

PARADIGME MODERNE DE EVALUARE ȘI MĂSURARE A PERFORMANȚEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MODERN PARADIGMS FOR EVALUATION AND MEASUREMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).10)

CZU: 35:005

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Performance measurement is a concept whose definition cannot be made precisely because it goes beyond the scope of a particular scientific field. In the public sector, performance is extremely difficult to identify, as no clear and concrete criteria are set to accurately reflect the purpose of the work of public institutions. The concern for measuring performance in public institutions has arisen as a result of the increasing difficulty of solving the increasingly complex problems that citizens face. The relevance of measuring performance in PA is provided by the way in which this process influences the entire activity of an organization, in all internal managerial directions.

Keywords: *performance, performance indicators, performance measurement, public institutions, efficiency, effectiveness, quality.*

REZUMAT

Măsurarea performanțelor este un concept a cărui definiție nu poate fi făcută în mod exact, din considerentul că aceasta depășește aria unui anumit domeniu științific. În sectorul public, performanța este extrem de dificil de identificat, deoarece nu sunt stabilite criteriile clare și concrete care să reflecte cu exactitate finalitatea desfășurării activității instituțiilor publice. Preocuparea pentru măsurarea performanței în cadrul instituțiilor publice a apărut ca urmare a creșterii gradului de dificultate a soluționării problemelor, tot mai complexe, cu care se confruntă cetățenii. Relevanța măsurării performanței în AP este oferită de modul în care acest proces influențează întreaga activitate a unei organizații, în toate direcțiile manageriale interne.

Cuvinte-cheie: *performanță, indicatori de performanță, măsurarea performanței, instituții publice, eficiență, eficacitate, calitate.*

Autoritățile administrației publice locale au fost organizate în scopul asigurării binelui social și economic la nivel de comunitate locală. Aceste autorități sunt reprezentate de un aparat propriu de organizare, care prin realizarea atribuțiilor contribuie la punerea în aplicare de acte normative, regulamente, norme metodologice și programe politice. Odată cu organizarea cadrului legislativ, legiuitorul din Republica Moldova a investit puterea locală ca autoritate publică pentru asigurarea binelui general al populației. În aceeași măsură, autoritățile locale trebuie să organizeze și să presteze servicii de calitate cetățenilor prin asigurarea unui grad înalt de profesionalism în condiții de eficacitate și eficiență economică. În același context, acestea trebuie să asigure un grad înalt de performanță multidimensională prin îndeplinirea indicatorilor de rentabilitate, calitate, inovație și creștere [9, p. 328].

Performanța, în sens larg, a reprezentat dintotdeauna un subiect de cercetare pentru administrație. Utilizarea generalizată a instrumentelor de evaluare a managementului public aduce o totalitate de beneficii sumarizate de către Bernard Marr [6, p. 138], care identifică trei mari beneficii ale măsurării performanței:

1. controlul comportamentului, care presupune că măsurarea performanței este utilizată într-o modalitate descententă de a ghida și controla comportamentele și acțiunile oamenilor. În acest scop, măsurile sunt utilizate pentru stabilirea obiectivelor sau regulilor, pentru a atinge în mod obiectiv realiza-

rea acestora și pentru a oferi feed-back asupra variațiilor nedorite între realizări și obiective;

2. raportare și conformare externă, din considerentul că măsurările sunt utilizate pentru a informa stakeholderii externi și pentru a realiza conformarea cu regulile de raportare externe, precum și cu nevoile de informație. Asemenea măsurări sunt realizate pentru raportarea externă, iar toate rapoartele (și indicatorii asociați) sunt realizate (măsurări) fie pe bază de obligativitate (situații financiare), fie pe bază de voluntariat (ex. Raport de impact asupra mediului);

3. învățare și abilitare, datorită faptului că măsurile sunt utilizate pentru a-i împuternici sau abilita pe angajați și pentru a-i dota cu informația necesară, care să-i facă să ia decizii care duc la îmbunătățirea activității. În acest sens măsurările sunt utilizate drept bază pentru deciziile managementului și pentru dezvoltare, îmbunătățire și învățare continuă [7, p. 75].

Măsurarea performanței organizaționale și, implicit, analiza acesteia este considerată a fi un instrument util pentru manageri, în vederea implementării strategiei organizaționale. Prin urmare, cercetătorul Simons (1995) sumarizează și enunță „patru metode importante care controlează sistemele care pot ajuta la simplificarea implementării strategiei în cadrul unei organizații. Cu excepția mecanismului de control, managerul unei organizații se bazează pe măsuri de performanță critice, pentru monitorizarea implementării strategiei, dar și pentru diagnosticarea posibilelor deviații de la

standardele de performanță prestabilite” [10, p. 125]. Procedurile sau acele măsuri prin care se dorește atingerea performanței și a obiectivelor stabilite implică utilizarea și oferirea unor stimulente atât managerilor, cât și angajaților. Acest lucru are ca scop, „motivarea membrilor organizației de a contribui la atingerea obiectivelor organizaționale și, în cele din urmă, de a extinde și dezvolta performanța organizațională” (Ittner și Larcker, 1998; Kaplan și Norton, 1996) [3, p. 198; 5, p. 230].

Cu toate că schimbările radicale prezente din managementul public, în general, dar și din cultura organizațională din instituțiile publice, în special, acestea implică o serie de costuri pe care administrația din țările dezvoltate au înțeles că trebuie să le suporte, în timp, pentru simplul motiv că nu există nici o cale de întors la modelul tradițional al administrației publice. În conformitate cu părerea cercetătoarei din România A. Androniceanu, pot fi identificate cinci categorii de performanțe în instituțiile publice: performanțe financiare; performanțe bugetare; performanțe manageriale; performanțe politice; performanțe profesionale [1, p. 210].

Măsurarea performanței organizațiilor din sectorul privat este direcționată către creșterea profitului, satisfacția nevoilor proprietarilor și fondatorilor, pe când principalul obiectiv al organizațiilor din sectorul public este de a furniza servicii publice de calitate societății civile, deci managementul performanței în organizațiile publice trebuie să fie direcționat către punerea în aplicare a acestor obiective [12].

Stabilirea performanței unei organizații de orice tip nu este un lucru ușor, cu atât mai mult pentru o organizație de interes public. În principiu, în sectorul public există o serie de dificultăți în definirea noțiunii de performanță din următoarele considerente:

- prima se referă la sensul dat conceptului de performanță;
- a doua dificultate ține de modalitatea de obținere a performanțelor;
- a treia are în vedere identificarea criteriilor și a indicatorilor de performanță, altfel spus, evaluarea acestora.

Măsurarea performanțelor sectorului public presupune luarea în considerare a diferenței dintre următoarele aspecte ce apar într-un proces de producție, și anume: mijloacele utilizate (input), procesul (throughput), produsul (output) și rezultatul, efectul (outcome). Din acest punct de vedere poate fi stabilită o legătură, pe de o parte, între prestațiile publice și mijloacele folosite pentru a le obține și, pe de altă parte, între obiectivele realizate prin aceste prestații.

Diferitele preocupări exprimate la diferite niveluri de luare a deciziilor au determinat conturarea mai multor dimensiuni ale performanței (OECD, 1995). Astfel, în țările OECD, performanța poate fi evaluată cu ajutorul mai multor categorii generale de măsurători:

- a) Măsurarea economiei de resurse: ce poate fi definită ca obținerea de resurse de calitate adecvată, cu costuri mai scăzute decât cele prognozate. În această evaluare trebuie incluse toate costurile pertinente. O măsură a economiei de resurse poate fi raportul între

prețurile de achiziție a inputurilor sau resurselor și valoarea așteptată, programată sau adoptată drept obiectiv;

b) Măsurarea costurilor, a mijloacelor: ceea ce presupune măsurarea, în expresie monetară, a consumului de resurse realizat pentru furnizarea unui anumit volum de servicii. Ea poate întâmpina dificultăți atunci când unele organizații primesc servicii gratuite din partea altor organizații publice sau acolo unde sistemul de contabilitate este bazat doar pe contabilitatea financiară;

c) Măsurarea eficienței: are în vedere relația dintre rezultatul obținut și mijloacele folosite pentru a-l obține. Un proces este eficient dacă obține maximum de rezultate posibile la o cantitate dată de resurse sau dacă utilizează minimum de resurse la un volum dat de rezultate.

În marea majoritate a constituțiilor europene, eficiența și eficacitatea administrației publice au fost semnalate ca principii constituționale, alături de alte principii clasice, cum sunt respectarea legii, transparența și imparțialitatea.

În alte state, legea administrației se referă adesea la economie, eficiență, eficacitate (cunoscute sub numele de „cele trei E-uri”) și respectarea legii, ca principii care trebuie să conducă administrația publică în activitățile și deciziile sale. În anumite cazuri, logica eficienței poate intra în conflict cu legea și cu procedurile administrative sau poate fi în contradicție cu anumite valori tradiționale ale serviciilor publice. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței.

Legislația Comunității Europene

prevede necesitatea unei administrații eficiente, având în vedere directivele și regulamentele Comunității. Acest lucru a obligat statele membre să facă modificări în structurile administrative și în procesele decizionale, cu scopul de a susține efectiv și în mod eficient implementarea legislației europene.

De altfel și în Republica Moldova, în contextul pregătirii țării noastre în vederea integrării în Uniunea Europeană, strategia de reformă a administrației publice a stabilit câteva măsuri pentru îndeplinirea acestui obiectiv al eficientizării administrației: urmărirea unor scopuri clare și precise de către activitățile administrative, raționalizarea procedurilor administrative, generalizarea utilizării sistemului ghișeului unic, eficientizarea raporturilor dintre administrația centrală și locală, dintre autoritățile județene și cele locale din comune, orașe, municipii, crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale.

d) Măsurarea eficacității are în vedere capacitatea unei activități de a produce rezultatul scontat. Cuantificarea ei este dată de raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul prevăzut la inițierea unui program. Aceasta presupune ca obiectivul să fie definit în prealabil, iar rezultatul obținut să poată fi măsurat cu ajutorul unui indicator. Eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț. Bunurile sau serviciile pot fi furnizate de o manieră economică sau eficientă, dar dacă nu ating obiectivul (rezultatul) așteptat, putem spune că resursele folosite vor fi în mare parte risipite.

Măsurarea eficacității este însă un

proces mai dificil, datorită dificultăților ce apar în definirea obiectivelor. Totodată, uneori este dificilă cuantificarea în mod clar a rezultatelor obținute în urma unor programe, întrucât uneori rezultatele obținute pot fi influențate și de alți factori, care nu țin, în mod strict, de derularea programului respectiv. Una dintre particularitățile de aplicare a conceptului de eficacitate în sectorul public este luarea în considerare atât a efectelor la nivel „macro”, cât și la nivel „micro”, fără de care s-ar pierde condițiile de reușită și ne-am îndepărta fundamental de sensul acțiunii serviciului public.

e) Măsurarea calității serviciilor urmărește gradul în care produsul sau serviciul răspunde nevoilor consumatorilor. În acest sens, calitatea înglobează eficacitatea unui program. Totuși, în general se folosește acest termen într-un sens restrâns, prin referire la nevoile imediate sau directe ale utilizatorilor, precum: punctualitatea, exactitatea, continuitatea și adaptabilitatea serviciilor, nivelul de confort și amabilitatea întâlnită în obținerea serviciului. Totuși calitatea nu este în mod suficient reflectată prin indicatori de produse bazați pe măsuratori cantitative. Așadar, calitatea reprezintă un concept vag și complex și include capacitatea unui produs de a răspunde exigențelor consumatorului, ceea ce îl caracterizează ca fiind un concept subiectiv. Astfel se impune delimitarea distincției între criteriile de calitate obiective și subiective, pe de o parte, și calitatea procesului, calitatea produsului și calitatea sistemului, pe de altă parte, ca fiind specificații tehnice.

Drept criterii obiective de măsurare

a calității pot fi menționate: procentul de trenuri care respectă orarele, timpul mediu de sosire a pompierilor sau a salvării la un incendiu sau un accident, procentul de cursuri anulate, procentul de rețete eronate, procentul de reclamații satisfăcute, altfel spus, acele specificații tehnice real de măsurat sub unități cuantificabile. Există însă numeroase aspecte ale calității care sunt dificil de măsurat, cum ar fi primirea prin rezervare a pacienților sau justetea intervențiilor medicale. Judecățile subiective privind produsul sau procesul de producție poate furniza informații suplimentare. Ele pot fi solicitate utilizatorului, unui observator extern sau personalului. Pe lângă calitatea produsului și calitatea procesului poate fi, în egală măsură, pertinentă. În primul rând, calitatea produselor poate fi controlată în mod indirect, analizând dacă procesul de producție satisface anumite exigențe (formarea adecvată a personalului, respectarea procedurilor prescrise, măsurile de asigurare a calității). În al doilea rând, anumite aspecte ale procesului de producție, care nu sunt legate în mod direct de produsul final pot avea și ele multă importanță pentru utilizator. Calitatea sistemului se referă, printre altele, la adaptarea ofertei la cerere, o inadaptare fiind posibil să antreneze o listă de așteptare sau o inocupare. Procesul de producție este, în general, mai puțin raportat la efectele (outcomes) obținute, decât la produsele rezultate (outputs).

Performanța administrației publice poate fi determinată de o manieră subiectivă, stabilind un raport între cheltuielile pe care ea le ocazionaază și ca-

litatea subiectivă. Calitatea subiectivă a autorităților publice reprezintă un indice care se compune din scorurile înregistrate în ceea ce privește birocrăția, transparența, eficacitatea și corupția.

f) Măsurarea performanțelor financiare este urmărită, în principal, de serviciile publice de natură economică.

g) Măsurarea performanței globale are în vedere dimensiunile performanței, abordată în mod global. Experiența a arătat că nu există o singură latură a performanței care trebuie atinsă, deși la nivelul unei organizații publice trebuie privilegiate unele dimensiuni ale acesteia, precum eficacitatea. Totodată, anumite dimensiuni individuale pot fi antagonice, în timp ce altele pot fi complementare, măsurarea performanței globale depinzând de cunoașterea aprofundată a tuturor interacțiunilor care au loc între aceste dimensiuni. Este de asemenea util și recomandabil de a face distincție între obiectivele directe, măsurabile prin intermediul produsului finit, și obiectivele sociale mult mai profunde [8, p. 49].

Evaluarea programelor și activităților se realizează prin efectuarea unor studii sistematice asupra modului de funcționare a acestora. În procesul de evaluare a programelor și activităților sunt examinate o gamă largă de date și informații privind performanțele acestora, ceea ce facilitează realizarea unei monitorizări eficiente pe parcursul implementării și derulării lor.

Un indicator de performanță este o măsurătoare cuantificabilă ce reflectă factorii critici de succes ai unei organizații, ai unui departament sau ai unui proiect. De asemenea, key perfor-

mance indicators (KPI) pot arăta concret direcția în care se duce proiectul respectiv.

Sistemele de măsurare a performanței constituie premisa și baza procesului de management al performanței. Acestea vor facilita măsurarea și îmbunătățirea activității la nivel de Top Management. Prin definirea obiectivelor și a mecanismelor de controlling se formează un sistem de conducere bazat pe indicatori care permit analiza cauzelor creării deviațiilor și găsirea timpurie a soluțiilor pentru combaterea acestora.

În cadrul dezvoltării conceptului și a implementării unui sistem de indicatori de performanță există, conform experienței acumulate, următoarele provocări care trebuie luate în considerare și totodată și înlăturate:

- înlăturarea dominanței indicatorilor financiari: indicatorii financiari formează cu siguranță rezultatul activității organizației, dar totodată nu reprezintă premisa succesului;

- focus asupra informațiilor importante: din multitudinea de informații cu care se confruntă fiecare organizație și care provin din surse diferite, trebuie selectați și identificați doar acei indicatori relevanți activității și transformați în indicatori de măsurare a performanței (KPI);

- crearea legăturii între controlul strategic și cel operativ: indicatorii de măsurare a performanței (KPI) trebuie să faciliteze măsurarea obiectivelor fixate în cadrul strategiei companiei și totodată să facă legătura cu sistemul de control operativ;

- standardizare și sistematizare: pentru asigurarea existenței unor informații transparente și prezente în cadrul în-

tregii organizații definirea indicatorilor trebuie armonizată. Pentru a conduce spre obiective strategice, indicatorii trebuie să fie unificați și transpuși într-un sistem cauză-efect integrat;

- raportare directă către adresanți: indicatorii de măsurare a performanței, relevanți pentru conducerea prin obiective, constituie baza elementară a unei raportării manageriale axată pe adresanți. Pentru a crea o astfel de raportare este necesară formarea legăturii între indicatorii definiți și un Sistem IT complex și integrat.

Începând cu anul 2010, managementul performanței se aplică pentru evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici. Prevederi privind evaluarea performanței colective au fost incorporate în Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, ulterior fiind aprobat cadrul normativ referitor la acest aspect. Pornind de la elementele sistemului complex al managementului performanței, autorul constată că lipsește managementul performanței organizaționale, nu există cadrul normativ relevant unui sistem integrat de management al performanței, care ar asigura corelarea între performanța individuală, colectivă și cea organizațională. În acest context, se propune introducerea evaluării performanței organizaționale pentru autoritățile publice, corelată cu performanța profesională colectivă la nivel de subdiviziune și cu cea individuală a funcționarilor publici [2, p. 20].

Managementul performanței, dezvoltat inițial pentru sectorul întreprinderii private, reprezintă o parte a strategiei practice și a tehnicilor de

management pentru îmbunătățirea performanței angajaților pentru a urmări performanța corporativă. Unele studii [4, p. 83] se concentrează pe evaluarea „performanței anterioare” a angajatului și a organizației. Cu toate acestea, conceptul inovator de management al performanței menționat inițial de revista *Personnel Psychology*, este de a adăuga activității angajatului și a organizației și, în continuare, să exploreze diverse strategii noi de management în realizarea obiectivelor organizațiilor (Beer și colab., 1978).

Pentru a propune inovația „fără măsurare, fără performanță, fără management”, aceste tehnici de management și metodele manageriale au fost adaptate prin creșterea numărului de întreprinderi private și au primit atenție din partea managerilor din sectorul public. Aceste strategii includ inclusiv planificarea strategică (luarea deciziilor privind alocarea resurselor pentru urmărirea obiectivelor organizaționale), performanță măsurare (măsurarea metodelor de performanță pentru urmărirea acestor obiective), performanță monitorizare (instrumente pentru planificarea și gestionarea resurselor de performanță) și managementul calității totale (metode bazate pe orientarea către client, munca în echipă și îmbunătățirea treptată a serviciilor și procedurilor). Aceste tehnici similare, aplicate în general, explică rolul din ce în ce mai semnificativ al managementului performanței în timpul reformei administrative.

Intenția inițială de a promova managementul performanței în întreprinderile private cu resurse limitate era de a

gestiona nu numai cheltuielile financiare eficiente, ci și de a inova și atinge obiective de performanță mai ridicate. Odată cu lărgirea zonelor de aplicare de strategii și tactici de management pentru managementul performanței, cercetători din diverse sectoare au început să creeze definiții diferite pentru managementul performanței. De exemplu, managementul tradițional al performanței axat pe dezvoltarea competenței și responsabilitatea membrilor organizației este de a atinge obiectivele echipei. Cu alte cuvinte, tradițional, managementul performanței reprezintă procesul de încurajare a angajaților să îndeplinească cerințele organizației pentru a crește eficiența și eficacitatea în mediile de lucru.

Alternativ celor menționate anterior, specialistul Marr (2005) definește managementul performanței în conformitate cu următoarele elemente de măsurare:

- măsurarea performanței este în conformitate cu managementul;
- măsurarea performanței și gestionarea acesteia trebuie să fie legate de obiectivele organizaționale;
- pentru a realiza managementul general al performanței, organizațiile trebuie să ia în considerare metodele, structuri, obiective și strategii de măsurare a performanței.

Lunger (2006) susține că mana-

gementul performanței moderne trebuie să provină din dezvoltarea organizațională, din strategii, obiective și valori, să fie în legătură cu funcțiile de coordonare ale performanței, cu satisfacția clienților interni și externi, accentul să fie pus pe performanța grupului și a echipei, pe evaluarea intersectorială și pe funcții, iar monitorizarea performanței și dezvoltarea acesteia, trebuie susținută în creștere.

Pe de altă parte, Armstrong (2008) a evidențiat că aplicarea managementului performanței se referă la îmbunătățirea performanței membrilor organizației prin dezvoltarea capacității echipei și a membrilor săi printr-un sistem strategic și integrat care poate încuraja organizațiile să funcționeze cu succes. Din anii 1980, guvernul reinventează mișcările în sectorul public în întreaga lume, care ulterior au inițiat tendința „noului management public”.

Prin urmare diverse teorii, definiții și metode bazate pe managementul performanței au devenit în cele din urmă instrumente politice semnificative pentru îmbunătățirea performanței organizațiilor publice și calitatea serviciilor publice. Între timp, operațiunea guvernamentală bazată pe performanță a devenit fundamentul pentru implementarea esenței noilor servicii publice și consolidarea competitivității naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia. Noutăți în managementul public. București, Editura Universitară 2005, ediția a II-a, p. 210.
2. Gheorghiu Tamara. Modernizarea managementului funcției publice și funcționarului public în Republica Moldova. Materiale ale Conferinței științifico-practice: Teoria și practica administrării publice, 2015, p. 20.

3. Ittner, C.D. și Larcker, D.F., Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications, 1998. *Journal of Management Accounting Research*, vol. 10, p. 230.

4. Jie-Shin Lin and Po-Yu Lee. Performance management in public organizations: a complexity perspective. *International Public Management Review*. Vol. 12, Issue 2, p. 83.

5. Kaplan, R. S. și Norton, D. P., *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard: Harvard Business Review Press, 1996, p.198.

6. Marr B., *Managing and Delivering Performance*. Amsterdam, Boston. Editura Butterworth-Heinemann/ Elsevier, 2009, p.138.

7. Moldovan Bogdan Andrei. Instrumente de măsurare a performanței financiare a administrației publice locale. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2 (35)/ 2014, p. 75.

8. Profiroiu Alina, Profiroiu Marius. Cadrul de analiză a performanțelor sectorului public. *Economie teoretică și aplicată* 1 (506), 2007, p. 49.

9. Sava S., *Dicționar macmillan de economie modernă*, București: Ed. CODECS, 2013, p. 328. Marr B., *Managing and Delivering Performance*. Amsterdam, Boston. Editura Butterworth-Heinemann/ Elsevier, 2009.

10. Simons, R., *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston: Harvard Business School Press, 1995, p. 125.

11. Tangen S. Demystifying productivity and performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54, nr. 1, 2005, p. 39.

12. The peculiarities of performance measurement in universities. *Procedia social and behavioral sciences: 19th international scientific conference Economics and Management 2014, ICEM-2014, 23-25 April 2014, Riga, Latvia*.

Prezentat: 04.11.2021.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru