

MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC DIN STATELE UNITE ALE AMERICII

Ana VARZARI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The United States of America is the promoter of performance management implementation in public administration and is characterized by not only assessing individual performance but also evaluating collective and organizational performance and has established a strong culture of performance through effective performance management processes that are designed to promote managerial decision-making, according to real data, to measure progress towards specific objectives, in line with the legislative framework. The US performance appraisal process is an innovative one that harnesses the human potential and appreciates its competence and effectiveness, has tools to maintain and motivate qualified staff.

Keywords: performance management, performance appraisal, public sector, efficiency.

La începutul secolului al XX-lea, în urma dezvoltării rapide a societății americane, a apărut nevoia unui personal profesionist, care să aducă o mai mare responsabilitate și eficiență organizațională. Astfel, principiile Noului Management Public au avut un impact considerabil asupra practicilor de management al resurselor umane, implementând diverse instrumente, cum ar fi: selecția, recrutarea, angajarea, evaluarea performanțelor profesionale și remunerarea.

Statele Unite ale Americii este promotorul implementării managementului performanței în administrația publică și se caracterizează prin practicarea nu doar a evaluării performanței individuale, ci și evaluării performanțelor colective și organizaționale. Astfel, analizând cronologic elaborarea politicilor de personal privind asigurarea performanței în sectorul public federal, inițial a fost eliminat favoritismul și introdus sistemul de merit în promovarea funcționarilor, iar ulterior a fost adoptată politica de aplicare a sistemului de apreciere a eficienței în agențiile publice [4]. Guvernul SUA, prin Codul federal, a dezvoltat un cadru de capital uman (resurse umane), care cuprinde patru sisteme: a) planificarea strategică; b) managementul talentului; c) cultura performanței; d) evaluarea. Toate aceste sisteme conduc ciclul de viață al cadrului de capital uman, prin planificare, implementare și evaluare, ce reprezintă etapele și măsurile specifice pe care organizațiile le utilizează pentru a-și urmări performanțele în managementul capitalului uman [6]. Sistemul de evaluare este definit ca „sistem ce contribuie la performanța agențiilor/instituțiilor publice prin monitorizarea și evaluarea rezultatelor strategiilor, politicilor, programelor și activităților sale”, ce îi sunt caracteristice standardele privind asigurarea conformității cu principiile sistemului de merit, precum și identificarea, implementarea și monitorizarea îmbunătățirii procesului [5]. Sistemul de cultură a performanței este caracterizat ca „un sistem care angajează, dezvoltă și inspiră o forță de muncă diversă și performantă prin crearea, implementarea și menținerea unor strategii eficiente de management al performanței, a practicilor și a activităților care sprijină obiectivele misiunii” și cuprinde elementele de: feedback permanent și în timp util, implicarea activă a angajaților, evidențierea studierii continue și responsabilitatea pentru rezultate. Standardele acestui sistem solicită agențiilor să dispună de strategii și procese de promovare a culturii de angajare și colaborare, de forță de muncă performantă orientată spre rezultat, precum și de un sistem de management al performanței, care să furnizeze un feedback regulat și să coreleze performanța individuală cu scopurile organizației [11].

Managementul performanței reprezintă transformarea obiectivelor în rezultate, concentrându-se nu doar pe angajați individuali, dar și în ansamblu pe organizație. Componentele managementului performanței angajaților, aflate într-o coeziune, formează un ciclu continuu de planificare a activității, stabilind așteptările și obiectivele; de monitorizare continuă a progresului și performanței; de dezvoltare a capacității angajatului de a-și îndeplini atribuțiile; de evaluare periodică a performanțelor într-un mod rezumat și de recompensare a performanței bune [12].

Legea privind performanța și rezultatele guvernului adoptată în 1993 de către guvernul federal solicită tuturor organizațiilor federale să se angajeze în gestionarea performanțelor, generând trei tipuri de date privind performanța: din anul 1997 - planuri strategice pe cinci ani, inclusiv misiune și obiective pe termen lung; din 1999 - stabilirea obiectivelor anuale de performanță; din 2000 - raportarea anuală a rezultatelor performanței [8], iar modificările ulterioare impun fiecare agenție publică să elaboreze un plan anual de performanță, care să acopere fiecare activitate din programul stabilit. Aceste planuri de performanță stabilesc obiective reale, cuantificabile și măsurabile; descriu resursele operaționale necesare atingerii obiectivelor și stabilesc indicatori de performanță, utilizați în măsurarea fiecărui program. Planurile de performanță ale angajaților cuprind elemente critice, elemente noncritice și elemente suplimentare de performanță, care determină performanța așteptată, precum și standardele acestora de performanță. Elementele de performanță arată angajaților ce trebuie de realizat, iar standardele subliniază cât de bine trebuie să-și realizeze obiectivele. Elementul critic reprezintă un angajament atât de important încât performanța acestui element evaluat cu calificativul „inacceptabil” duce la aprecierea performanței generale a angajatului ca fiind inacceptabilă, ceea ce reprezintă temei în luarea deciziilor privind retrogradarea sau demiterea angajatului. Cadrul normativ american prevede că planul individual de performanță trebuie să conțină, cel puțin, un element critic, iar numărul maxim optimal al acestora, în opinia experților, variază între trei și cinci elemente. Un element poate fi critic dacă acesta are o mare importanță în activitate, necesită foarte mult timp în realizarea acestuia, sau dacă nerealizarea elementului critic are un impact mare asupra imaginii și activității întregii organizații. Fiecare element de performanță este stabilit astfel încât să fie posibil de măsurat cantitativ, calitativ, după oportunitate și costul-eficacitate [2].

Atât guvernul federal, cât și fiecare agenție publică, conform reglementărilor, trebuie să elaboreze un plan strategic, care să reliefeze misiunea, obiectivele și prioritățile. Misiunea guvernului în gestionarea resurselor umane prevede elaborarea politicilor și prestarea serviciilor publice pentru a obține un serviciu public eficient, având o abordare pe trei dimensiuni: 1) stabilirea obiectivelor publice; 2) întâlniri trimestriale de revizuire a performanțelor bazate pe date concrete, cu conducerea agențiilor; 3) actualizări trimestriale publice privind performanța, pe site-ul www.Performance.gov [3]. Performanța angajaților și, respectiv, a organizației, depinde foarte mult de conducătorul acesteia, care stabilește programul de performanță. Pentru a spori abilitățile managerilor în elaborarea programului de performanță, se pune accentul pe conștientizarea factorilor care contribuie la performanță, atât individuală, cât și organizațională. În acest sens, Biroul de Management al Personalului Guvernamental vine cu un concept de maximalizare a performanței, exprimată prin formula: $\text{Performanța} = \text{Capacitatea} + \text{Angajament}$. Potrivit acestei ecuații, managerii analizează detaliat factorii și subliniază acele segmente slabe din sfera sa de activitate, pentru a îmbunătăți performanța. Capacitatea de a realiza un obiectiv, program sau plan de activitate presupune disponibilitatea competențelor, resurselor și oportunităților, ceea ce ar însemna că lipsa unuia din acești factori duce la lipsa rezultatelor: $\text{Capacitatea} = \text{Competențe} + \text{Resurse} + \text{Oportunități}$. La rândul său, angajamentul reprezintă dorința funcționarului de a îndeplini obiectivele de activitate și a depăși standardele de calitate, cantitate și oportunitate, care, ulterior, va aduce o plusvaloare organizației și rezultatelor acesteia. Obținerea și menținerea angajamentului reprezintă cel mai provocator factor al formulei de performanță. Însă, practicând bunele tehnici de management al performanței, supervizorii și managerii oferă modalități și mijloace de îmbunătățire a acestui angajament, care, ulterior, influențează capacitatea angajaților de a-și îndeplini performanța [13].

Evaluarea performanțelor angajaților, fiind un instrument al managementului performanței, se realizează în conformitate cu prevederile titlului 5 al Codului SUA [17]. Evaluarea performanțelor profesionale este un proces descentralizat, care oferă agențiilor publice federale libertatea în alegerea propriului sistem/program de evaluare, funcționarii fiind evaluați prin metoda tradițional ierarhică și metode de 360 grade (evaluarea din multe surse). Un program de evaluare presupune o perioadă oficială de evaluare, pentru care se elaborează un plan de performanță, pe parcursul căruia se monitorizează performanța, iar, ulterior, se întocmește o notă de înregistrare. Perioada de evaluare a performanței, în general, este de 12 luni. Astfel, evaluarea se realizează anual, dar această perioadă poate fi mai lungă în cazul în care misiunile și responsabilitățile de lucru justifică eficiența performanței. Un program de evaluare prevede ca fiecare angajat să dispună de un plan

de performanță, bazat pe misiuni și responsabilități, primit la începutul perioadei de evaluare, în termen de 30 de zile, și stabilește câte și care nivelul de performanță pot fi utilizate pentru a evalua elemente de performanță. Fiecare plan de performanță trebuie să cuprindă toate elementele (critice, noncritice și suplimentare), iar acel plan, care utilizează doar nouă niveluri de apreciere, nu va include elemente noncritice de performanță. Pentru un element critic de performanță se utilizează, cel puțin, două niveluri de apreciere „succes deplin” și „inacceptabil”. Performanța fiecărui element va fi evaluată în raport cu standardele sale de performanță. Având un caracter descentralizat, agențiile publice federale pot stabili procedura proprie de evaluare a performanțelor, prin care conducătorii agențiilor oferă angajaților evaluați o notă sau o fișă de înregistrare, aplicând fie modelul cu cinci categorii de scale de evaluare („remarcabil”, „depășește succesul”, „succes deplin”, „succes minim”, „inacceptabil”), fie cu trei niveluri („remarcabil”, „de succes” și „inacceptabil”), fie cu două niveluri, care se utilizează doar pentru evaluarea elementelor critice (acceptabil și inacceptabil). Aprecierea cu calificativul „remarcabil” presupune descrierea unui rezumat ce justifică calificativul dat, iar evaluarea performanțelor cu calificativul „inacceptabil” va fi revizuită și aprobată de un funcționar de nivel superior. Pentru performanța „succes minim” și „inacceptabil” sunt prevăzute programe de asistență în îmbunătățirea performanțelor [9].

Evaluarea performanțelor profesionale ale angajaților publici de nivel superior se realizează de către o comisie de evaluare, aplicând câteva niveluri de apreciere: unu sau mai multe niveluri de succes, cel puțin, un nivel de satisfăcător și un nivel de nesatisfăcător. Funcționarul public de nivel superior evaluat nesatisfăcător, de două ori în decurs de cinci ani consecutiv, sau evaluat satisfăcător, de două ori în decurs de trei ani consecutiv, este eliberat din funcție. Membrii comisiei de evaluare sunt numiți în funcție astfel încât să asigure coerența, stabilitatea și obiectivitatea evaluării performanțelor, iar notificarea numirii unei persoane ca membru este publicată în registrul federal [14].

Rezultatul evaluării performanțelor profesionale joacă un rol semnificativ în luarea deciziilor de motivare atât financiară, prin salarizarea în funcție de performanță, cât și în motivarea nefinanciară, oferind decernări și decorațiuni, precum și în determinarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor. Astfel, reglementările statului american prevăd premii financiare pentru o performanță la nivel de succes deplin cu o mărime ce nu poate depăși 10% din rata anuală a salariului de bază a angajatului, însă pentru o performanță remarcabilă, premiul depășește 20% din rata anuală a salariului de bază [10]. În scopul eficientizării activității funcționarilor publici, politica de personal a SUA prevede și programe de instruire (1-3 zile pe an) [7].

Politica de personal a SUA evidențiază rolul esențial al selecției și angajării în serviciul public. Astfel că, pentru a accede într-o funcție publică, solicitanții sunt evaluați conform competențelor necesare locului de muncă, bazându-se pe criterii de referință, cum ar fi: abilități interpersonale, lucru în echipă, elaborarea și luarea deciziilor, comunicarea orală, viziunea, gândirea strategică, înțelepciunea politică, responsabilitatea, flexibilitatea, managementul financiar [15].

Planul Strategic 2018 – 2022 al Biroului de Management al Personalului, pe lângă cele trei obiective strategice, cuprinde și optimizarea performanței agențiilor, prin inițiative de îmbunătățire a procesului de luare a deciziilor și a responsabilizării, și anume eficientizarea colaborării, transparenței și comunicării. Totodată, este concentrată atenția asupra îmbunătățirii instrumentelor manageriale de maximalizare a performanței angajaților și aplicarea măsurilor necesare în raport cu performanțele slabe, oferindu-le managerilor suport prin îndrumări, formări și asistența experților [16]. Urmărind obiectivele sale strategice, a fost stabilită viziunea ca guvernul federal al SUA să devină un angajator model al secolului al XXI-lea cu misiunea de recrutare, păstrare și onorare a unei forțe de muncă de clasă mondială, care să servească în interesul poporului american. Realizarea misiunii, prin obiective strategice este fundamentată de valorile: serviciu, respect, integritate, diversitate, entuziasm, excelență și inovație [1].

Statele Unite ale Americii au fundamentat o puternică cultură a performanței prin procese eficiente de management al performanței, care sunt concepute pentru a promova luarea deciziilor manageriale, potrivit datelor reale, pentru a măsura progresul către obiective specifice, în conformitate cu cadrul legislativ. Procesul de evaluare a performanțelor în SUA este unul inovativ, ce valorifică potențialul uman și apreciază competența și eficacitatea acestuia, dispune de instrumente de menținere și motivare a personalului calificat, și asigură o transparență înaltă a datelor privind performanța, prin publicarea rapoartelor anuale de performanță.

BIBLIOGRAFIE

1. Annual Performance Report. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2017-annual-performance-report.pdf>
2. A Handbook for Measuring Employee Performance. United States Office of Personnel Management. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf
3. Budget and Performance. Goals and Priorities. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/goals-priorities?url=Priority-Goals>
4. Chronology of Employee Performance Management in the Federal Government. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: [Chronology of Employee Performance Management in the Federal Government](https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/evaluation/)
5. Evaluation system. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/evaluation/>
6. Human Capital Management. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/#url=Human-Capital-Framework-Structure>
7. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 22.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20States.pdf>
8. Moynihan D. Performance Management in the U.S State Government. [Accesat la 25.05.2018]. Disponibil: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Images/ME17v3.pdf>
9. Performance Appraisal for general shedule. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/part-430/subpart-B>
10. Performance-based cash awards [Accesat la 09.11.2018] Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4505a>
11. Perfomance Culture. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/performance-culture/>
12. Performance Management Cycle. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-management-cycle/#url=Overview>
13. Performance Management Cycle. Formula for Maximizing performance. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-management-cycle/developing/formula-for-maximizing-performance/>
14. Ratings for Performance Appraisal. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>
15. Structed Interview. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/services-for-agencies/assessment-evaluation/structured-interview/>
16. United States Office of Personnel Management. OPM Strategic Plan Fiscal Year 2018 – 2022. [Accesat la 12.11.2028]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/strategic-plans/2018-2022-strategic-plan.pdf>
17. U.S. Code. Legal Information Institute. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>