

PERFORMANȚA MANAGEMENTULUI APL ȘI CRITERIILE CALITATIVE DE EVALUARE A ACESTEIA

MANAGEMENT PERFORMANCE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AND THE QUALITATIVE CRITERIA FOR ITS EVALUATION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).09)

CZU: 005+352

Cezara FETESCU,
doctorandă,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Currently, the notion of “performance” is infiltrating with safe steps in public management. Attempts to assign concrete qualities to the performances registered by the LPA management are more and more frequent, in order to identify some possibilities to quantify these performances. The article tries to clarify what the performance itself entails, and then to identify the qualitative criteria that are relevant for the evaluation of these performances. In order to establish the criteria, the legal prerogatives of the LPA that ensure the increase of the quality of life in the local community, as well as the needs and expectations of the community were taken into account, for the simple reason that the objectives of civil servants must be correlated with community needs.

Keywords: performance, management, local public administration, criteria, evaluation.

REZUMAT

În prezent noțiunea de „performanță” se infiltră cu pași siguri și în managementul public. Tot mai frecvente sunt încercările de a le atribui calități concrete performanțelor înregistrate de managementul APL, în vederea identificării unor posibilități de cuantificare a acestor performanțe. Articolul încearcă să precizeze ce presupune performanța în sine ca, ulterior, să identifice criteriile calitative ce prezintă relevanță pentru evaluarea acestor performanțe. În vederea stabilirii criteriilor s-a ținut cont atât de prerogativele legale ale APL ce presupun asigurarea creșterii calității vieții în comunitatea locală, cât și de necesitățile și așteptările comunității, din simplu motiv că obiectivele funcționarilor publici trebuie să fie neapărat corelate cu nevoile comunității.

Cuvinte-cheie: performanță, management, administrație publică locală, criterii, evaluare.

Curentul managerialist a constituit germenele dezvoltării unei noi branșe a managementului public, în particular, și a științei managementului, în general, cunoscută astăzi sub numele de „managementul performanțelor” sau „management performant”, branșă care a reușit să capete valențe semnificative în mediul academic, fiind încă nedescifrată până la capăt.

Constituirea acestei noi branșe a fost favorizată în special de orientarea managementului spre astfel de valori precum eficiența, adaptabilitatea, probitatea sau continuitatea – valori care mulți savanți le consideră drept derivate ale unui singur termen - „performanță”. Până și Raportul OECD din anul 1990 sugerează că „eficiența în sectorul public trebuie să fie îmbunătățită, managementul public în instituțiile publice trebuind orientat spre obiective și rezultate, iar managerii publici trebuind să fie apreciați în funcție de capacitatea de a rezolva probleme sociale generale și specifice” [2, pag. 41].

La etapa actuală, noțiunea de „performanță”, ce își are originile în sectorul privat, își croiește încrezut calea, infiltrându-se și în managementul public. Pentru a identifica impactul substantivului sau adjectivului performanță/performant asupra managementului public ne propunem să facem claritate asupra ariei conceptuale a termenului de „performanță”.

Analiza etimologică a acestui concept denotă o vastă diversitate semantică, performanța fiind ușor atribuibilă atât activităților sportive, cât și celor economice și mecanice (rezultat obținut de cineva într-o întrecere spor-

tivă; realizare deosebită într-un domeniu de activitate; cel mai bun rezultat obținut de un sistem tehnic, de un aparat (explicații pe care ni le sugerează Dicționarul explicativ al limbii române).

Cât de banal ar suna, dar termenul de performanță este utilizat în premieră cu scopul de a exprima rezultatele excepționale obținute în cadrul unei curse de cai, atribuindu-i-se din start calificativul de competitivitate. La prima vedere par stranii implicațiile acestui termen în sfera economică, dar anume acest calificativ, or, mai bine zis, spiritul de competiție a favorizat acceptarea termenului de performanță și în domeniul economic.

Trebuie să menționăm că una dintre barierele în calea definirii termenului de performanță este sensul bivalent al acestui cuvânt, astfel unii cercetători percep performanța drept acțiune, exprimată printr-un verb, alții consideră că substantivul performanță ar trebui privit drept un eveniment sau un rezultat.

O altă barieră este caracterul subiectiv al performanței impus de percepțiile subiectului care îl abordează. Dacă e să analizăm performanța administrațiilor publice locale, putem susține că majorarea cotei la taxele locale pentru APL ar constitui un element de performanță bugetară, în vederea sporirii veniturilor încasate, iar pentru comunitate ar constitui un motiv de nemulțumire, altfel spus non-performanță. Subiectivismul conceptului de performanță este argumentat și de definiția dată de Rob Paton, potrivit căruia „performanța este acel lucru pe care oamenii implicați în proces sunt de acord fie în mod implicit, fie explicit să îl accepte drept

performanță” [8, pag. 90]. Acest lucru cu siguranță că ne distanțează de părerile conform cărora sistemele de măsurare a performanței sunt unele obiective, fiabile și suficient fundamentate științific.

Este deja evident că noțiunea de performanță și-a ținut pasul cu evoluția noțiunii de management în general, atribuindu-și noi și noi calități în funcție de orientările regimurilor administrative perindate. Tot evident este și faptul că termenul dat își continuă evoluția și la etapa actuală, fiind imposibil de formulat o noțiune a performanței unanim acceptată.

Totuși, pentru a ne contura o imagine generală a ceea ce reprezintă performanța, ne propunem să confruntăm definițiile date acestui termen de mai mulți savanți.

Spre exemplu, Angela și Corneliu Popovici pornesc de la noțiunea dată de Chemla-Lafay și Deleplace potrivit căreia performanța este „capacitatea de a atinge obiectivele stabilite, exprimate în termeni de eficiență socioeconomică, calitatea serviciului sau eficiența managementului” [9, pag. 28] și conchid prin a afirma că „performanța poate fi definită ca obținerea de rezultate, comparativ cu unul sau mai multe obiective care semnifică nivelul așteptărilor prealabile” [9, pag. 29]. Aceste definiții continuă ideea promovată de Alan Burland care califică performanța prin „nivelul de îndeplinire al obiectivelor”. Tot în direcția aceasta privesc și definițiile date de Devine care susține că performanța înseamnă „gradul de succes în atingerea obiectivelor declarate”, cât și Noye care afirmă că performanța

constă în „atingerea scopurilor care și s-au dat în convergență cu orientările întreprinderii” [3, pag. 23]. Definițiile orientate spre realizarea obiectivelor fac referire la termeni necuantificabili, fapt care înscrie termenul definit, adică „performanța” în lista termenilor subiectivi.

Pentru a echilibra balanța dintre cuantificabil și necuantificabil, noțiunea de performanță este abordată de mulți autori din punct de vedere al eficienței și al eficacității, implicând și elemente de competitivitate.

Savantul român Gheorghe Băileșteanu, în lucrarea sa „Semiotică economică”, definește performanța drept „o stare de competitivitate (a unui agent economic, a unui manager etc.) atinsă printr-un nivel de eficacitate și eficiență care asigură o prezență durabilă în timp” [1, pag. 427].

Considerăm această definiție incompletă din motiv că nu face referire clară și concretă la limitele de raportare ale acestui nivel de competitivitate, adică nu identifică nivelul dezirabil.

Abordările performanței în funcție de eficiență și eficacitate au fost analizate și de către cercetătoarea Alina Caradja [4, pag. 24-25], care, pornind de la definițiile date de Verboncu și Zalman, potrivit cărora performanța reprezintă „un rezultat deosebit obținut în domeniul managementului, economic, comercial etc. ce imprimă caracteristici de competitivitate, eficiență și eficacitate a organizației și componentelor sale procesuale și structurale”, cât și de Niculescu și Lavalette care consideră că performanța este „o stare de competitivitate a întreprinderii, atinsă prin-

tr-un nivel de eficacitate și eficiență care îi asigură o prezență durabilă pe piață”, conchide că performanța este „un rezultat excepțional obținut într-o activitate, superior comparativ cu datele medii, apt să asigure competitivitatea și, implicit, sustenabilitatea unei organizații”.

Autorul ține să menționeze această definiție anume prin faptul că în ea se regăsesc elemente de comparație ale performanței cu alte rezultate înregistrate („datele medii”), raportarea fiind, în opinia autorului, una din caracteristicile de bază ale conceptului de performanță.

La etapa actuală, performanța obținută în domeniul economic este definită în funcție de valoarea adusă companiei sau agentului economic, valoarea, fiind identificată cu percepția generală asupra calității/prețului atribuite unui bun sau serviciu. Și dacă activitatea unui agent economic este orientată spre obținerea de profit, care ulterior este repartizat acționarilor prin plata de dividende, este normal ca valoarea să fie măsurată prin astfel de indicatori precum profitul pe acțiune sau rentabilitate. Întrebarea apare în situația performanțelor obținute de APL. Ce presupune valoare pentru APL? Aici ne propunem să identificăm valoarea în funcție de scopul APL, care constă în promovarea intereselor generale ale poporului/membrilor unei unități administrativ-teritoriale. Iar interesele poporului, în opinia noastră, se rezumă la asigurarea unui nivel de trai decent, la asigurarea condițiilor decente de viață și de muncă, la asigurarea dreptului la sănătate și la instruire și, evident,

la asigurarea unui mediu sănătos de viață.

Analizând toate aceste viziuni asupra semnificației termenului de performanță, autorul îi identifică unele atribute nelipsite printre care se regăsesc:

- termenul „performanță” trebuie privit ca rezultat al unei acțiuni, ci nu ca acțiunea în sine;

- performanța trebuie să fie orientată spre atingerea unui scop sau al unor obiective;

- efectele performanței trebuie să fie comparabile și durabile;

- valoarea performanței trebuie să depindă de scopurile și obiectivele propuse, cât și de percepția acestei valori de către beneficiarii finali ai acestui rezultat.

Făcând uz de atributele susmenționate, identificate în rezultatul analizei definițiilor date de mai mulți cercetători din domeniu, autorul îndrăznește să definească performanța drept „*rezultatul deosebit al unei acțiuni, în comparație cu alte rezultate ale multor acțiuni similare, caracterizat prin atingerea obiectivelor trasate în condiții de maximă eficiență și eficacitate, cu efecte durabile și orientare spre crearea de valoare identificabilă și recunoscută drept una semnificativă de către beneficiarii finali ai rezultatului acestei acțiuni*”.

În căutarea acelor criterii care ar avea o „valoare identificabilă” și „semnificativă” pentru beneficiarii serviciilor prestate de APL vom face referire la afirmația cercetătorului Florin Cazacu, potrivit căreia „performanța în administrația publică locală este, în mod evident, legată de activitatea autorităților administrației publice lo-

cale dintr-o unitate administrativ teritorială în scopul creșterii calității vieții în comunitatea locală” [5, pag. 22]. Ținem să adăugăm în această ordine de idei că transpunerea principiilor de dezvoltare durabilă în documentele de politici locale constituie prerogativa autorităților publice locale, deoarece, potrivit Legii, atribuția de „aprobare a programelor de dezvoltare socioeconomică” îi revine consiliului local. Date fiind și atribuțiile APL legate de prestarea serviciilor comunale (canalizare, salubritate, apeduct etc.) și sociale (educație, tineret și sport, cultură, susținerea păturilor social-defavorizate etc.), considerăm calitatea acestor servicii drept indicator de bază pentru evaluarea performanțelor managementului APL, or calitatea acestora vorbește de la sine despre nivelul de dezvoltare al unei localități, influențând în mare măsură calitatea vieții într-o localitate rurală.

Și dacă tot vorbim despre prerogativa APL de a aproba strategii și programe de dezvoltare locală, atunci ținem să menționăm că calitatea acestor planificări are un impact direct asupra nivelului de dezvoltare al localității. Obiectivele stabilite trebuie să fie corelate cu necesitățile comunității și cu obiectivele individuale ale funcționarilor publici. Dar, la acest, capitol, trebuie să constatăm că o bună parte din primăriile localităților rurale nu au planuri strategice de dezvoltare, limitându-și activitatea doar la elaborarea de planuri operaționale, or abordarea strategică de azi ne poate asigura viitorul de mâine.

O contribuție deosebită poate fi adusă la dezvoltarea localităților rurale inclusiv prin atragerea mijloacelor eco-

nomice din fondurile europene, fonduri care pot fi accesate grație acordurilor de asociere la care Republica Moldova este parte. Considerăm că valoarea fondurilor atrase este un indicator de performanță al managementului APL cu o valență semnificativă, care este și măsurabil, și comparabil dacă să-l raportăm la numărul de locuitori.

În condițiile actuale, în care încrederea cetățenilor în aleșii locali este una șubredă, accentul ar trebui ușor deplasat spre asigurarea furnizării serviciilor de calitate în condițiile unei transparențe decizionale sporite. Cetățeanul vrea și trebuie să fie implicat în activitățile comunitare, el vrea și trebuie să fie informat cu regularitate cu privire la activitatea desfășurată de APL. În acest sens, plasarea informațiilor de interes comun pe paginile oficiale ale primăriei, organizarea de întâlniri tematice cu persoane din diferite categorii de vârstă în vederea identificării doleanțelor și nevoilor acestora, chestionarea permanentă a locuitorilor în vederea acumulării de feedback cu privire la calitatea serviciilor sau alte activități de dezvoltare comunitară și, de ce nu, participarea membrilor colectivității la evaluarea performanțelor managementului APL în calitatea lor de beneficiari principali ai întregii activități demarate de APL sunt salutare.

Și, deoarece, toate lucrurile bune și frumoase se fac cu oameni și prin oameni, este evidentă contribuția semnificativă a resurselor umane la sporirea performanței managementului APL. Din aceste considerente, un alt criteriu relevant pentru evaluarea performanțelor managementului

APL este calitatea factorului uman ce activează în domeniu. La etapa actuală, doar la această categorie există reglementări clare de stabilire a performanței funcționarilor publici cu delimitarea criteriilor de performanță, vizate în Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, aprobat prin HG privind punerea în aplicare a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar [7].

În rezultatul celor expuse mai sus, îndrăznim să identificăm următoarele criterii calitative, relevante în opinia autorului, ce ar servi drept bază pentru evaluarea performanțelor managementului APL:

1. Calitatea planificării strategice.

2. Capacitatea și calitatea serviciilor furnizate:

- servicii comunale (canalizarea, gazificarea, apeductul, salubritatea, transportul public, iluminatul stradal, întreținerea drumurilor și gestionarea spațiilor verzi);

- servicii sociale (educație, tineret și sport, cultură, sănătate, servicii sociale, punerea în valoare a monumentelor istorice, a parcurilor, a rezervațiilor, contribuția în vederea ecologizării localității);

- servicii administrative (calitatea, operativitatea și prețul pentru eliberarea diverselor autorizații, certificate și modul de gestionare a situațiilor de

urgență de către APL).

3. Capacitatea financiară:

- calitatea gestionării fondurilor publice;
- capacitatea de generare a veniturilor și de atragere a fondurilor.

4. Permeabilitatea implicării comunitare și transparența procesului decizional.

5. Calitatea resurselor umane.

O evaluare periodică a performanțelor managementului APL, fie chiar și o autoevaluare care să se refere doar la evaluarea gradului de atingere a obiectivelor va constitui un pas semnificativ în direcția perfecționării APL, iar implicarea comunității, în calitate de evaluator, va și determina vulnerabilitățile managementului APL. Din aceste motive considerăm că evaluarea performanțelor managementului APL trebuie să fie implementată la nivelul fiecărei localități rurale, pe principii legale și unanim acceptate, evaluare care trebuie să fie centrată pe nivelul de atingere a obiectivelor strategice, operaționale și chiar electorale, cât și pe calitatea și capacitatea îndeplinirii atribuțiilor APL stabilite în bază legală.

În aceste condiții nu ne rămâne decât să constatăm trista realitate prin a afirma că „dacă satele au fost distruse de politica irațională a statului, tot statul are obligația morală și financiară să le readucă la viață, chiar dacă actualmente statul este organizat pe alte principii și condus de alți politicieni” [6, pag. 108].

BIBLIOGRAFIE

1. Băileșteanu, Gheorghe. Semiotică economică. Timișoara: Editura Mirton, 2005, 485 p. ISBN 978-9736-61-528-3.

2. Bîrcă, Alic. Necesitatea apariției managementului public ca domeniu distinct al științei managementului. *Revista Economica*. 2011, nr. 2(76), pp. 40-44. ISSN 1810-9136.

3. Burz, Răzvan-Dorin. Conceptul de performanță. *Managementul intercultural*. 2013, nr. 2(28), vol. XV, pp. 21-28. ISSN 1454-9980.

4. Caradja, Alina. Managementul performanței învățământului profesional agrar și impactul acestuia asupra dezvoltării durabile a mediului rural al Republicii Moldova: tz. de doct. în șt. economice. Chișinău, 2021, 130 p.

5. Cazacu, Florin. Moduri de abordare a performanței în administrația publică locală din România. *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 2021, nr. 1(48), pp. 20-35. ISSN 1454-1378.

6. Fetescu, Cezara. „Dezvoltarea rurală prin prisma modificării metodelor de formare a surselor de venituri ale bugetelor locale”. *Materialele conferinței practico-științifice «Проблемы и вызовы экономики региона в условиях глобализации»*. 19 decembrie 2018. Comrat: Universitatea de Stat din Comrat, pp. 104-108. ISBN 978-9975-83-083-6.

7. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar: nr. 270 din 23 noiembrie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 441-447.

8. Pinteș, M., Achim, M. Performance - an evolving concept. In: *Analele Universității din Craiova. Științe economice*. 2010, nr. 2(38), pp. 82-93. ISSN 1223-365X.

9. Popovici, A., Popovici, C. Probleme ale gestiunii performanței funcționarilor publici. In: *Administrarea publică*, 2019, nr. 2, pp. 27-33. ISSN 1813-8489.

Prezentat: 10.12.2021.

E-mail: cezarafetescu@gmail.com