

TO MEASURE OR NOT TO MEASURE PUBLIC SECTOR PERFORMANCE

Lector univ. dr. MIHAIU DIANA MARIETA¹

Abstract

The study of performance in the public sector is still a subject of intense investigation, but which gives rise to contradictions. A first contradiction lies in the need for performance measurement in the public sector. I believe that it is necessary to measure, but more attention and a maximum responsibility should be given to performance monitoring system. The need for monitoring performance in the public sector is certain, the problem that exists is "how to monitor it?", so as not to fall into the trap of performance. What principles and characteristics must a management and performance measurement meet in order to be fully capable to generate real performance and not give determine speculative behaviors? This article aims to identify the features of an optimal system of performance monitoring in the public sector.

Keywords: *public sector, performance, performance indicators.*

Clasificarea JEL: H49

1. INTRODUCERE

Măsurarea performanței în sectorul public este o temă controversată care a dat naștere la numeroase divergențe de opinie, ca de exemplu:

- *Să măsurăm sau să nu măsurăm performanța în sectorul public?* Adepții măsurării performanței pleacă de la premisa existenței unor fonduri limitate în sectorul public care trebuie utilizate judicious, iar prin introducerea unui sistem de măsurare al performanței utilizatorii fondurilor publice vor fi stimulați să le utilizeze rațional. Oponenții acestei idei accentuează diferențele dintre scopul și obiectivele sectorului privat și cel public. Sectorul public trebuie să îndeplinească obiective cu caracter social care nu sunt profitabile pentru a fi oferite populației de către sectorul privat. În acest caz, deciziile publice nu trebuie luate exclusiv în funcție de costuri. Iar introducerea unui sistem de măsurare al performanței poate determina decidenții publici să implementeze proiecte mai puțin costisitoare în detrimentul celor care consumă mai multe resurse dar care pot fi mai folositoare societății. Totuși, în absența măsurării performanței apare pericolul de a pierde controlul asupra organizației. Și organizațiile publice, la fel ca cele private trebuie să dea valoare banilor.
- *De ce să măsurăm performanța în sectorul public?* Scopul măsurării performanței poate influența modul de atingere/neatingere a acesteia. Măsurăm performanța pentru a observa punctele bune/slabe ale organizației și a învăța din aceste rezultate, sau măsurăm performanța pentru a atrage fonduri publice din bugetul național ori pentru a aplica un sistem de remunerare al angajaților bazat pe performanță? Raportul de performanță trebuie făcut public sau este destinat uzului intern?
- *Utilizăm indicatori financiari/nonfinanciari în măsurarea performanței sectorului public?* Indicatorii financiari au deținut supremația și încă o mai dețin în unele țări în sistemele de măsurare a performanței în sectorul public. Însă, s-a dovedit că folosirea exclusiv a acestor indicatori nu stimulează la obținerea de performanță ci generează

¹ Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu, Facultatea de Științe Economice, email: cindea_diana@yahoo.com

comportamente speculative total contraproductive conceptului de performanță. Indicatorii financiari nu au capacitatea de a surprinde modul de atingere a tuturor obiectivelor organizației publice. În prezent, majoritatea sistemelor de măsurare a performanței în organizațiile publice au caracter multidimensional, utilizând atât indicatori financiari cât și nonfinanciari.

- *Este suficient doar să măsurăm performanța?* În numeroase cazuri, indicatorii ne transmit doar niste cifre, nu și modul de obținere a rezultatelor. Indicatorii pot distorsiona realitatea, de aceea este indicat să existe nu doar un instrument de măsurare a performanței ci să se implementeze în cadrul organizației publice un sistem complex de monitorizare, management și măsurare a performanței. Conceptul de performanță trebuie implementat la fiecare nivel, nu doar măsurat ca activitate finală.
- *Ce sisteme de management și măsurare a performanței răspund cel mai bine specificului sectorului public?* Sistemele de măsurare a performanței au fost create inițial pentru sectorul privat, preluate și adaptate pentru sectorul public. Însă, care dintre aceste sisteme sunt mai indicate spre utilizare în sectorul public: Total Quality Management, Performance Pyramid, Balanced Scorecard for public sector, Performance Prism, Public service value model (PSV), Benchmarking, etc.?

2. TRĂSĂTURILE UNUI SISTEM OPTIM DE MANAGEMENT AL PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC

De multe ori managementul performanței se rezumă la utilizarea unor indicatori de măsurare a performanței și nu implică conceperea unui sistem de implementare a performanței, de obținere, monitorizare și raportare a acesteia. Obiectivul managementului performanței în sectorul public este de a fundamenta deciziile ce trebuie luate care să genereze rezultate sporite în folosul comunității. Măsurarea performanței în sectorul public este un concept care nu are o definiție standard. Însă, în general, presupune îndeplinirea indicatorilor de eficiență (relație între input-uri și output-uri), indicatorilor de eficacitate (relație între output-uri și outcome), indicatorilor de calitate și a indicatorilor de încadrare în timp (*Miral Metawie, Mark Gilman, 2005*). Mitu Narcis E. definește procesul de măsurare a performanțelor ca fiind “o acțiune secvențială adoptată în interiorul sau în afara instituției publice pentru a stabili standarde de performanță, a evalua performanța și pentru a adopta anumite corecții acolo unde acestea se impun” (*Mitu Narcis Eduard, 2006, pag. 176*).

În viziunea lui Sandor S.D și a lui Raboca H. măsurarea performanțelor (gândit ca un sistem de asigurare a performanței, nu doar de măsurare tehnică a acesteia) trebuie gândită ca un model ce permite o abordare sistemică, holistică, pusă în legătură cu organizația și cu mediul extern (*Sandor Sorin Dan, Raboca Horea, 2004, pag.154*)

Sau chiar dacă managementul performanței în sectorul public este gândit ca un sistem, de multe ori se dovedește că nu generează performanță reală. Motivul este lipsa unei culturi organizaționale bazate pe obținerea de performanță. Bernard Man accentuează faptul că punctul de plecare în implementarea unui sistem de management al performanței de succes este crearea unei culturi organizaționale bazate pe performanță (“performance driven culture”), (*Bernard Marr, 2008, pag 241*).

Doar după ce s-a construit o cultură organizațională bazată pe performanță, după ce angajații au fost instruiți în a utiliza indicatori de performanță se poate trece la introducerea unui sistem de management bazat pe obținerea și raportarea performanței. În sens general, trebuie creat în prealabil un context favorabil care implică o cultură organizațională propice, dar este necesară și voința politică de a susține și promova un astfel de demers.

Înainte de construirea și implementarea unui sistem optim de asigurare a performanței, trebuie stabilite funcțiile acestuia. *Funcțiile unui sistem de management al performanței pot*

fi:

- de a încuraja învățarea și îmbunătățirea performanței în interiorul organizației publice;
- să stimuleze implicarea angajaților prin corelarea remunerării acestora cu performanța obținută;
- de control a activității organizației de către structurile superioare (Parlament, auditori externi, etc) sau în interiorul organizației de către manageri;
- să fundamenteze alocarea fondurilor publice către organizație;
- Să asigure transparența utilizării fondurilor publice;
- Să servească unor analize comparative la nivel național.

Un sistem optim de asigurare a performanței în sectorul public trebuie construit ținând cont de funcțiile pe care trebuie să le îndeplinească, precum și de următoarele *caracteristici*:

- *trebuie conturat în funcție de ceea ce așteaptă comunitatea de la organizație, trebuie să fie complex pentru a fi capabil să răspundă unor funcții și obiective diferite (OECD, 1994, pag.14-15).* În vederea construirii unui sistem de asigurare a performanței trebuie să se definească obiectivele pertinente, realiste, clare și măsurabile ale organizației publice. Acest lucru se realizează plecând de la scopul și misiunea pe care o are organizația publică în societate. Odata definite aceste obiective majore, pot fi fixate obiective intermediare stabilite la nivel operațional, pentru mediului intern al firmei: pe departamente, pe angajați, însă nu trebuie neglijat adevăratul rol al organizației în societate. Obiectivele globale trebuie corelate cu obiective specifice și cu țintele stabilite pentru acestea. Țintele trebuie stabilite în mod realist, dacă sunt supraestimate provoacă respingere și demotivare în rândul personalului, dacă sunt subestimate crează impresia de falsă performanță.
- *Trebuie construit astfel încât să servească nevoilor informaționale ale utilizatorilor interni și externi.* Nevoile informaționale ale diferiților utilizatori sunt diferite, de aceea sistemul creat trebuie să fie capabil să genereze rapoarte de informare adaptate cerințelor acestora.
- *Să conțină indicatori de performanță apți să măsoare nivelul de îndeplinire al obiectivelor stabilite anterior și toate dimensiunile performanței* (economie de resurse, eficiență, eficacitate, calitate, performanță financiară, încadrare în timp). Măsurarea performanței trebuie realizată din perspectivă internă (mediul intern al organizației) și din perspectivă externă (din prisma beneficiarilor serviciilor organizației). Deci indicatorii de performanță vor varia în funcție de responsabilitățile celor ale căror performanțe sunt măsurate și de cerințele celor care utilizează informația (OECD, 1994, pag.29). Însă nu trebuie să abuzeze de utilizarea în exces a indicatorilor de performanță, să încerce să măsoare și ceea ce nu este măsurabil.
- *Să fie valid*, să nu genereze informații false, comportamente speculative. În acest sens studiile pilot sunt utile.
- *Să fie transparent și acceptat* de către utilizatorii interni și externi. Este recomandat să fie implicat și personalul în elaborarea criteriilor de performanță și să li se comunice rezultatele obținute pentru a nu se percepe de către angajați că sistemul vizează doar reduceri de costuri, penalizarea celor mai puțin performanți, etc.
- *Să fie echitabil*, iar acest lucru poate fi obținut prin interacțiune și consens între manageri, personal și organisme superioare în construirea indicatorilor de performanță.
- *Să i se asigure continuitatea în utilizare, dar să fie și dinamic.* Un sistem de

obținere a performanței produce beneficii doar dacă se utilizează în mod continuu pentru că în acest fel se pot realiza analize de dinamică, pot fi identificate cauze, măsuri, efectul măsurilor. Inșă, în același timp trebuie să fie dinamic, adică să poată fi adaptat unor noi condiții, obiective, noi dimensiuni ale performanței.

- *Să fie flexibil, să stimuleze inovația în interiorul organizației.* In mod frecvent, măsurarea performanței conduce la blocarea inovației deoarece angajații își vor îndeplini sarcinile de lucru în funcție de indicatorii de performanță pe care trebuie să îi îndeplinească. De aceea, este indicat să fie incluși și indicatori de performanță care să stimuleze inovația. Indicatorii de performanță trebuie să surprindă o varietate cât mai mare din activitatea angajaților, nu doar rezultatele finale ale acestora. In acest fel se menține activă și motivația personalului și interesul spre îmbunătățirea proceselor.
- *Să aibă un impact care să nu determine angajații să genereze efecte adverse.* Impactul sistemului de management și măsurare a performanței trebuie stabilit prin consens de către toate părțile implicate (manager, angajați, organism public extern), (Hans de Bruijn, 2007, pag.62, 156.).
- *Să fie supus auditului extern* pentru a se garanta legitimitatea informațiilor.

2.1 Caracteristicile indicatorilor de performanță

Indicatorii de performanță sunt instrumente ale procesului de măsurare a performanței, componentă a sistemului de management al performanței. Aceștia trebuie stabiliți și construiți de persoane de specialitate însă cu consultarea celor vizați de indicatorii respectivi pentru ca au un rol major în asigurarea succesului unui sistem de management al performanței. Indicatorii de performanță contribuie la obținerea de performanță reală dacă sunt construiți în mod corespunzător și acceptați, însă la fel de bine pot determina comportamente speculative, obținerea de falsă performanță dacă nu respectă niște caracteristici esențiale:

- *Să fie măsurabili.* Nu trebuie stabiliți indicatori de performanță pentru lucruri care chiar nu pot fi măsurate, dar nici indicatori doar pentru aspecte ce pot fi măsurate cu ușurință. Trebuie identificate aspectele reprezentative și definiți indicatori de performanță relevanți care să le măsoare.
- *Ușor de înțeles și utilizat* de către cei care trebuie să îi îndeplinească și raporteze. Indicatorii de performanță nu trebuie impuși de către conducere, ci trebuie stabiliți prin consens (Bernand Marr, 2008, pag. 153).
- *Să fie coerenti, adaptați obiectivelor strategice.*
- *Să nu aibă urmări disfuncționale*, adică să prezinte rezistență la falsificare.
- *Să se utilizeze un număr adecvat de indicatori esențiali*, prea mulți indicatori vor crea senzația de diluare a obiectivelor urmărite, prea puțini indicatori nu vor putea surprinde realitatea.
- *Să aibă fixată o țintă* care să permită o poziționare a gradului de îndeplinire a obiectivului respectiv.
- *Adaptabilitate* la noi cerințe, adică să fie *flexibili și dinamici* pentru a se adapta cerințelor mediului și să stimuleze obținerea de performanță; în caz contrar aceștia se vor transforma în simpli indicatori statistici.
- *Să fie eficienți*, calcularea acestora să nu implice un consum mare de resurse financiare, de timp, de resurse umane, etc.
- *Să nu fie ambigui*, să nu dea naștere la interpretări multiple. Trebuie să fie definit clar scopul indicatorului pentru a nu da naștere la confuzii și suspiciuni în rândul utilizatorilor.

3. CONCLUZII

Un sistem de asigurare a performanței este un sistem complex care trebuie să urmărească atingerea unor obiective multiple, de natură diferită care se adresează stakeholderilor interni și externi ai organizației publice: angajați, manageri, cetățeni, alte companii publice sau private, autorități publice. Acest sistem trebuie să asigure echilibrul între stabilitate, flexibilitate și dynamism (Gloria A. Grizzle, 1982); să stimuleze angajații și managerii publici să interacționeze și să conveargă spre îndeplinirea obiectivelor organizației. Sistem de asigurare a performanței trebuie creat luând în considerare caracteristicile menționate în partea 2 a prezentei lucrări, altfel va genera mai multe efecte nedorite decât aspecte pozitive. De asemenea, trebuie cunoscute limitele sistemului și stabilite scopuri de utilizare adecvate. Acordarea unei importanțe exagerate scopului și impactului măsurării performanței poate leza eficiența sistemului de asigurare a performanței în cadrul organizației publice. Deciziile majore nu trebuie să se fundamenteze strict pe rezultatele indicatorilor de performanță, ci acestea trebuie corelate cu alte analize mai profunde care să confirme sau să infirme validitatea rezultatelor. Dacă salarizarea angajaților sau finanțarea organizației publice se face doar pe baza cifrelor din raportul de performanță, fără alte analize mai profunde asupra procesului de obținere a indicatorilor respectivi, atunci tentația de a specula (“gaming the numbers”) va fi mult mai mare în rândul angajaților și/sau managerilor publici. După cum foarte bine spune Hans de Bruijn “un system de măsurare a performanței nu va oferi niciodată o imagine complexa asupra activității angajatului (*a system of performance measurement will never produce a rich image of professional activities*), (Hans de Bruijn, 2007, pp. 31). Este de preferat ca un sistem de asigurare a performanței să fie utilizat pentru a stimula învățarea, îmbunătățirea proceselor, nu pentru a sta la baza acordării finanțării/remunerății.

Acknowledgment: *This work was supported by the strategic grant POSDRU/159/1.5/S/133255, Project ID 133255 (2014), co-financed by the European Social Fund within the Sectorial Operational Program Human Resources Development 2007 – 2013.*

BIBLIOGRAFIE

1. António Afonso, Alma Romero, Emma Monsalve, (2013), *Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America*, Inter-American Development Bank Fiscal and Municipal Management Division, DISCUSSION PAPER No. IDB-DP-279.
2. Bernard Marr, (2008), *Managing and delivering performance*, Butterworth-Heinemann imprint of Elsevier.
3. Gloria A. Grizzle, (1982), *Measuring State and Local Government Performance. Issues to be Resolved Before Implementing a Performance Measurement System*, State and Local Government Review 14, September 1982.
4. Hans de Bruijn, (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, 2nd Edition, Routledge, Taylor and Francis Group, 2007.
5. Mihaiu Diana M., Opreana Alin, Cristescu P.M., (2010), *Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector*, Romanian Journal of Economic Forecasting – 4/2010, 132-147.
6. Miral Metawie, Mark Gilman, (2005), *Problems with the implementation of performance measurement systems in the public sector where performance is linked to pay: a literature review drawn from the UK*, 3rd Conference on Performance Measurements and Management Control, Nice.

7. Mitu Narcis Eduard, (2006), *Catre un sector public mai performant*, “Towards a more performant public sector”, Finances – challenges of the future Magazine, anul V, nr.5/2006, page 176.
8. OECD Work on Public Management, (1994), *Managementul Performantelor in Administratie: Masurarea Performantelor si Managementul axat pe Rezultate (Performance Management in the Administration: Performance Measurement and Management focused on results)*, pp.14-15.
9. Sandor Sorin Dan, Raboca Horea, (2004), *Measuring performances in the public administration*, Transylvanian Magazine of Administrative Sciences 3 (12), pp. 154.