



SIGMA

Susținerea îmbunătățirii sistemului de guvernare și conducere
O inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene, finanțată în principal de UE

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Sistemul pe bază de merite și integritatea în sistemul public

de Willy McCourt
Universitatea Manchester, Marea Britanie

**Conferința privind Integritatea Publică
și Anticorupția în Sectorul Public**
București, 29-30 mai 2007

Introducere: Două controverse de dată recentă

Funcțiile publice sunt adesea posturi care ne amintesc de Cenușăreasa, ocupate de funcționari oboșiți, în pragul pensiei, iar de la căderea Zidului Berlinului, multe guverne au fost mai degrabă preocupate să renunțe la personal în loc să-l reînnoiască. Însă controversele recente apărute în legătură cu actualul președinte al Băncii Mondiale și Secretarul General al organizației care sponsorizează această conferință, OCDE (a cărei amabilă invitație o accept cu plăcere), scot în evidență ce consecințe poate avea contestarea în mod public a sistemelor de investire în funcție și a procesului de luare a deciziilor în organizațiile cu caracter public.

În acest context, una dintre remarcile D-lui. Gurría făcute pe parcursul acestei controverse este interesantă:

„În mod evident, practicile interne de conducere ale OCDE trebuie să fie exemplare. Acesta este motivul pentru care am declanșat schimbări în procedurile legate de management și angajare, pentru a ne asigura că Secretariatul OCDE respectă cele mai bune practici, la toate nivelurile.“

Remarcați folosirea cuvântului „exemplar“. Într-o perioadă de continuă monitorizare din partea presei, publicul se așteaptă ca numirile în funcțiile publice să fie pe bază de merite, iar acest lucru să devină evident. De aceea, ceea ce vom discuta în această sesiune capătă o semnificație sporită.

Ce înseamnă sistemul pe bază de merite?

Cu toate acestea, a da o definiție sistemului pe bază de merite nu este atât de ușor pe cât pare. Pentru început, îl putem defini drept „numirea într-un anumit post a celei mai capabile persoane.“ Deși pare banal, implicațiile practice se pot dovedi controversate. De exemplu, multe dintre guvernele actuale doresc să promoveze femeile și minoritățile etnice dezavantajate. Sigur că sprijin egalitatea de șanse, așa cum vă așteptați din partea unui membru al minorității catolice discriminate din Irlanda de Nord (beneficiem de prevederi legale speciale, deși limitate). Dar numai până la un punct. Cred că această egalitate de șanse trebuie să înceteze a se manifesta în momentul în care ar exista posibilitatea de a acorda un post unui candidat care este mai puțin capabil decât altul, chiar dacă cel mai capabil candidat este membru al unui grup avantajat (iar cel mai puțin capabil este un membru al grupului catolic din Irlanda de Nord!) De ce? Pentru că dacă îl favorizăm pe candidatul mai puțin capabil, alegem să oferim propriilor cetățeni servicii de calitate mai scăzută: asta înseamnă „mai puțin capabil“ (sau asta ar trebui să însemne). Și, cel puțin din punctul meu de vedere – mă întreb dacă dvs. sunteți de acord? – *necesitatea* de a oferi servicii de cea mai înaltă calitate depășește *dorința* de a îmbunătăți poziția grupurilor dezavantajate. Aceasta nu este întotdeauna o atitudine populară, după cum am descoperit, de altfel, în perioada în care eram consilier al Comisiei Prezidențiale pentru Transformarea Sistemului Public în Africa de Sud, în 1997.

De fapt, pentru a trage o concluzie din definiția noastră simplă, putem spune că se desprind patru implicații contrare practicilor din multe agenții publice:

TABELUL 1 IMPLICAȚIILE DEFINIȚIEI „PERSONEI CELEI MAI CAPABILE“

IMPLICAȚIE	PRACTICA ACTUALĂ
1. se aplică posturilor de la orice nivel	accent asupra momentului admiterii
2. cel numit este cel mai capabil candidat	cel numit nu este foarte capabil să își îndeplinească atribuțiile

3. posturile sunt deschise pentru toți candidații	posturile sunt rezervate anumitor candidați
4. procesul de numire este sistematic, transparent și atacabil	procesul de numire este arbitrar, secret și neatacabil

Să explicăm:

1. *Posturi la orice nivel*: principiul pe bază de merite se aplică atât în cazul promovării, cât și al recrutării
2. *Cel mai capabil candidat*: este, în mod demonstrabil, cel mai capabil dintr-un număr oarecare de candidați, oricare dintre aceștia dispunând de capacitatea necesară pentru a îndeplini corespunzător atribuțiile postului
3. *Deschise pentru toți candidații*: posturile nu sunt rezervate doar candidaților interni sau candidaților preferați
4. *Sistematic, transparent și atacabil*: acceptăm contestarea deciziilor, inclusiv din partea candidaților respinși, considerând că acestea constituie feedback valoros care ne va ajuta să luăm decizii mai bune în viitor

Astfel, în spiritul pur al sistemului pe bază de merite, toate numirile în funcții publice, de la nivelul superior până la cel mai de jos, se efectuează în temeiul unor reguli de concurs pe bază de merite, iar aceste reguli sunt înțelese de public și pot fi contestate în cazul în care se suspectează o încălcare.

Excepții de la sistemul pe bază de merite

Însă aceste patru lucruri se aplică oare oriunde în lume, dincolo de „turnul de fildeș” din universitatea mea? Da, se aplică – și nu numai în țările bogate. În Namibia, o țară cu venituri medii din sudul Africii, chiar și postul de șef de guvern este făcut public, tocmai din cauza tristelor amintiri din perioada anterioară câștigării independenței în 1990, când funcțiile importante erau rezervate albilor. Mai mult, în Namibia, numirile în funcții publice sunt extrem de atacabile: candidații respinși au avut câștig de cauză în 75% dintre contestațiile depuse împotriva deciziilor de recrutare analizate de Comisia pentru Sectorul Public al Namibiei în 2003-2004.

Cu toate acestea, probabil că nicio administrație nu pune în aplicare un sistem pe bază de merite pur, ca cel descris aici. Însă, din moment ce definiția spune că „persoana cea mai capabilă” va exercita serviciul de cea mai bună calitate pentru public, excepțiile de la regula numirii pe bază de merite necesită o justificare de la caz la caz. Iată câteva excepții posibile:

1. *Demnitarii aleși*. Evident, prima excepție constă în alegerea unor demnitari prin vot, nu prin numire.
2. *Numiri politice și directe*. Demnitarii aleși pot selecta câțiva consilieri politici. Aceștia pot fi numeroși (ca în SUA, unde unul dintre cei numiți de Bush a condus haosul intervențiilor umanitare care a urmat după ce New Orleans a fost lovit de uraganul Katrina) sau destul de puțini (ca în Marea Britanie), dar în majoritatea cazurilor numărul lor ar trebui să se limiteze la cei care lucrează direct cu politicienii (punând astfel în dificultate administrațiile în care există prea multe numiri cu justificare politică). Este posibil ca demnitarii care își aleg singuri personalul să aibă de suferit.

3. *Egalitate de șanse.* Câteva administrații, printre care Cipru, Malaysia și SUA, au utilizat „cotarea” și alte astfel de sisteme în numirile în funcții publice pentru a accelera promovarea membrilor grupurilor dezavantajate, cum ar fi femeile sau anumite grupuri etnice (minoritatea turcă în Cipru, majoritatea indigenă în Malaysia). Un sistem de cotare bine conturat poate beneficia de legitimitate democratică și poate conduce la armonie socială, însă alternativele care mențin sistemul pe bază de merite sunt viabile.
4. *Numirile interne și transferurile; libertatea conducerii locale.* Majoritatea administrațiilor au limitat anumite posturi de promovare doar pentru personalul existent pentru a minimiza costurile și a oferi oportunități de dezvoltare a carierei (sistemul „mandarin”). În aceeași manieră, conducerea locală poate avea libertatea de a efectua unele numiri.
5. *Alte numiri: planuri de succesiune, detașări, numiri temporare în alte posturi superioare, realocarea atribuțiilor, sub-contractarea în favoarea agențiilor de recrutare etc.* Acestea sunt alte metode prin care administrațiile pot ocupa anumite posturi.

Este probabil rezonabil ca sistemul pe bază de merite să fie depășit în unele cazuri: ar fi nepotrivit, de exemplu, să elimini în numele dreptății un sistem de transfer care a fost introdus pentru reducerea la minimum a corupției. Însă, cu excepția demnitarilor aleși prin vot, ar trebui să existe o procedură adecvată care să susțină, atât cât este posibil, sistemul pe bază de merite. Aceasta ar trebui să reprezinte o adaptare minimă a procedurii normale, astfel încât să se evite problema standardelor duble. Nu este normal, de exemplu, ca, așa cum s-a arătat într-un studiu efectuat în rândul personalului, 89% dintre funcționarii publici din Trinidad să răspundă că nu știu cum au fost evaluați la ultima evaluare a personalului (care stă la baza deciziilor de promovare) și ca 31% dintre ei nici măcar să nu știe când s-a întocmit evaluarea. Este adevărat în continuare că excepțiile similare celor pe care le-am enumerat contrazic sistemul pe bază de merite și necesită o justificare solidă.

Obstacole în calea sistemului pe bază de merite

Excepțiile de la sistemul pe bază de merite justificabile în numele unei cauze superioare sunt una, iar abuzurile flagrante sunt altceva. Un astfel de abuz este corupția financiară. Poate căpăta numeroase forme, cum ar fi vânzarea semi-publică a posturilor de transfer într-o agenție indiană pentru irigații.¹ Plec de la premisa că mulți dintre noi sunt deja familiarizați cu dezbaterile pe tema corupției, astfel încât mă limitez la caracterul distinctiv pe care i-l conferă numirile în funcții publice, înainte de a trece la alte trei aspecte legate de personal.

Protectoratul politic (clientelismul) și nepotismul. Corupția financiară, deși des întâlnită, este de obicei ascunsă, deoarece este repudiată pe scară largă. Însă în multe țări, protectorul se poate prezenta drept un altruist social, aruncând o obligație nobilă pe umerii simpatizanților politici, a familiei și a altor persoane. Astfel, nepotismul este o „obligație morală” în Nepal; sau, așa cum s-a exprimat odată fostul primar al orașului Chicago, Richard Daley: „Este datoria unui tată să-și ajute fiii.”⁴ Astfel, acest tip de corupție devine mai dificil de eradicat, însă aplicarea normelor anti-protectorat și a definiției mai bune a sistemului pe bază de merite (vezi mai jos) poate fi utilă. Desigur, numirile influențate de gradul de rudenie sau de bani vor avea consecințe la fel de negative asupra modului de lucru în sistemul public.

Discriminarea. Sprijin egalitatea de șanse, dar regret discriminarea pe motiv de sex, rasă sau alți factori individuali irelevanți. De exemplu, consider a fi o ironie cu consecințe negative faptul că guvernele ale căror politici sunt dominate de aspecte legate de discriminarea pe motive de sex pot acționa discriminatoriu împotriva femeilor, în mod conștient sau inconștient, în momentul în care

își numesc propriul personal. Practicile de numire în funcții publice ar trebui „auditate“ pentru a elimina discriminarea instituțională.

Definițiile meritului. O definiție eronată a meritului ar putea favoriza corupția. În primul rând, dacă meritul este definit astfel încât să însemne doar „capabil pentru un post“ și există mulți candidați capabili în acest sens, cei care efectuează selecția pot exploata această ambiguitate pentru a-și numi propria rudă sau propriul susținător (mai mult sau mai puțin capabil) în defavoarea altui candidat (extrem de capabil). Este mai dificil ca un protector să își introducă un client pe un post pentru care cunoștințele și abilitățile necesare sunt precizate clar decât pe un post pentru care acestea sunt exprimate ambiguu. Iată un aspect subtil, dar important.

Materializarea sistemului pe bază de merite: Înțelegeri instituționale pentru selecție

Încălțările grosolane ale sistemului pe bază de merite, în cazul în care banii schimbă mersul lucrurilor sau numirile se bazează pe loialitatea politică, pot avea rădăcini sociale adânci, dificil de eradicat. Însă sistemul pe bază de merite are un rol important. Într-o țară în care sistemul pe bază de merite este inoculat în atitudinile funcționarilor publici, iar presiunea neoficială a colegilor este suficientă pentru a-l controla (repet, astfel de țări există), rolul înțelegerilor instituționale poate fi minimizat. Astfel, în Marea Britanie, sistemul pe bază de merite este atât de bine împământat, încât guvernul a considerat că poate privatiza funcția de recrutare centrală, iar toate funcțiile operaționale au fost transferate către departamentele operaționale.

Însă acolo unde sistemul pe bază de merite nu este bine înrădăcinat, o agenție centrală precum Service Commissions din Commonwealth și țările asociate poate fi utilă, după cum arată următorul exemplu.

CASETA 1 NUMIRILE ÎN FUNCȚII PUBLICE ÎN SRI LANKA: CORECTAREA CADRULUI INSTITUȚIONAL

Într-o țară în care protecția politică este în floare, guvernul a întreprins acțiuni decisive în vederea combaterii acestui fenomen, adoptând în 2001 al șaptesprezecelea amendament la Constituție, pentru a elibera de sub control politic Comisia pentru Serviciul Public (PSC) și alte Comisii pentru servicii. Până în 2001, PSC era un joc de fotbal de natură politică, întrucât fiecare guvern se folosea de ea pentru a oferi posturi simpatizanților săi. Această situație s-a schimbat. Liderul opoziției are acum cu adevărat un cuvânt de spus în numirea comisarilor PSC, care primesc un mandat de trei ani cu posibilitatea de înnoire, distinct de ciclul electoral. Primul președinte al PSC a fost un ambasador retras din funcție, neimplicat politic și fără alte angajamente.

PSC este supusă în continuare presiunilor politice, însă noua sa structură îi conferă mai multă putere pentru a rezista.

Sursă: McCourt (2006).

Și alte înțelegeri instituționale ar putea fi luate în considerare, precum:

- Prevederile legale (de exemplu, perseverența Poloniei de a emite o lege a serviciului public de-a lungul mai multor schimbări de guvern)
- separarea sferei politice de cea administrativă
- instituirea unui serviciu public „de elită” (ca în Argentina)
- întocmirea unui cod deontologic intern

Protectoratul nu va fi abolit de pe o zi pe alta; într-adevăr, există amenințări permanente tocmai din partea presiunilor pe care încearcă să le țină sub control. Dar experiența unor țări precum Sri Lanka arată că perseverența lor cel puțin delimitează o zonă care poate fi folosită drept fundament pentru extinderea sistemului pe bază de merite.

Identificarea meritelor

Un cadru instituțional solid oferă un teren de egalitate pentru toți candidații. Însă, întrucât locuiesc în Manchester, știu că suporterii echipelor de fotbal nu merg pe Old Trafford (stadionul echipei Manchester United) pentru a vedea terenul, ci echipele care joacă pe el. Trebuie să continuăm să îmbunătățim *calitatea* procesului de selecție pentru a ameliora calitatea personalului pe care îl numim (și, în consecință, a serviciilor pe care le oferim). Agențiile internaționale precum Banca Mondială recomandă uneori un sistem de examinare competitivă similar celui din universități (precum în Pakistan și Coreea) sau examinarea sistematică a calificărilor educaționale (ca în Singapore). Desigur, aceste metode sunt juste și atrag încrederea publicului. Dar ele nu recunosc meritele, deoarece legătura dintre ceea ce se testează și cerințele postului este slabă (de exemplu, o meta-analiză a evidențiat o corelație de numai 0,10% între calificări și randamentul la locul de muncă – ceea ce în cuvinte simple se traduce prin faptul că aceste calificări au explicat doar 1% din diferența dintre randamentul celor care îndeplineau același tip de atribuții).

Pe de altă parte, testele de selecție comerciale și sofisticate din zonele în care această legătură este puternică, folosite pe scară largă în țările bogate, vorbitoare de limba engleză, nu sunt disponibile pretutindeni, iar recrearea lor ar necesita prezența unui număr foarte mare de psihologi organizaționali, de care dispun foarte puține guverne. În plus, astfel de metode nu s-ar justifica pentru marea parte a numirilor în funcții publice, inclusiv numirile lucrătorilor. Cu toate acestea, din fericire, sunt disponibile alte metode, valabile și care pot fi puse în practică. Ținând seama de cercetările și practica organizațională, o procedură de numire adecvată va avea următoarele elemente:

1. *o analiză a postului* care va conduce la o declarație scrisă care să cuprindă atribuțiile postului (fișa postului) și cunoștințele și abilitățile de care va avea nevoie ocupantul acestuia (calificări personale)
2. *un anunț făcut public în rândul grupurilor eligibile*, incluzând rezumatul analizei postului
3. *un formular standard de cerere*
4. *sistem de punctaj* bazat pe calificările personale
5. *o procedură inițială de selecție* pentru reducerea numărului de cereri, dacă este necesar, la o cifră ușor de administrat
6. *o procedură finală de selecție* bazată, din nou, pe calificări personale și care să conțină, de preferat, o metodă sau mai multe metode de selecție pe lângă interviul în fața comisiei de evaluare
7. *decizia de numire* bazată pe sistemul de punctaj
8. *anunțarea rezultatelor*, atât candidaților admiși, cât și celor respinși
9. *'consilierea post-interviu'* oferită candidaților respinși, dar cu șanse mari de a fi fost aleși
10. *informare* cu privire la ceea ce comisia de evaluare a descoperit despre candidatul ales pe parcursul procedurii de selecție

O procedură de tipul "centru de evaluare", care să cuprindă un număr de metode de selecție printre care un interviu și activități scrise sau orale, după caz, rămâne standardul cel mai valoros al selecției pentru ocuparea funcțiilor publice. Inventat în Germania, este folosit în câteva țări care au împrumutat din modelul de serviciu public al Marii Britanii. Însă cercetările recente pun în

lumină faptul că valabilitatea interviului demodat dat în fața comisiei de evaluare poate fi similară celei a interviului organizat de centrul de evaluare, în condițiile în care este structurat, bazat pe analiza postului, realizat de interviuatori instruiți și are ca punct culminant o întâlnire care reflectă evaluările independente ale membrilor comisiei de evaluare. Cu toate acestea, utilizarea unei a doua metode în stadiul final oferă o altă perspectivă utilă asupra candidatului.

În sfârșit, copii ale documentelor relevante trebuie păstrate pentru o scurtă perioadă de timp, astfel încât motivele pentru care s-a efectuat numirea sau respingerea să fie la îndemână în cazul în care contestării deciziei. Aceste documente sunt utile, de asemenea, pentru a oferi feedback candidaților interni neselectați în scopul evoluției carierei (“consilierea post-interviu”). Toate acestea pot fi accentuate printr-un “cod de practică” scris, de circulație largă, și prin instruirea celor responsabili de selecție.

Cum ar trebui să procedeze guvernele (și persoanele)?

Desigur, sistemul pe bază de merite nu este practicat pe scară universală în administrațiile centrale ale țărilor bogate și în companiile private. Discriminarea din motive rasiale, de exemplu, este foarte des întâlnită în Marea Britanie, țara în care trăiesc. În plus, numirile nu se realizează într-un vid organizațional și sunt afectate de climatul și practicile generale care co-există. Acestea fiind spuse, consolidarea sistemului de numire pe bază de merite este o modalitate simplă și puternică prin care guvernele pot îmbunătăți calitatea serviciilor publice. Guvernele pot evolua dacă fac următorii pași:

- declară public faptul că se angajează să ia decizii referitoare la selecția de personal printr-un sistem pe bază de merite
- precizează excepțiile de la sistemul pe bază de merite și motivele care le susțin
- înțeleg forțele care se opun sistemului pe bază de merite (protectorat etc.)
- verifică practicile actuale pentru a elimina discriminarea instituțională
- stabilesc înțelegerile instituționale corespunzătoare
- stabilesc proceduri de selecție conform bunelor practici

Desigur, numai guvernele pot influența înțelegerile instituționale. Dar fiecare din noi, ca funcționari publici individuali, putem avea o contribuție. Dacă sunteți de acord cu mine în ceea ce privește faptul că îmbunătățind calitatea deciziilor privind selecția personalului putem ameliora calitatea serviciilor pe care le primesc cetățenii noștri, atunci vă invit să vă gândiți la o singură acțiune pe care o puteți întreprinde pentru a îmbunătăți calitatea deciziilor de recrutare în agenția dvs., chiar dacă acest lucru nu înseamnă decât că, cu următoarea ocazie în care veți intervieva un candidat, structura interviului se va baza pe criteriile de selecție și calificările persoanei respective.

Vă mulțumesc pentru atenție.

Lecturi recomandate

McCourt, W. (2006) *The human factor in governance: Managing public employees in Africa and Asia*, London: Palgrave.

McCourt, W. and D. Eldridge (2003) *Global human resource management: Managing people in developing and transitional countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Willy McCourt, Reader in Development Policy and Management in the Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.