audituri <i>ex-post</i>. Acestea pot fi realizate, de exemplu, prin sondaje anuale cu participanții la procesul de recrutare (atât cu cei selectați, cât și cu cei care nu au fost selectați) cu privire la aspectele procedurale ale procesului, precum și la conținutul întrebărilor de screening.</p>		
<p>2.3 Sistemul de recrutare nu atrage și nu selectează persoane care au un scop și o misiune</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Având în vedere importanța motivației în funcția publică pentru angajații performanți din sectorul public, atât Centrul de evaluare (componenta interviului), cât și interviurile specifice postului la nivel instituțional ar trebui să testeze în mod specific acest aspect al motivației candidaților pentru post, mai degrabă decât simpla motivație în general (care poate avea mulți factori determinanți, cum ar fi siguranța locului de muncă). De exemplu, Comisia Europeană are un interviu special de 20 de minute referitor la motivație, care include întrebări despre originea interesului pentru activitate, precum și despre așteptările în carieră.¹⁰⁰ 	TM	R
	<ul style="list-style-type: none"> • Odată ce există diferențe mai mari între punctajele în materie de performanță ale angajaților și/sau există mai multe date disponibile cu privire la performanța personalului, aceste informații pot fi corelate cu datele din procesul de angajare (de exemplu, CV, întrebările de la interviu și performanță). Analiza marilor volume de 	TL	S

¹⁰⁰ Printre altele, acesta implică întrebări cu privire la originea interesului de a lucra pentru UE, conștientizarea și angajamentul față de valorile UE, înțelegerea provocărilor prezente și viitoare ale UE, așteptările cu privire la o carieră în UE. Sursă: Banca Mondială, „Livrabilul 4.1 - Definierea unui model de concurs național”, martie 2020, p. 215.

	<p>date și inteligența artificială pot dezvălui apoi ce componente ale profilului unui candidat sunt cele mai predictive de a fi reținute și de a genera performanțe viitoare într-o anumită organizație sau un anumit tip de post.¹⁰¹</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> • Sentimentul unui scop și simțul misiunii angajaților pot fi menținute și îmbunătățite și mai mult pe parcursul carierei prin încorporarea aspectelor legate de motivație în pregătirea tehnică, cum ar fi prezentarea de modele sau stabilirea așteptărilor. Dovezi experimentale recente arată impactul încorporării unor astfel de aspecte motivaționale într-un modul de instruire aplicată în domeniul productivității și inovării asupra comportamentelor funcționarilor publici, calității managementului și orientării generale spre performanță a culturii organizaționale.¹⁰² Mai mult, sentimentul unui scop poate fi cultivat prin comunicarea regulată din partea managementului superior cu privire la misiunea organizației și a faptului că munca fiecărui individ și a echipei contribuie la realizarea acestui lucru. 	TM	S
MENȚINEREA MOTIVAȚIEI PERSONALULUI			
3.1 Deși evaluările performanței sunt	<ul style="list-style-type: none"> • Managementul performanței nu poate funcționa fără o stabilire mai atentă a obiectivelor, care este în prezent cel mai puțin utilizat 	TS	R

¹⁰¹ O companie de consultanță numită Empirical Hire aplică deja cu succes această abordare pentru a îmbunătăți rezultatele recrutării în diferite organizații din sectorul public și privat.

¹⁰² Experimentul desfășurat în sistemul public din Ghana cu privire la o formare în domeniul productivității, care, pe lângă instrumentele de productivitate, a inclus și un videoclip motivațional cu șeful serviciului public și alți înalți oficiali vorbind despre importanța inovației și productivității, precum și cu funcționari publici împărtășind exemple despre modul în care au elaborat și au introdus idei inovatoare pentru a îmbunătăți performanța. Pentru mai multe detalii, a se vedea: Azulai, M., Rasul, I., Rogger, D., Williams, M. (2020). Can Training Improve Organizational Culture? Experimental Evidence from Ghana's Civil Service (Poate formarea îmbunătăți cultura organizațională? Dovezi experimentale din sistemul public din Ghana - n.tr.), *World Bank Working Paper*, Washington, DC: Banca Mondială.

efectuate în mod regulat, acestea nu identifică în mod clar obiectivele personalului și nici nu fac diferența din perspectiva performanței în atingerea acestor obiective	<p>element al procesului (în special pentru personalul contractual). Astfel cum s-a susținut și în analiza de RAS MRU privind managementul performanței, indicatorii și obiectivele de performanță ar trebui să fie adaptate postului respectiv și stabilite împreună cu angajatul, mai degrabă decât pur și simplu preluate din fișele de post.¹⁰³ Această abordare ar introduce un mai puternic simț al proprietății și o responsabilizare mai mare în proces și ar permite o măsurare mai precisă a performanței. În acest scop, managerii ar trebui să fie instruiți în stabilirea obiectivelor și în utilizarea noului cadru de competențe pentru acest exercițiu.</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> Organizațiile trebuie să stabilească priorități organizaționale clare și credibile și să coreleze mai bine procesele de stabilire a obiectivelor organizaționale și individuale pentru a oferi angajaților o „direcție clară” - ceea ce lipsește în prezent, după cum o reflectă nivelurile foarte scăzute de aliniere a misiunilor. În ministerele în care există deja planuri strategice instituționale, acestea ar trebui să se reflecte mai bine în obiectivele de performanță individuală. Managerii ar trebui să utilizeze o combinație de sarcini din fișele de post și scopuri derivate din obiectivele organizaționale anuale pentru a stabili obiectivele individuale. Ca un prim pas, se recomandă ca acest exercițiu să se facă pentru înalții funcționari publici și managerii de nivel mediu și înalt.¹⁰⁴ 	TM	M
	<ul style="list-style-type: none"> Pentru a permite o evaluare a performanței mai obiectivă, corectă și diferențiată, baza dovezilor pentru evaluarea performanței ar trebui extinsă dincolo de propria judecată a managerilor și ar putea 	TS	M

¹⁰³ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020.

¹⁰⁴ Ibidem.

	<p>include feedback-ul colegilor și al personalului, ca elemente minime pentru înalții funcționarii publici. Un astfel de feedback multi-sursă poate fi furnizat cel mai bine într-o manieră transparentă, dar discretă, într-o formă digitalizată, care contribuie, de asemenea, la înregistrarea continuă a performanței angajaților.</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> • O altă modalitate de a face mai bine diferența între diferitele niveluri de performanță, în special pentru cei mai performanți angajați și pentru cei mai puțin performanți angajați, este instruirea <i>ex-ante</i> cu privire la cadrul de referință¹⁰⁵ pentru manageri privind modul de evaluare a performanței într-o organizație sau pentru anumite tipuri de posturi. Un alt instrument este calibrarea <i>ex-post</i> a punctajelor, care presupune ca managerii să se întâlnească pentru a discuta punctajele și a le valida. Deși acesta este un proces care presupune multe resurse, el ar trebui introdus și pilotat cel puțin pentru evaluarea înalților funcționari publici.¹⁰⁶ 	TM	S
	<ul style="list-style-type: none"> • Investițiile în îmbunătățirea și continuarea digitalizării a Sistemelor Informatizate de Management (SIM) la nivel organizațional pot facilita colectarea și analiza datelor pe care se bazează evaluările individuale ale performanței. Dacă sunt mai bine diferențiate, rezultatele evaluărilor anuale ar trebui raportate ANFP de către instituții în scopul monitorizării și analizei. 	TL	R
3.2 Evaluările performanței sunt	<ul style="list-style-type: none"> • După cum s-a arătat în toate analizele efectuate în temeiul RAS MRU, evaluarea performanței ar trebui să fie mai bine încorporată 	TL	R

¹⁰⁵ Ideea de bază a cadrului de referință este că, înainte de evaluarea anuală a performanței, managerilor dintr-o organizație li se oferă îndrumări și instruire cu privire la modul de a evalua diferitele aspecte ale performanței (în special comportamentale, calitative și alte aspecte ale performanței care sunt dificil de măsurat cantitativ pe baza datelor administrative) și de a face diferența între diferitele niveluri de performanță.

¹⁰⁶ Banca Mondială, „Livrabilul 5.1 Analiza sistemului de management al performanței”, mai 2020.

utilizate numai ca o formalitate pentru promovarea personalului, responsabilizare sau salarizare	în procesele de MRU de bază, cum ar fi managementul carierei sau recompensarea. Totuși, pentru aceasta, sistemul de management al carierei trebuie reformat pentru a asigura mai multe căi și oportunități de promovare pentru personalul talentat și performant, în special în funcții de conducere.		
	<ul style="list-style-type: none"> • Cu condiția să existe mai multe oportunități de promovare și ca punctajele de performanță să devină mai diversificate, acestea pot deveni condiții pentru promovări (un anumit număr de ani de performanță corespunzătoare și cel puțin un an de rezultate peste medie). Noul cadru de competențe ar putea fi utilizat într-un mod similar pentru a identifica candidații pentru promovare - de exemplu personalul trebuie să demonstreze nu numai competențele necesare pentru gradul lor actual, ci și cel puțin câteva competențe-cheie peste medie pentru avansarea în gradul următor. 	TL	R
	<ul style="list-style-type: none"> • În afară de promovări, există și alte oportunități de dezvoltare a carierei care pot fi folosite ca recompensă bazată pe performanțe ridicate, cum ar fi schemele de mobilitate orizontală coordonate central și programele de schimb de personal.¹⁰⁷ 	TM	M
	<ul style="list-style-type: none"> • Colectarea regulată a datelor privind performanța personalului prin folosirea de SIM integrate poate permite, de asemenea, utilizarea unor astfel de informații ca bază pentru deciziile în materie de RU. 	TL	M
3.3 Discuțiile legate de performanță și feedback-ul informal	<ul style="list-style-type: none"> • În timp ce marea majoritate a respondenților afirmă că au discuții anuale legate de performanță, precum și că beneficiază de feedback informal suplimentar din partea managerului lor, lucrurile 	TS	R

¹⁰⁷ Ibidem.

<p>motivează personalul și sunt din ce în ce mai des cerute</p>	<p>pot fi îmbunătățite în ceea ce privește natura acoperirii, conținutul și impactul acestor interacțiuni. Pentru început, managerii nu ar trebui să facă discriminări între funcționarii publici și personalul contractual în discuțiile legate de performanță (în prezent, aceștia din urmă au o rată de conformitate mai mică în acest sens). Mai mult, astfel de discuții ar trebui să fie constructive și orientate spre viitor, mai degrabă decât concentrate doar pe realizările și greșelile din trecut. Personalul consideră că, alături de finalizarea sarcinilor, astfel de discuții ar trebui să includă și sfaturi cu privire la modul de îmbunătățire a competențelor și comportamentelor specifice, precum și sfaturi în vederea dezvoltării carierei. Mai mult, managerii ar putea folosi aceste discuții pentru a reaminti personalului importanța muncii lor pentru îndeplinirea misiunii organizației.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pentru un astfel de tip de discuții, managerii necesită instruire, nu numai pentru a oferi feedback și sfaturi eficiente, ci și pentru a purta discuții dificile, dar fructuoase, cu angajații cu performanțe slabe. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • După cum a arătat și analiza managementului performanței efectuată în temeiul RAS MRU, dincolo de actualele discuții anuale obligatorii legate de performanță, managerii ar trebui încurajați să facă verificări frecvente (informale) pe tot parcursul anului și chiar să aibă discuții legate de performanță semestriale sau trimestriale puțin mai formale (care au nici o consecință formală asupra punctajului final de performanță).¹⁰⁸ Acest lucru ar putea deveni 	TS	M

¹⁰⁸ Ibidem.

	parte a obiectivelor proprii ale managerilor în evaluarea performanței individuale.		
3.4 Un salariu satisfăcător nu motivează în sine personalul, dar creșterile individuale de salariu ar face acest lucru	<ul style="list-style-type: none"> Deși în prezent creșterile salariale sunt fie legate de vechime, fie generale, ar trebui să existe mai multă flexibilitate în acordarea de creșteri salariale individuale, cu justificarea corespunzătoare legată de performanță. 	TL	M
3.5 În contextul mecanismelor de stimulare limitate, managerii recurg la instrumente motivaționale informale și intrinseci	<ul style="list-style-type: none"> Rezultatele sondajului sugerează că ar trebui acordată o atenție sporită stimulării motivației intrinseci și oferirii de recompense și stimulente nemonetare, care presupun de obicei costuri reduse, dar au un impact ridicat. Utilizarea recompenselor nemonetare ar putea avea un impact și mai mare pentru personalul contractual, deoarece acesta se dovedește a fi mai limitat în ceea ce privește stimulentele monetare/promovările decât colegii funcționari publici. Există diverse instrumente motivaționale intrinseci, cum ar fi inițiativele de recunoaștere socială care pot fi pilotate de organizații. Exemple în acest sens sunt scrisorile de felicitare semnate de miniștri pentru angajații cei mai performanți sau chiar mai multe acordări publice de diplome de recunoaștere pentru performanțe remarcabile. Managerilor li se poate furniza o „fițuică”, precum și sfaturi referitoare la astfel de instrumente motivaționale intrinseci simple. Orice astfel de formă de recunoaștere ar trebui înregistrată în SIM și ar trebui luată în considerare pentru deciziile în materie de RU. Pentru ca aceste instrumente de recunoaștere socială să funcționeze conform 	TS	M

	<p>scopului, va fi important ca numărul de destinatari să fie limitat și ca aceștia să fie selectați cu atenție și transparent.¹⁰⁹</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> În timp ce acest sondaj a furnizat informații valoroase cu privire la ceea ce personalul consideră motivant (de exemplu, feedback, recunoaștere publică în cadrul ședințelor, călătorii și oportunități de instruire), conducerea trebuie să dobândească o bună înțelegere a surselor de motivație ale propriului personal. Acest lucru poate fi evaluat prin brainstorming la nivel de unitate sau ca parte a sondajelor periodice privind angajamentul personalului. Acesta din urmă poate sta, de asemenea, la baza unui proces durabil de colectare a datelor, care oferă o bază de date actualizată pentru deciziile în materie de RU atât la nivel managerial individual, cât și la nivel organizațional. 	TM	S
	<ul style="list-style-type: none"> Managerii eficienți ar trebui, de asemenea, să fie recunoscuți pentru performanța lor și încurajați să împărtășească experiența și bunele practici cu alți manageri printr-un program structurat, de exemplu ca vorbitori invitați la cursuri de instruire privind managementul performanței sau la evenimentul anual al Premiului de Excelență pentru Serviciul Public, organizat de ANFP. 	TM	M
<p>3.6 Un mediu de lucru amiabil, relațiile interumane și încrederea stimulează motivația</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recunoscând limitările stimulentele formale, managerii ar trebui să se gândească la calitatea mediului de lucru ca la un instrument motivațional eficient aflat sub controlul lor și ca la ceva care îi poate diferenția ca funcționari publici de conducere cu bune abilități manageriale. Aceștia ar trebui să depună eforturi conștiente pentru a crea o echipă și un climat de lucru constructive, exprimând apreciere, ajutându-i pe cei care se confruntă cu dificultăți, ascultând personalul, dând dovadă de empatie și încurajând spiritul de echipă. Acest lucru ar fi, de asemenea, important pentru a acoperi decalajele existente între funcționarii publici și personalul 	TS	R

¹⁰⁹ Ibidem.

	<p>contractual, care îndeplinesc adesea roluri foarte similare, dar sunt supuși unor regimuri diferite de MRU.</p> <ul style="list-style-type: none"> Efortul managerilor de a crea în mod activ un mediu de lucru amiabil ar trebui încurajat și recompensat, de exemplu prin recunoașterea managerilor cu rezultate remarcabile. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Încurajarea și recunoașterea echipelor pentru realizări deosebite ar contribui la relații sănătoase la locul de muncă, la o performanță mai bună a echipei și la o trecere către o cultură organizațională mai orientată spre rezultate. Deoarece, în prezent, nu există un cadru pentru monitorizarea și recunoașterea performanței la nivelul unităților organizaționale, cooperarea la nivelul echipelor ar putea fi încurajată și prin recunoașterea acesteia la evaluarea individuală a performanței, de exemplu ca parte a evaluării performanței manageriale. Acest lucru ar putea fi pilotat într-o instituție centrală înainte de a fi implementat la nivel mai larg. 	TS	M
3.7 Leadership-ul și calitatea managementului contează pentru motivația angajaților	<ul style="list-style-type: none"> Atât recrutarea, cât și promovarea la niveluri manageriale (superioare) ar trebui să fie condiționate de performanța dovedită (inclusiv în managementul și motivarea performanței personalului), precum și de competențele relevante la nivel managerial. În noul cadru de competențe, acestea includ leadership, managementul performanței, dezvoltarea echipei, încurajarea angajamentului și promovarea inovației și orientarea schimbării.¹¹⁰ 	TM	M
	<ul style="list-style-type: none"> De asemenea, este nevoie de un program de învățare extins sau structurat de „gestionare a resurselor umane” pentru managerii în funcție la ora actuală. Acest lucru ar trebui să se bazeze pe abilitățile manageriale evidențiate în cadrul de competențe și ar trebui să includă instruire cu privire la modul de a stabili 	TM	R

¹¹⁰ Banca Mondială, „Rezultatul 3: Cadrul de competențe. Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România”, martie 2020.

	<p>obiectivele, de a evalua competențele și de a ajuta personalul să le dezvolte, de a oferi feedback personalului, de a încuraja munca în echipă, de a crea o cultură organizațională mai incluzivă și mai colaborativă și de a face personalul să se simtă apreciat pentru munca realizată.</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> • Mai mult, sondajul sugerează că personalul ar aprecia, de asemenea, o schimbare către un stil de leadership mai puțin ierarhizat. Astfel cum s-a menționat în recomandările de la punctul 2.3, este important ca o astfel de formare să includă aspecte legate de motivație prin prezentarea de modele de urmat managerilor și subliniind valoarea leadership-ului informal prin acțiuni ca și luarea inițiativei. asumarea responsabilităților pentru anumite sarcini, a fi un exemplu de profesionalism, etc. 	TL	S

ANEXE

Anexa 1: Conceperea sondajului, eșantionare, implementare și analiză

Conceperea sondajului

100. Sondajul adresat angajaților publici a fost conceput pentru a înțelege provocările cu care se confruntă angajații în sarcinile lor zilnice și pentru a surprinde experiențele-cheie din administrația publică. Modulele sondajului au urmat în general principalele priorități de reformă în materie de MRU ale Guvernului român, astfel cum s-au reflectat în componentele RAS MRU, precum recrutarea, promovarea, managementul performanței, recompense, precum și atitudinile și percepțiile angajaților despre aceste practici de MRU și mediul lor general de lucru. Sondajul a inclus întrebări cu privire la o serie de domenii tematice diferite, după cum se subliniază în Tabelul 2 de mai jos.

Tabelul 2: Tematici abordate în sondajul adresat angajaților publici

Tematică	Întrebări adresate în sondaj
Recrutare	Întrebările au acoperit aspecte-cheie ale proceselor de recrutare și angajare, inclusiv atractivitatea unei cariere în administrația publică, procesele de recrutare și angajare, cerințele legate de competențe și metodele de selecție.
Managementul performanței	Întrebările au vizat implementarea proceselor de evaluare a performanței, inclusiv stabilirea obiectivelor, discuțiile formale legate de performanță, punctajul în materie de performanță, precum și feedback-ul informal și mecanismele de stimulare.
Alte practici de MRU (progres în carieră, recompensare, instruire etc.)	De asemenea, s-au pus întrebări despre alte practici de RU, inclusiv promovări, concedieri, rotația personalului, recompense și practici de leadership.
Mediul de lucru	Întrebările au urmărit, de asemenea, să înțeleagă mediul de lucru în care angajații își desfășoară activitatea în termeni de mediu fizic (condiții de birou și echipamente), resurse umane și financiare, precum și relații interumane (încredere, colaborare în echipă etc.).
Atitudini	Întrebările privind comportamentele și atitudinile angajaților au fost încorporate în module,

	explorând teme precum alinierea misiunilor, motivația, angajamentul, satisfacția la locul de muncă, încrederea și etica.
--	--

101. Elaborarea sondajului a inclus, de asemenea, abordări metodologice inovatoare pentru a reduce potențialele tendințe de dezirabilitate socială în răspunsuri - oferirea de răspunsuri așteptate de către conducere, în loc de opinii oneste. Toate interviurile au început cu asigurări legate de anonimatul și confidențialitatea răspunsurilor. Respondenții au fost apoi împărțiți aleatoriu în două grupuri, astfel încât mai multe seturi de întrebări să poată fi adresate, la nivel individual, unui procent de 50% dintre respondenți și, la nivel organizațional, celeilalte jumătăți. Compararea rezultatelor la nivel individual și organizațional poate dezvălui, de asemenea, potențiale prejudecăți referitoare la răspunsuri. De exemplu, respondenții se pot simți împiedicați să relateze sincer despre experiențele lor directe, dar se simt mai confortabil discutând despre practici și tendințe observate la nivelul întregii lor organizații. Pentru a verifica dacă respondenții au fost atenți, în anumite cazuri s-a schimbat încadrarea întrebărilor, astfel încât respondenții să nu poată alege aceeași opțiune de răspuns pentru un set de întrebări (de exemplu, să aleagă automat „acord total” pentru o listă întregă de afirmații). În cele din urmă, una dintre principalele inovații în implementarea sondajului a fost realizarea de interviuri atât față în față, cât și online în cadrul acelorași organizații (deși folosind un eșantion diferit de respondenți). Această metodologie permite verificarea diferențelor sistematice în răspunsurile furnizate la aceleași întrebări în persoană și online, inclusiv orice prejudecăți în raportare. De exemplu, răspunsurile în persoană ar putea fi ușor diferite, deoarece prezența enumeratorului poate influența încrederea respondentului în anonimatul răspunsurilor.

Eșantionare

102. Cadrul de eșantionare a fost conceput pentru a oferi o imagine reprezentativă a administrației publice din România la nivel central și local. Pentru a realiza acest lucru, 19 instituții la nivel central au fost alese ca parte a cadrului de eșantionare, inclusiv 12 ministere și cinci agenții specializate selectate aleatoriu, ANFP și Curtea de Conturi (unde Banca Mondială sprijină un alt proiect). Pentru colectarea datelor în instituțiile la nivel local și teritorial, au fost selectate 14 din cele 41 de județe ale României. Din fiecare dintre cele șapte regiuni de dezvoltare ale României, două județe au fost selectate în mod aleatoriu. În fiecare dintre cele 14 județe, șase tipuri de instituții locale/teritoriale au fost selectate: Consilii județene, primării ale municipiilor reședință de județ, prefecturi, direcții generale de asistență socială și protecția copilului (serviciu public la nivel local), direcții județene pentru agricultură (serviciu public teritorial „deconcentrat” al Ministerului Agriculturii), direcții județene de sănătate publică (serviciu public teritorial „deconcentrat” al Ministerului Sănătății). În total, 19 instituții la nivel central și 84 de instituții la

nivel local și teritorial au format cadrul instituțional de eșantionare. Pentru o listă completă a instituțiilor, a se vedea Anexa 3.

103. Eșantionul respondenților individuali a fost extras din evidența angajaților (funcționari publici și personal contractual) fiecărei instituții. Având în vedere distribuția inegală a angajaților între instituții, pentru a oferi o imagine reprezentativă, eșantionul a fost extras ca procent pentru fiecare categorie de personal: manager de nivel central (50%); funcționar public de nivel central (25%); personal contractual de nivel central (50%); manager de nivel local (20%); funcționar public de nivel local (20%); și personal contractual de nivel local (30%). Pentru a asigura un număr rezonabil de observații în cadrul fiecărei instituții, au fost impuse, de asemenea, constrângeri minime și maxime cu privire la dimensiunea eșantionului în cadrul fiecărei categorii de personal.¹¹¹ Cadrul final de eșantionare a inclus 6 057 angajați din 102 instituții. Acesta a fost împărțit în mod egal între angajații de la nivel central (51%) și cei de la nivel local (49%); și ponderat după funcționari publici (81%) și personal contractual (19%), reflectând distribuția efectivelor de funcționari publici (86%) în raport cu personalul contractual.

Implementare

104. Sondajul a fost implementat în două moduri: interviuri față în față și un chestionar online. Activitatea de teren a fost desfășurată de Metro Media Transilvania în numele Băncii Mondiale și a fost sintetizată de către aceasta, fiind desfășurată între iunie 2019 și ianuarie 2020. Dintre cele 103 instituții vizate inițial în cadrul eșantionului, 81 de instituții au fost de acord să participe la sondajul față în față și 56 la sondajul online (toate acestea au participat și la sondajul față în față). În cadrul instituțiilor preselectate care au acceptat să participe la colectarea datelor, rata de răspuns a fost de 92% (3 316/3 592) pentru sondajul față în față și de 24% (2 721/11 026) pentru sondajul online. Eșantionul a inclus atât funcționari publici, cât și personal contractual din toate instituțiile în care a fost aplicat sondajul.

105. Caracteristicile eșantionului final elaborat sunt prezentate în Tabelul 3 mai jos. Managerii funcționari publici reprezintă aproape 15% din eșantionul pentru sondajul față în față, iar personalul contractual reprezintă un alt 13% din eșantion. Aproximativ 68% din eșantionul pentru sondajul în persoană au fost persoane de sex feminin, iar vârsta medie a participanților a fost de 46 de ani. În medie, respondenții au lucrat în funcția lor actuală mai mult de 7 ani, au lucrat în mai multe instituții și au stat în administrația publică din România timp de 15 ani. În timp

¹¹¹ Minimele și maximele au fost stabilite după cum urmează, pe baza distribuției personalului în fiecare funcție între instituții: manageri de nivel central (minim = 20; nu a fost stabilit un maxim); funcționar public de nivel central (minim = 100; maxim = 250); personal contractual de nivel central (minim = 20; maxim = 70); manager de nivel local (minim = 4; nu a fost stabilit un maxim); funcționar public de nivel local (minim = 20; maxim = 50); și personal contractual de nivel local (minim = 15; maxim = 30).

ce numărul de instituții pentru sondajele online finalizate a fost puțin mai mic (56 de sondaje online comparativ cu 81 de sondaje față în față), caracteristicile respondenților din ambele tipuri de sondaj sunt similare.

Tabelul 3: Eșantionul final pentru sondajele față în față și online

	Față în față	Online
Numărul total de încercări de interviuri	3 592	11 026
Numărul total de interviuri finalizate/Procent	3 316 (92%)	2 721 (24%)
Numărul de funcționari publici non-manageri	2 287	
Numărul de manageri funcționari publici	491	
Numărul persoanelor angajate ca personal contractual	438	
Instituții		
Număr de instituții	81	56
Centrale - # respondenți (# instituții)	1 171	
Locale - # respondenți (# instituții)	1 324	
Teritoriale - # respondenți (# instituții)	821	
Caracteristici		
Vârstă (medie)	46	45
Femei (%)	68	74
Ani în funcția actuală	7,3	8
Domeniu (# mediu de instituții)	1,5	1,8
Ani în administrația publică	15	13

Analiză

106. Cea mai mare parte a analizei din acest raport a fost realizată pe baza rezultatelor sondajului față în față. Motivul este că instrumentul aplicat față în față a inclus mult mai multe întrebări și, prin urmare, a furnizat date mai cuprinzătoare decât chestionarul redus difuzat electronic. Cu toate acestea, analiza a căutat potențiale diferențe între rezultatele la aceleași întrebări din cele două tipuri de sondaje și informații despre astfel de diferențe.

107. Raportul analizează și arată modul în care răspunsurile la întrebările privind recrutarea, managementul performanței, alte practici de MRU și practicile conexe de management, variază în funcție de atitudinile administrației publice. Sondajul surprinde, de asemenea, o serie de atitudini importante sau indicatori ai „rezultatelor” susceptibile de a fi afectate de recrutare, managementul performanței, alte practici de MRU, precum și de practicile de management în general. Acestea includ diferiți indicatori ai motivației personalului, satisfacției determinate de actualul post, ai participării active la locul de muncă, ai încrederii în manageri, colegi din echipă

și instituție, indicatori ai unor conduite lipsite de etică, cum ar fi acceptarea de cadouri, sau abateri disciplinare, precum și indicatori ai rotației personalului, cum ar fi căutarea altor locuri de muncă și intenția de a renunța.

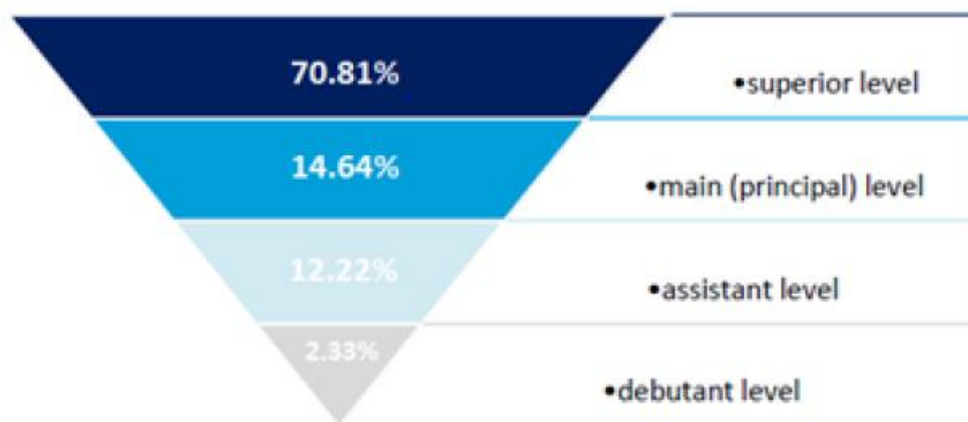
108. Analiza triangulează rezultatele sondajului cu alte exerciții calitative efectuate în temeiul RAS MRU.

În interpretarea rezultatelor sondajului aplicat angajaților publici, raportul se bazează pe concluziile activității desfășurate de echipă în cadrul altor componente ale RAS MRU din analiza juridică și instituțională, focus grupuri și interviuri calitative finalizate cu părțile interesate-cheie, inclusiv manageri și funcționari publici din mai multe instituții centrale. Aceste activități suplimentare includ, de asemenea, o analiză comportamentală efectuată în colaborare cu Unitatea eMBeD a Băncii Mondiale. Raportul a verificat barierele comportamentale care ar putea împiedica implementarea unor practici de management mai bune, inclusiv implementarea sistemului actual de evaluare a performanței.

Anexa 2: Prezentare generală a resurselor umane din administrația publică din România¹¹²

109. Funcționarii publici reprezintă un segment foarte important din forța de muncă administrativă din sectorul public din România. Funcționarii publici sunt cei care ocupă funcții publice, adică cei care exercită „prerogative de putere publică”.¹¹³ În prezent, doar aproximativ 11% din personalul din sectorul public sunt funcționari publici (173 655 la sfârșitul anului 2020).¹¹⁴ Aceștia sunt clasificați în înalți funcționari publici, funcționari publici în funcții de conducere sau de execuție (nivel operațional).¹¹⁵ Există un dezechilibru ridicat în ceea ce privește vechimea, cu un procent foarte mare de funcționari publici în funcții de execuție la cel mai înalt nivel de vechime (superior) și un procent foarte mic de debutanți (funcționari publici nivel de începător) (a se vedea Figura 23 de mai jos). Funcționarii publici sunt supervizați de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP).

Figura 23: Funcționari publici în funcții de execuție după grad



Sursă: Banca Mondială (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia

110. Marea majoritate a personalului din sectorul public este personal contractual. Aceștia sunt angajați în temeiul Codului Muncii (Legea nr. 53/2003), care intră sub mandatul Ministerului Muncii și Justiției Sociale (MMJS), și al diverselor acte normative specifice emise de ministerele

¹¹² Această anexă este o sinteză având la bază Capitolul 3 al Băncii Mondiale (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia, care oferă o imagine de ansamblu cuprinzătoare a resurselor umane din administrația publică din România.

¹¹³ OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

¹¹⁴ Raportul anual de activitate pentru anul 2020 al ANFP, p. 18.

¹¹⁵ OUG nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

de resort relevante.¹¹⁶ Inspectia Muncii (IM), subordonată MMJS, păstrează evidența contractelor de muncă atât în sectorul public, cât și în cel privat, și verifică respectarea reglementărilor privind securitatea și sănătatea în muncă. Totuși, dincolo de acest aspect, nu există date centralizate privind personalul contractual, există o verificare limitată a conformării instituțiilor/autorităților publice, de exemplu, cu dispozițiile legate de recrutare și promovare pentru această categorie de personal și nu există o politică sau strategie generală privind managementul personalului contractual din administrația publică. În plus față de personalul contractual, magistrații, profesorii, demnitarii (persoane numite politic) și asistenții acestora sunt, de asemenea, excluși în mod explicit din Legea funcționarilor publici.

111. Nu există o imagine de ansamblu clară privind numărului de angajați personal contractual din sectorul public sau din administrația publică „mai restrânsă”. Conform estimărilor bazate pe datele ANFP, aproximativ 42,4% dintre posturi sunt destinate funcționarilor publici, în timp ce restul sunt destinate personalului contractual. La nivel local, aproximativ 71% din personalul acestor instituții este contractual, în timp ce cifra corespunzătoare la nivel central și teritorial este de doar 15%.

112. Per ansamblu, este dificil să se facă o distincție sistematică și fără echivoc între funcțiile care exercită prerogative de putere publică și, prin urmare, ar trebui să fie ocupate de funcționari publici, și funcțiile pentru care acest lucru nu este valabil și, prin urmare, pot fi ocupate de personal contractual. Fișele de post pentru personalul contractual și funcționarii publici sunt uneori similare, iar personalul contractual desfășoară ocazional activități similare celor desfășurate de funcționarii publici din cadrul aceleiași instituții. Lipsa unei interpretări consecvente a prerogativelor de putere publică generează o serie de provocări în ceea ce privește transparența și managementul diferitelor tipuri de resurse umane.

¹¹⁶ În timp ce Codul Muncii stabilește condiții generale pentru angajarea personalului contractual în sectorul public și în sectorul privat, ministerele de resort decid asupra condițiilor specifice de angajare pentru personalul contractual din domeniul lor de specialitate (de exemplu, Ministerul Educației reglementează recrutarea și managementul carierei de profesor).

Anexa 3: Tabele cu corelații

Tabelul 4: Corelația dintre legătura cu obiectivele organizaționale (indice) în materie de rezultate în administrația publică

VARIABLE	(1) motivation _std	(2) satisfied_ std	(3) motivation_inde x_std	(4) trust_index _std	(5) overall_engageme nt_std	(6) turnover_inde x_std
target_index _std	0,103*** (0,0203)	0,312*** (0,0192)	0,148*** (0,0274)	0,274*** (0,0248)	0,288*** (0,0209)	-0,251*** (0,0261)
Verificări						
femei	0,0417 (0,0349)	0,0778* (0,0417)	0,0959*** (0,0359)	-0,151*** (0,0355)	0,0561 (0,0351)	-0,106*** (0,0402)
educație_m aster	0,0335 (0,0413)	-0,0620 (0,0376)	0,0525 (0,0377)	0,00125 (0,0371)	0,00922 (0,0371)	0,166*** (0,0450)
-	0,00499**					
vârstă	* (0,00227)	0,00336 (0,00256)	-0,00351 (0,00269)	-0,00345 (0,00258)	0,00272 (0,00252)	-0,00754*** (0,00260)
manager	0,0865* (0,0510)	0,0478 (0,0401)	0,102*** (0,0482)	0,0168 (0,0442)	0,0800 (0,0482)	-0,0342 (0,0616)
angajați_rec ent	-0,00609 (0,0476)	0,0577 (0,0492)	0,0409 (0,0556)	0,0807* (0,0482)	0,0536 (0,0367)	-0,126*** (0,0557)
clasa1	-0,200*** (0,0807)	0,0134 (0,0742)	-0,124* (0,0741)	-0,213*** (0,0755)	-0,199*** (0,0588)	-0,00359 (0,0969)
clasa2	0,0598 (0,101)	0,0509 (0,0568)	0,0617 (0,0818)	0,0331 (0,0804)	0,0179 (0,0689)	-0,0176 (0,0939)
Constant	0,224 (0,138)	-0,220 (0,141)	0,0646 (0,150)	0,305*** (0,147)	-0,121 (0,140)	0,367*** (0,150)
Observații	3 153	3 279	3 284	3 271	3 146	2 874
Coeficient de determinați e	0,027	0,100	0,034	0,095	0,098	0,080

Importante erori standard

între paranteze

*** p<0,01,

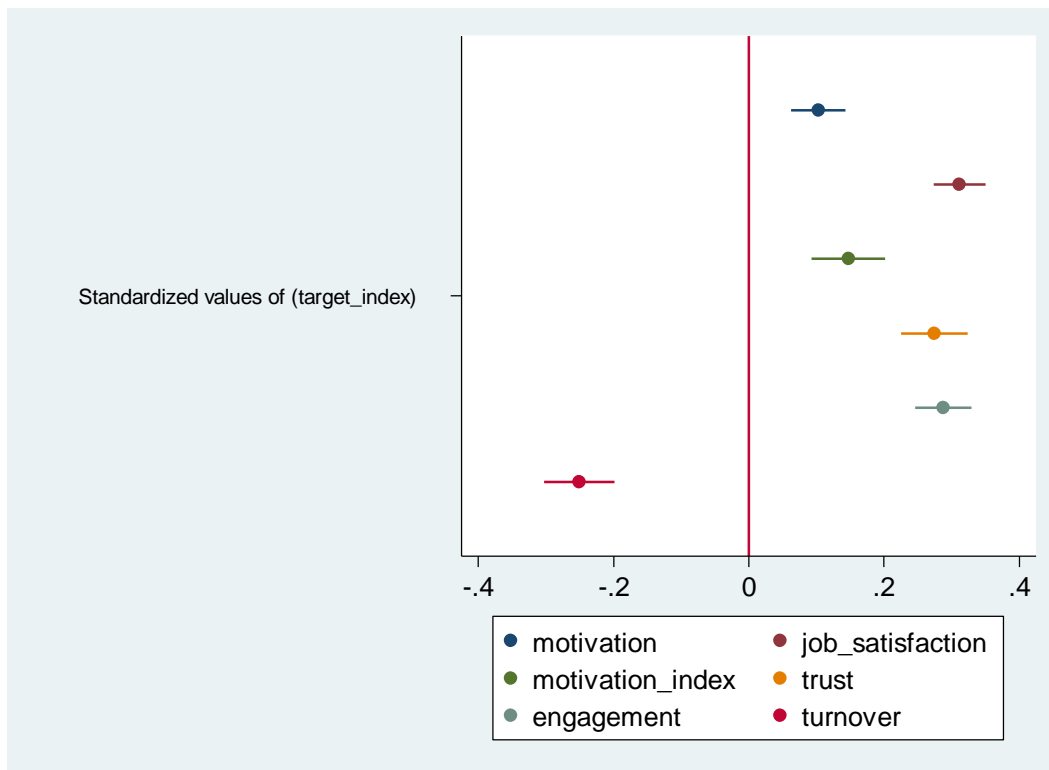
** p<0,05, *

p<0,1

NOTE: Regresii OLS (metoda celor mai mici pătrate) cu erori standard grupate la nivelul celor 81 de instituții.

„target_index_std” include o serie de întrebări adresate cu privire la legăturile cu obiectivele organizaționale. Motivația este o versiune standardizată a nivelului actual de motivație. Satisfacția la locul de muncă este versiunea standardizată a unui binar = 1 dacă respondentul resimte un „acord puternic” cu afirmația conform căreia este mulțumit de locul de muncă, Indicele de motivație este un indice mediu standardizat al tuturor întrebărilor din AWE2.4, inclusiv satisfacție, efort și interes pentru post. Trust_index este media standardizată a încrederii în manager, colegi și angajați din instituție. Ethics_index este media standardizată a întrebărilor de etică (AWE4_1). Overall_engagement este media standardizată a tuturor seturilor de întrebări standardizate privind angajamentul adresate respondentului. Turnover_index este indicele standardizat al întrebărilor incluse în MRU1.1 și MRU1.2.

Figura 24: Coeficienții legăturii cu obiectivele organizaționale (index) în materie de rezultate standardizate în administrația publică



Tabelul 5: Corelația discuțiilor (indice) privind obiectivele în administrația publică

VARIABLE	(1) motivation_std	(2) satisfied_std	(3) motivation_index	(4) trust_index_std	(5) ethics_index_std	(6) overall_engagement_std	(7) turnover_index_std
discussions_std	0,0992*** (0,0227)	0,181*** (0,0224)	0,0535*** (0,00967)	0,277*** (0,0200)	-0,0753*** (0,0154)	0,175*** (0,0223)	-0,111*** (0,0227)
Verificări							
femei	0,0470 (0,0352)	0,0831* (0,0458)	0,0448*** (0,0145)	-0,129*** (0,0389)	-0,0751* (0,0404)	0,0805*** (0,0386)	-0,117*** (0,0455)
educație_master	0,0388 (0,0410)	-0,0711 (0,0430)	0,0181 (0,0141)	-0,0136 (0,0385)	-0,00391 (0,0383)	0,00229 (0,0398)	0,177*** (0,0512)
vârstă	-0,00237 (0,00237)	0,00857*** (0,00290)	2.87e-05 (0,000979)	0,00111 (0,00262)	0,000608 (0,00226)	0,00683*** (0,00314)	-0,0103*** (0,00307)
manager	0,0888 (0,0573)	-0,00309 (0,0434)	0,0318* (0,0185)	-0,0684 (0,0434)	-0,115*** (0,0356)	0,0433 (0,0464)	-0,0227 (0,0624)
angajați_recent	-0,0383 (0,0519)	0,0392 (0,0603)	0,0175 (0,0219)	0,0467 (0,0526)	-0,157*** (0,0542)	0,0352 (0,0498)	-0,106 (0,0640)
clasa1	-0,247*** (0,0799)	-0,0150 (0,0897)	-0,0646*** (0,0284)	-0,279*** (0,0759)	0,0736 (0,0910)	-0,248*** (0,0704)	0,0161 (0,109)
clasa2	0,0475 (0,103)	0,0339 (0,0724)	0,0138 (0,0328)	-0,00673 (0,0871)	0,145 (0,0890)	-0,0226 (0,0851)	-0,0115 (0,111)
Constant	0,133 (0,143)	-0,433*** (0,168)	4,096*** (0,0551)	0,153 (0,153)	-0,0212 (0,135)	-0,283 (0,173)	0,492*** (0,181)
Observații	2 864	2 967	2 974	2 960	2 976	2 854	2 609
Coeficient de determinație	0,030	0,038	0,035	0,100	0,015	0,047	0,029

Importante erori standard între paranteze

*** p<0,01, **

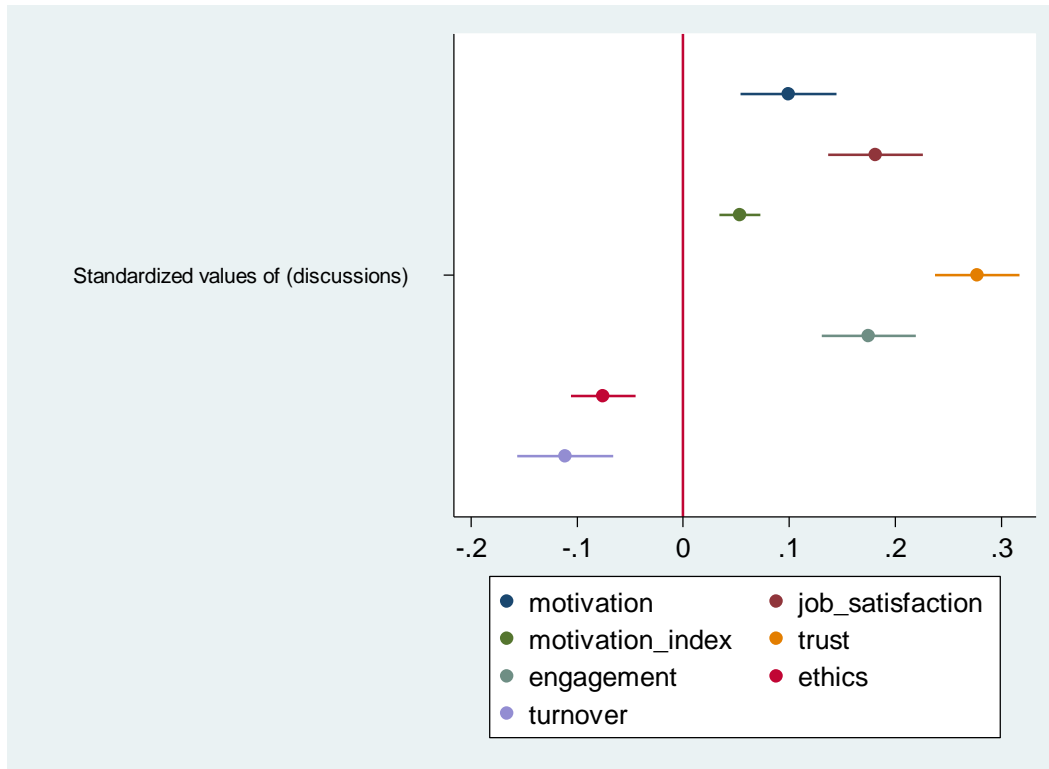
p<0,05, * p<0,1

NOTE: Regresii OLS (metoda celor mai mici pătrate) cu erori standard grupate la nivelul celor 81 de instituții.

Indicele discuțiilor standardizate include: evaluare formală și feedback informal din partea managerului, utilitatea feedback-ului, dacă s-a primit feedback sub forma unor laude informale sau publice din partea managerului, dacă s-a primit feedback din partea altora, inclusiv a departamentului de RU, colegilor, altor manageri.

Motivația este o versiune standardizată a nivelului actual de motivație. Satisfacția la locul de muncă este versiunea standardizată a unui binar = 1 dacă respondentul resimte un „acord puternic” cu afirmația conform căreia este mulțumit de locul de muncă, Indicele de motivație este un indice mediu standardizat al tuturor întrebărilor din AWE2.4, inclusiv satisfacție, efort și interes pentru post. Trust_index este media standardizată a încrederii în manager, colegi și angajați din instituție. Ethics_index este media standardizată a întrebărilor de etică (AWE4_1). Overall_engagement este media standardizată a tuturor seturilor de întrebări standardizate privind angajamentul adresate respondentului. Turnover_index este indicele standardizat al întrebărilor incluse în MRU1.1 și MRU1.2.

Figura 25: Coeficienții discuțiilor (indice) privind obiectivele în administrația publică



Tabelul 6: Corelația leadership-ului cu concedierile (datorită slabei performanțe) în materie de obiective în administrația publică

VARIABLE	(1) motivation_std	(2) satisfied_std	(3) motivation_index_std	(4) trust_index_std	(5) ethics_index_std	(6) overall_engagement_std	(7) turnover_index_std
dismissal_std	0,0542*** (0,0179)	0,0306 (0,0208)	0,0324 (0,0208)	0,0364*** (0,0183)	-0,0205 (0,0170)	0,0520*** (0,0178)	0,0266 (0,0206)
leadership_std	0,129*** (0,0275)	0,303*** (0,0196)	0,201*** (0,0253)	0,519*** (0,0208)	-0,172*** (0,0192)	0,307*** (0,0215)	-0,273*** (0,0256)
Verificări							
femei	0,0533 (0,0353)	0,0960*** (0,0430)	0,107*** (0,0360)	-0,119*** (0,0312)	-0,101*** (0,0406)	0,0704* (0,0354)	-0,121*** (0,0383)
educație_master	0,0404 (0,0407)	-0,0388 (0,0400)	0,0623* (0,0350)	0,0320 (0,0315)	-0,0389 (0,0365)	0,0259 (0,0378)	0,147*** (0,0428)
vârstă	-0,00381* (0,00223)	0,00667*** (0,00270)	-0,00180 (0,00248)	0,000921 (0,00213)	-0,000678 (0,00213)	0,00591*** (0,00259)	-0,0104*** (0,00265)
manager	0,0896* (0,0515)	0,0508 (0,0372)	0,102*** (0,0468)	0,00903 (0,0366)	-0,108*** (0,0377)	0,0937*** (0,0440)	-0,0394 (0,0572)
angajați_recent	-0,0200 (0,0470)	0,0266 (0,0536)	0,0200 (0,0533)	0,0264 (0,0431)	-0,127*** (0,0586)	0,0186 (0,0369)	-0,103* (0,0575)
clasa1	-0,175*** (0,0787)	0,0574 (0,0814)	-0,0926 (0,0715)	-0,117*** (0,0486)	0,0591 (0,0878)	-0,156*** (0,0594)	-0,0354 (0,101)
clasa2	0,0177 (0,0977)	-0,0244 (0,0636)	0,00618 (0,0740)	-0,0772 (0,0584)	0,172*** (0,0765)	-0,0685 (0,0740)	0,0366 (0,0950)
Constant	0,167 (0,133)	-0,376*** (0,153)	-0,0110 (0,137)	0,0885 (0,115)	0,0729 (0,124)	-0,257* (0,145)	0,507*** (0,150)
Observații	3 148	3 266	3 272	3 262	3 272	3.135	2 865
Coeficient de determinație	0,037	0,096	0,054	0,286	0,039	0,112	0,088

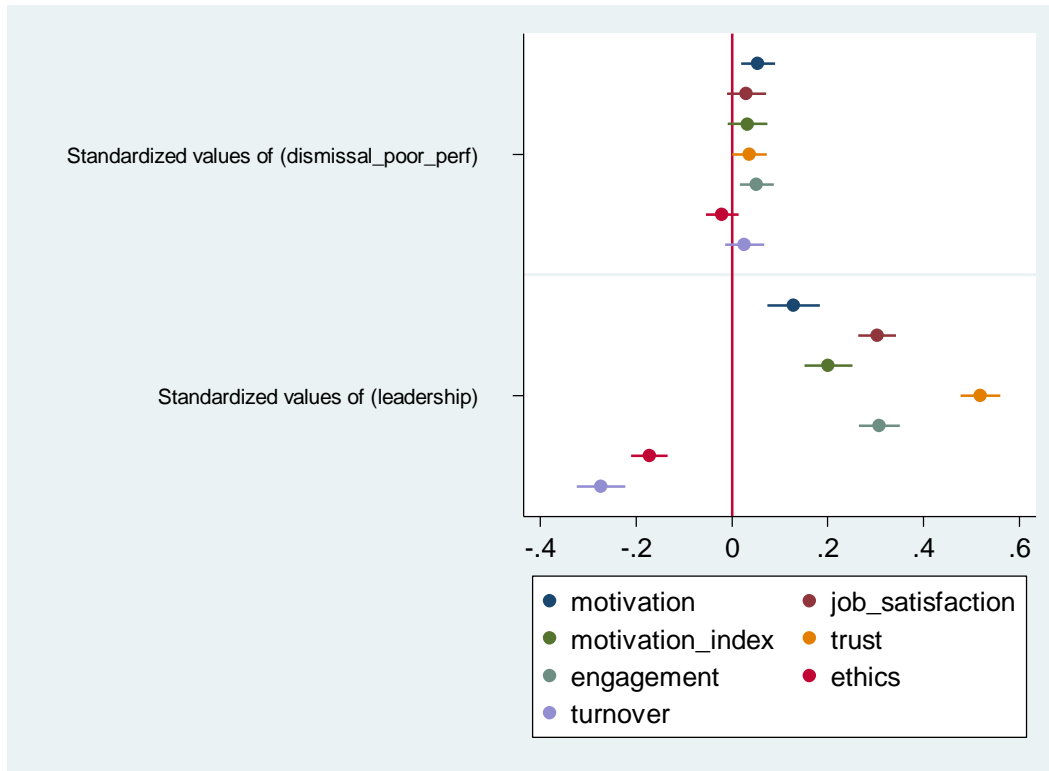
Importante erori standard între paranteze

*** p<0,01, ** p<0,05, *

p<0,1

Note: concedierea este un răspuns standardizat dacă există cazuri de concediere din cauza slabei performanțe. S-au pus o serie de întrebări despre leadership, iar „leadership_std” este un indice standardizat al tuturor răspunsurilor la întrebările din MRU3_1_1 MRU3_1_2 MRU3_1_3 MRU3_1_4 MRU3_1_5 MRU3_1_6 MRU3_1_7 MRU3_1_8.

Figura 26: Leadership și concedieri (datorită slabei performanțe) în materie de obiective în administrația publică



Tabelul 7: Corelația mediului de lucru și a rezultatelor în administrația publică

VARIABLE	(1) motivation_std	(2) satisfied_std	(3) motivation_index_std	(4) trust_index_std	(5) ethics_index_std	(6) overall_engagement_std	(7) turnover_index_std
we_std	0,125*** (0,0206)	0,388*** (0,0225)	0,181*** (0,0233)	0,578*** (0,0177)	-0,195*** (0,0216)	0,356*** (0,0271)	-0,285*** (0,0237)
Verificări							
femei	0,0438 (0,0349)	0,0858*** (0,0413)	0,0979*** (0,0358)	-0,140*** (0,0322)	-0,0871*** (0,0398)	0,0608* (0,0342)	-0,107*** (0,0376)
educație_master	0,0430 (0,0419)	-0,0335 (0,0379)	0,0662* (0,0382)	0,0400 (0,0344)	-0,0413 (0,0365)	0,0369 (0,0357)	0,142*** (0,0454)
vârstă	-0,00483*** (0,00224)	0,00452* (0,00241)	-0,00315 (0,00257)	-0,00278 (0,00182)	0,000789 (0,00201)	0,00368 (0,00255)	-0,00796*** (0,00251)
manager	0,0719 (0,0510)	-0,0131 (0,0364)	0,0707 (0,0458)	-0,0970*** (0,0402)	-0,0683* (0,0378)	0,0247 (0,0452)	-0,00378 (0,0562)
angajați_recent	-0,00250 (0,0478)	0,0521 (0,0516)	0,0380 (0,0544)	0,0702* (0,0405)	-0,133*** (0,0567)	0,0465 (0,0387)	-0,128*** (0,0590)
clasa1	-0,211*** (0,0820)	-0,00216 (0,0795)	-0,139* (0,0739)	-0,219*** (0,0566)	0,0884 (0,0892)	-0,213*** (0,0599)	0,0195 (0,103)
clasa2	0,0471 (0,101)	0,0257 (0,0582)	0,0431 (0,0806)	0,0118 (0,0616)	0,136* (0,0798)	-0,000849 (0,0679)	0,00443 (0,0953)
Constant	0,221 (0,137)	-0,266* (0,137)	0,0591 (0,145)	0,279*** (0,101)	-0,00334 (0,119)	-0,157 (0,143)	0,378*** (0,146)
Observații	3 150	3 273	3 280	3 269	3 281	3 143	2 869
Coeficient de determinație	0,032	0,154	0,044	0,350	0,045	0,143	0,097

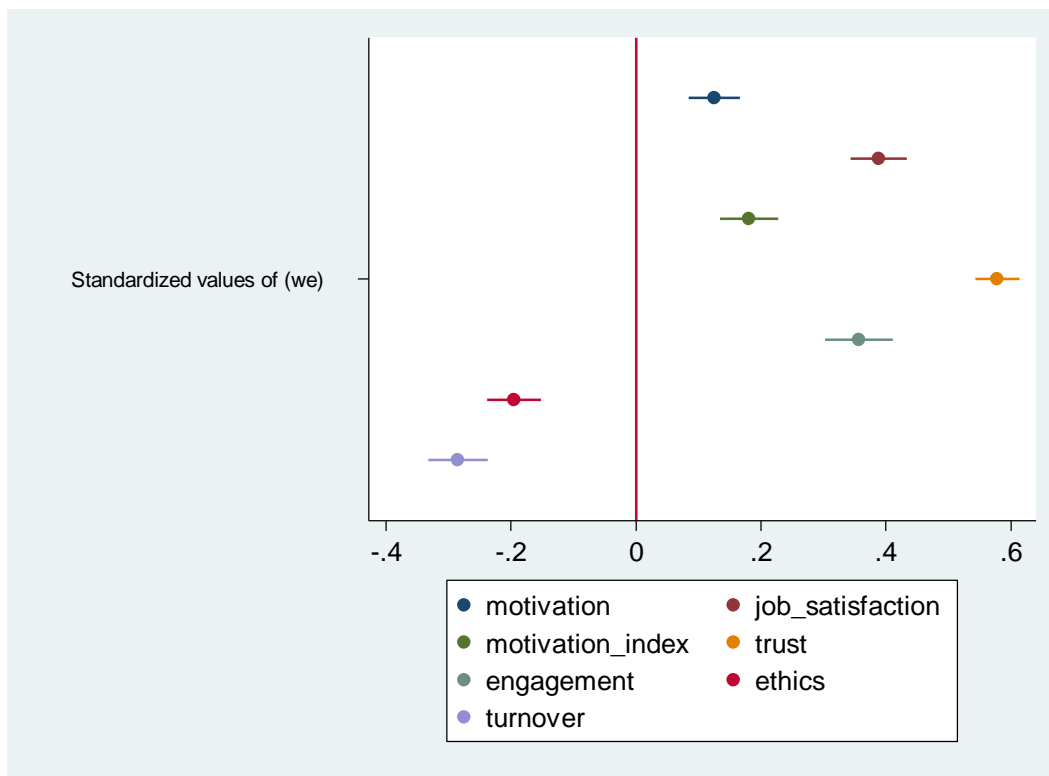
Importante erori standard între paranteze

*** p<0,01, ** p<0,05, *

p<0,1

Note: „we_std” este indicele standardizat al răspunsurilor la întrebărilor următoare: AWE5_3_1 AWE5_3_2 AWE5_3_3 AWE5_3_4 AWE5_3_5

Figura 27: Corelația mediului de lucru și a rezultatelor în administrația publică



Anexa 4: Lista instituțiilor publice în care a fost aplicat sondajul

Ministere	Ministerul Finanțelor Publice
	Ministerul Fondurilor Europene
	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
	Ministerul Educației Naționale
	Ministerul Apelor și Pădurilor
	Ministerul Economiei
	Ministerul Justiției
Agenții guvernamentale centrale	Agencia Națională a Funcționarilor Publici

Agenția Națională de Administrare Fiscală
Agenția Națională pentru Zootehnie „Prof. Dr. G. K. Constantinescu”
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură
Inspecția Muncii
Curtea de Conturi

Prefecturi

Prefectura Județului Bihor
Prefectura Județului Caraș-Severin
Prefectura Județului Covasna
Prefectura Județului Dâmbovița
Prefectura Județului Dolj
Prefectura Județului Galați
Prefectura Județului Iași
Prefectura Județului Suceava
Prefectura Județului Teleorman
Prefectura Județului Timiș
Prefectura Județului Vrancea

Consilii județene

Consiliul Județean Bihor
Consiliul Județean Covasna
Consiliul Județean Dâmbovița
Consiliul Județean Galați
Consiliul Județean Iași
Consiliul Județean Mehedinți
Consiliul Județean Suceava
Consiliul Județean Teleorman
Consiliul Județean Vrancea

Primării

Primăria Alexandria
Primăria Brașov
Primăria Cluj-Napoca
Primăria Craiova
Primăria Drobeta-Turnu Severin
Primăria Focșani

Primăria Galați
Primăria Iași
Primăria Oradea
Primăria Sfântu-Gheorghe
Primăria Târgoviște

Servicii publice locale

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Brașov
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Caraș-Severin
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Covasna
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Dâmbovița
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Dolj
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Galați
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Iași
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Mehedinți
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Suceava
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Teleorman

**Servicii publice
teritoriale/deconcentrate**

Direcția de Sănătate Publică Bihor
Direcția de Sănătate Publică Brașov
Direcția de Sănătate Publică Caraș-Severin
Direcția de Sănătate Publică Cluj
Direcția de Sănătate Publică Dâmbovița
Direcția de Sănătate Publică Dolj
Direcția de Sănătate Publică Galați
Direcția de Sănătate Publică Mehedinți
Direcția de Sănătate Publică Suceava
Direcția de Sănătate Publică Teleorman
Direcția de Sănătate Publică Timiș
Direcția de Sănătate Publică Vrancea
Direcția pentru Agricultură Bihor
Direcția pentru Agricultură Brașov

Direcția pentru Agricultură Caraș-Severin

Direcția pentru Agricultură Cluj

Direcția pentru Agricultură Covasna

Direcția pentru Agricultură Dolj

Direcția pentru Agricultură Galați

Direcția pentru Agricultură Iași

Direcția pentru Agricultură Mehedinți

Direcția pentru Agricultură Suceava

Direcția pentru Agricultură Teleorman

Direcția pentru Agricultură Timiș

Direcția pentru Agricultură Vrancea

Anexa 5: Calendar al recomandărilor RAS MRU

Legend	Priority action	Legal and operational change	Legislation/Policy	Strategy & Analytics	Operational Change	Capacity-Building
	Short Term: 0-1 years		Medium Term: 1-3 years		Long Term: 3-5 years	
Institutional configuration and coordination	Set up and operationalize HR Council	Assess and decide on lead HRM institution(s)	Agree on and socialize HRM vision and indicators			
HR analysis and planning	Develop and roll out competency framework	Entrust central institution(s) with coordination/ advisory role for strategic HR analysis and planning, and reorganizations	Develop methodologies for strategic HR analysis and planning and for conducting reorganizations at the institutional level		Build capacity of HR departments and line managers for HR analysis and planning	
	Develop job classification and create a job repertoire				Build capacity of HR departments and line managers to support reorganizations from an HR perspective	
Recruitment	Update recruitment policy for civil servants (national competition & second-stage selection on the job)	Develop methodology for HR departments to implement new recruitment policy	Train HR departments and members of the selection committees		Assess impact of recruitment procedures for on-the-job selection (second stage for civil servants) and for contract-based staff	
Performance Management	Develop and disseminate guidelines/handbooks for PM	Further develop and update PM legislation		Build capacity for line managers and HR departments		
Career Management	Identify new approaches to limit temporary appointments		Update/further develop career management policy			
Training/Learning and Development	Develop INA strategy & CB plan	Develop LLD Strategy for CPA	Build capacity of HR units for TNA and planning			
			Build INA capacity for training in strategic areas			
Compensation policy	Develop guidelines and methodologies to help institutions implement the Framework Pay Law	Build MLSJ capacity for pay policy	Further develop the policy framework for public sector pay, based on evidence			
			Further integrate and streamline compensation policy and budgetary programming and monitoring (incl. database)			
Data collection and IT systems	Improve inter-operability among existing data bases	Develop unified data-base on personnel in the public administration	Develop plan for digitizing HR processing at institutional-level		Assess/ pilot model for merging institutional HRM systems and payroll into a unified platform	
	Expand NACSIT functionalities		Leverage business intelligence (BI) tools for data analysis			

Sursă: Banca Mondială (2019), Analiză de referință privind cadrul național pentru MRU și instituționalizarea acestuia.

Anexa 6: Listă de control privind efectuarea de sondaje periodice online adresate personalului

Cerințe legate de resurse și capacitate

- 1 coordonator al sondajului responsabil cu supravegherea întregului proces al sondajului, interpretarea rezultatelor și raportarea acestora către managerii de nivel mediu și înalt
- 1 analist de date responsabil cu programarea sondajului și analiza datelor
- Sprijin continuu din partea managerilor de nivel mediu și înalt în comunicarea și diseminarea acestuia către întreg personalul

Procesul pas cu pas

1) Planificarea sondajului:

- Domeniul de aplicare
 - Definirea domeniului de aplicare al sondajului (instituții/unități/grupuri de respondenți/acoperire geografică vizate)
 - Definirea abordării în materie de eșantionare (evidență versus eșantion) - a se vedea Tabelul 7 mai jos.

Tabelul 8: Abordări în materie de eșantionare

	Eșantion	Evidență
Ce înseamnă asta	<ul style="list-style-type: none"> • Include doar un subset de oficiali 	<ul style="list-style-type: none"> • Include toți oficialii
Cerințe	<ul style="list-style-type: none"> • Liste de personal și adrese de e-mail ale eșantionului selectat • Nivel ridicat de angajament 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel ridicat de angajament
Argumente pro	<ul style="list-style-type: none"> • Procente de răspuns mai mari • Nivel ridicat de reprezentativitate 	<ul style="list-style-type: none"> • Puterea statistică a rezultatelor sondajului mai mare
Argumente contra	<ul style="list-style-type: none"> • Domeniu limitat de răspuns • Poate face obiectul unei erori de eșantionare • Necesită acces la adrese de e-mail individuale de la instituțiile incluse în eșantion 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveluri scăzute de reprezentativitate • Face obiectul unei erori de ponderare a sondajului • Mai ușor de implementat (un link distribuit tuturor funcționarilor publici)

- Modalitatea de implementare
 - Tipul de link care va fi utilizat pentru diseminarea sondajului: link unic pentru toți respondenții sau link-uri individuale. Acest aspect este legat de abordarea prin eșantionare (a se vedea mai jos Tabelul 8).

Tabelul 9: Opțiuni de distribuire a link-ului aferent sondajului

	Individual	General
Ce înseamnă asta	<ul style="list-style-type: none"> • Fiecare respondent primește propriul link pentru sondaj 	<ul style="list-style-type: none"> • Toți respondenții folosesc același link pentru sondaj
Cerințe	<ul style="list-style-type: none"> • Adrese de e-mail 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseminare la scară largă

Argumente pro	<ul style="list-style-type: none"> • Permite monitorizarea (rată de răspuns, reprezentativitate, duplicare) • Permite monitorizare țintită 	<ul style="list-style-type: none"> • Mai ușor de implementat
Argumente contra	<ul style="list-style-type: none"> • Mai dificil de distribuit și urmărit (în special pentru instituții) • Necesită acces la adrese de e-mail individuale 	<ul style="list-style-type: none"> • Poate face obiectul duplicării • Împiedică monitorizarea eșantionului

- Elaborarea chestionarului
 - Identificarea cheiilor-cheie în materie de politici pe care ar trebui să le abordeze sondajul
 - Elaborarea de module și întrebări care abordează în mod direct acele chestiuni de politică (modulul online al sondajului realizat de Banca Mondială în 2019 poate fi luat ca bază și actualizat conform nevoilor de fiecare dată când este desfășurat sondajul)
 - Colectarea de feedback cu privire la proiectul de chestionar de la principalii actori interni și externi (management, departamente de RU, parteneri de dezvoltare angajați în reformele de MRU etc.)
 - Sondajul ar trebui să fie conceput pentru a dura maxim 15 minute

2) Programarea sondajului:

- Selectarea unui software pentru a fi utilizat pentru sondajul online (cumpărarea licenței, dacă este necesar)
 - Observații-cheie: securitatea datelor; limite ale numărului de răspunsuri; număr de utilizatori; formate de date
- Odată ce sondajul a fost programat electronic în software, efectuați verificări ample ale link-ului (inclusiv tipare de trecere la pasul următor, întrebări goale, relevanță)

3) Pilotarea sondajului:

- Odată ce sondajul a fost programat, se recomandă efectuarea unui număr mic de interviuri cognitive. Interviurile cognitive implică parcurgerea procesului de completare a chestionarului cu un respondent pilot și discutarea fiecărei întrebări pe rând pentru a se asigura că:
 - întrebările sondajului sunt ușor de înțeles și nu sunt complicate din punct de vedere cognitiv (ceea ce ar putea duce la procente mai ridicate de renunțare)
 - întrebările sunt interpretate așa cum s-a intenționat (pentru a asigura o solidă analiză a datelor și interpretare a rezultatelor)
 - formatul programării sondajului este prietenos și ușor de urmărit (ceea ce tinde să conducă la procente mai ridicate de finalizare)
 - sondajul nu durează în medie mai mult de 15 minute pentru a fi finalizat (ceea ce ar putea duce la procente mai mici de răspuns și finalizare)
- Pilotare (opțională, recomandată): deschiderea sondajului pentru răspunsuri către un grup mic de respondenți pilot pentru a testa sondajul.

4) Implementarea sondajului:

- Comunicare la scară largă a lansării sondajului către toți participanții, în mod ideal includerea:

- Materialelor de comunicare a sondajului (bannere, videoclipuri, infografice)
- Aprobare de către managerii de nivel mediu și înalt
- Accent pe confidențialitate
- Transmiterea a cel puțin două runde de memento-uri celor care nu au răspuns la sondaj (dacă este posibil, evitați să trimiteți memento-uri celor care au finalizat sondajul pentru a preveni oboseala legată de sondaj)
- Monitorizarea procentelor de răspuns pe instituții și grupuri de angajați și monitorizarea, împreună cu managerul, a instituțiilor care rămâne în urmă
- Stabilirea unui procent minim de răspuns pe instituție pentru a crea un stimulent și a asigura reprezentativitatea

5) Analiza datelor și acțiuni de monitorizare:

- Curățarea și validarea datelor sondajului;
 - Observații:
 - Ponderările anchetei
 - Controlul calității
 - Modele în datele lipsă
- Efectuarea de analize de date, vizualizarea celor mai importante constatări și redactarea unui raport/unei note privind sondajul
 - Observații:
 - Variații pe grupe de personal, vârstă, sex, administrație teritorială
 - Factori care produc un impact asupra răspunsurilor în instituții, grupuri de personal, regiuni specifice
- Prezentarea rezultatelor sondajului managerilor de nivel mediu și înalt pentru a decide cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse
- Raportarea rezultatelor-cheie ale sondajului către toți angajații pentru a spori proprietatea asupra procesului și a motiva participarea la iterațiile viitoare
- Monitorizarea și comunicarea regulată a progresului cu privire la direcțiile de acțiune către angajați