

MANAGEMENT PUBLIC

EDITII SPECIALE

1994 Nr.3

MANAGEMENTUL PERFORMANTELOR
ÎN ADMINISTRAȚIE:
MĂSURAREA PERFORMANTELOR ȘI
MANAGEMENTUL AXAT PE REZULTATE



MANAGEMENT PUBLIC
EDIȚII SPECIALE

Nr. 3/1994

MANAGEMENTUL PERFORMANȚELOR

ÎN ADMINISTRAȚIE:

MĂSURAREA PERFORMANȚELOR

ȘI MANAGEMENTUL AXAT PE REZULTATE

*Traducători: Cristina Mora
Călin Hințea*

ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ

Paris 1994

Originalul publicat de catre OECD in engleză si franceză sub titlul::

Performance Management in Government: Performance Measurement and Results- Oriented Management

La Gestion des Performances dans l'Administration: Mesure des Performances et Gestion Axe sur les Resultats

Copyright OECD, 1994

Managementul Performanțelor în Administrație: Măsurarea Performanțelor și Managementul Axat pe Rezultate, Ediția în Limba Romană, Copyright Universitatea Babeș Bolyai, 1999

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română și pentru fidelitatea ei față de textul original.

Punctele de vedere exprimate în această publicație nu reprezintă poziția oficială a Comisiei, țărilor membre OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante la program. Punctele de vedere aparțin autorilor.

Traducerea acestor materiale a fost posibilă datorită suportului primit din partea Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute)

Această traducere a fost realizată de Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea Babeș Bolyai

OECD 1994

Reproducerea și traducerea integrală sau parțială a textului din această publicație este permisă doar cu acordul: Head of Publications Service, OECD2, rue Andre-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ

Conform art. 1 al Convenției semnate la Paris în 14 decembrie 1960 și intrată în vigoare la 30 septembrie 1961, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) trebuie să promoveze politici care vizează:

- să realizeze cea mai puternică expansiune economică și ocupare a forței de muncă și o creștere a nivelului de viață în țările membre, menținând stabilitatea financiară și contribuind astfel la dezvoltarea economiei mondiale;
- să contribuie la o expansiune economică solidă în procesul de dezvoltare economică atât în țările membre cât și în țările ne-membre; și
- să contribuie la expansiunea comerțului mondial pe o bază multilaterală, nediscriminatorie, conform obligațiilor internaționale.

Țările membre fondatoare OECD sunt Austria, Belgia, Canada, Danemarca, Franța, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Norvegia, Portugalia, Spania, Suedia, Elveția, Turcia, Marea Britanie și SUA. Următoarele țări au devenit membre ulterior, prin adeziune, la datele indicate: Japonia (28 aprilie 1964), Finlanda (28 ianuarie 1969), Australia (7 iunie 1971), Noua Zeelandă (29 mai 1973) și Mexic (18 mai 1994). Comisia Comunităților Europene participă la activitatea OECD (art. 13 al Convenției OECD).

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest raport tratează una din marile probleme apărute în reforma managementului sectorului public în țările OECD: dezvoltarea unei concentrări crescute asupra performanței în funcționarea organizațiilor din sectorul public sau, cum este adesea descrisă, introducerea unei “culturi” a performanței. El reflectă munca recentă a Comitetului de Management Public a OECD în domeniul “Performanță, Responsabilitate și Control”.

Prima parte pune în discuție problemele întâlnite în elaborarea sistemelor de măsurare a performanței. Ea descrie metodele adoptate de către țările OECD, și în mod special, sunt dificultățile apărute în dezvoltarea unui sistem viabil de măsurare a performanței.

Partea a doua este consacrată problemei mai generale a managementului performanței, în special punerii în aplicare a unor tehnici manageriale cum ar fi delegarea puterilor, acordurile contractuale și utilizarea unor indicatori și stimulenți potriviți, capabili să garanteze faptul că performanța contează în procesul de luare a deciziei. În particular, ea subliniază faptul că dezvoltarea acestei metode se află la începuturile ei în multe din țările OECD și că mai este mult de făcut pentru a introduce un management sistematic al performanței.

Aceste informații, referitoare la maniera în care diferite țări OECD abordează problema specifică a măsurării performanțelor, precum și exemplele de metode performante evidențiate în raport pot fi utile tuturor țărilor membre pentru elaborarea, îmbunătățirea abordărilor proprii în managementul performanței.

Raportul acoperă doar organele administrative ale guvernelor naționale. El nu înglobează organizațiile publice sau alte nivele ale administrației. El se bazează pe informațiile comunicate de către țările membre, informații supuse analizei critice a secretariatului PUMA. Toate erorile sau omisiunile se datorează deci Secretariatului.

Raportul a fost realizat de David Shand din partea Secretariatului cu ajutorul a doi consultanți: Dr. Geert Boukaert, Profesor la Centrul de Management Public al Universității Catolice din Leuven, Belgia – pentru prima parte; și doamna Sylvie Trosa, fostă colaboratoare a Consiliului Științific de Evaluare, Franța, – pentru partea a doua. Doamna Yvonne Fortin, de la Centrul Național de Cercetare Științifică a acordat de asemenea un sprijin important în fazele anterioare ale acestui proiect.

Acest raport este publicat sub responsabilitatea Secretarului General al OECD, Comitetul de Management Public dându-și acordul său pentru includerea în procesul de difuzare generală.

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE.....	4
INTRODUCERE.....	8
SUMAR	9
I. MĂSURAREA PERFORMANȚELOR: ELEMENT PRIMORDIAL ÎN MODERNIZAREA SECTORULUI PUBLIC.....	12
1. De ce este necesară măsurarea performanțelor?.....	12
2. Sisteme de măsurare diferite pentru finalități diferite	13
3. Un cadru al ameliorării.....	16
4. Progrese în măsurarea performanței.....	17
II. ELABORAREA SISTEMELOR DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR.....	20
1. Principiile directe	20
2. Corelarea principiilor directe și a stilului de acțiune a reformelor cu măsurarea performanțelor	21
3. Crearea de sisteme: cum și de către cine?	23
4. Rolul organismelor centrale de management	23
5. Mărimea și câmpul de aplicare al sistemelor de informare asupra performanțelor	24
6. Etape în stabilirea sistemelor.....	25
7. Exigențele unui sistem eficace	25
III. BUNA FUNCȚIONARE A SISTEMELOR DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR.....	29
1. Domeniul de aplicare al măsurării performanțelor.....	29
2. Măsuri și indicatori ai performanței	29
3. Dimensiunile performanței.....	30
4. Condiții pentru măsuri și indicatori corecți de performanță.....	33
5. Interpretarea informațiilor asupra performanțelor	34
6. Evaluarea programelor: dincolo de măsurile performanței	35
7. Publicarea informațiilor asupra performanțelor	36
8. Uzul intern și extern	37
9. Verificarea informațiilor asupra performanțelor	37
10. Stabilirea tarifelor pentru utilizatori și comercializarea	39
11. Corelarea bugetelor cu performanțele	39
12. Crearea unui mediu favorabil succesului.....	40
13. Costul introducerii sistemelor de măsurare	42
Partea a doua	44
SPRE UN MANAGEMENT AXAT PE REZULTATE	44
INTRODUCERE ȘI REZUMAT	45
A. Mizele reformei	45
B. Un rezumat al reformelor	45
C. Elementele constitutive ale reformelor.....	47
Întărirea simultană a unităților centrale și a celor operaționale.....	47
Autonomia fără control al rezultatelor	47
Autonomie fără răspundere	47
Răspundere fără autonomie	48
Răspundere și autonomie fără responsabilitate	48
D. Diferite strategii de implementare a reformei.....	48
Strategii generale.....	48
Ordinea reformelor.....	49
Ritmul reformei.....	49
I. AUTONOMIA: REZULTATUL UNEI DISTRIBUIRI A PUTERILOR ȘI RESPONSABILITĂȚILOR	51
Rațiuni ce stau la baza autonomiei	51
Autonomia nu semnifică în mod necesar partajarea responsabilităților	51
Așteptări diferite de la autonomie	51
A. Conținutul autonomiei.....	52
1. Autonomia managerială	53
A face față austerității bugetare	53

Tipuri de flexibilitate.....	53
Consecințele diferitelor tipuri de autonomie managerială.....	54
Flexibilitatea este implementată gradual, mai ales în sistemele existente	54
2. Autonomia strategică.....	55
Puterea de a propune obiective.....	55
B. Premisele autonomiei	55
1. Definirea unităților coerente.....	56
2. Folosirea și câmpul de aplicare al autonomiei.....	56
Noi calificări cerute.....	56
3. Întărirea și modificarea organismelor deconcentrate și a autorităților centrale	57
II. ABORDAREA CONTRACTUALĂ: FACTOR DE RESPONSABILITATE	58
A. Fundamentele unei abordări contractuale.....	58
1. Clarificarea regulilor jocului	58
2. Contractele au scopuri diferite în funcție de structurile legale la nivelul cărora operează	58
B. Caracteristicile contractelor.....	59
1. Diferitele forme ale contractelor	59
2. Diferite nivele de detaliere în contracte.....	60
C. Condițiile de reușită ale contractelor	62
1. Dificultățile implementării contractelor	62
Respectarea angajamentelor reciproce	62
Stabilitatea resurselor	62
Greutatea procedurii	63
Dificultatea clasării obiectivelor prioritare.....	63
2. Condițiile de succes ale contractelor	64
i. O negociere mai echilibrată între ministerele creditate și Ministerul de Finanțe	64
ii. Generarea capacității părților contractante de a se reforma simultan	64
iii. Evoluția naturii managementului	66
iv. Obținerea adeziunii funcționarilor.....	67
III. CONTROLUL: INSTRUMENT AL UNEI TRANSPARENȚE PERFECTE.....	68
A. Contextul controlului.....	68
B. Monitorizare și responsabilitate	68
1. O nouă concepție asupra controlului	68
2. Publicarea rezultatelor	70
3. Controlul operațional și strategic.....	70
4. Cum trebuie să-și exercite controlul centrul?	71
5. A controla doar ieșirile sau și rezultatele?.....	71
6. Măsurarea și interpretarea rezultatelor	72
C. Consecințele controlului.....	73
1. O viziune pozitivă a controlului	73
2. Sancțiuni și recompense	74
3. Condiții prealabile aplicării sancțiunilor.	75
D. Controlul și responsabilitatea politică	75
IV. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE.....	79
Perspective	79

Partea întâi
MĂSURAREA PERFORMANȚEI

INTRODUCERE

Prezentul raport este orientat spre măsurarea performanței. El vizează să reunească și să analizeze informațiile referitoare la modul în care țările membre abordează măsurarea performanțelor și să pună în lumină reușitele care rezultă din practică.

Acest raport analizează măsurarea performanțelor atât din punctul de vedere al fixării obiectivelor (*ex ante*) cât și din cel al studierii performanțelor (*ex post*). El se concentrează asupra măsurării performanțelor prin folosirea măsurării sau indicatorilor de performanță. El nu se interesează de măsurarea performanței din punctul de vedere al evaluării aprofundate a programelor cu toate că există în acest document probleme legate de relația între măsurarea performanței sau indicatori de performanță și amintita evaluare.

Este recunoscut sprijinul acordat pregătirii acestui document de către Dr. Geert Bouckaert, Profesor la Centrul de Management Public al Universității Catolice din Leuven, Belgia.

SUMAR

Principalul obiectiv al măsurării performanțelor în organizațiile publice este de a sprijini o mai bună luare a deciziei în scopul obținerii celor mai bune rezultate pentru societate; toate celelalte obiective derivă din acesta. El include următoarele orientări:

- ameliorarea funcționării unei organizații din punctul de vedere al economiei resurselor, eficienței, eficacității, raportului cost – eficacitate și calității serviciului furnizat;
- ameliorarea mecanismelor de control în ceea ce privește managerii și miniștrii și mecanismele de responsabilizare față de instanțe exterioare precum organisme de audit și corpurile legislative;
- clarificarea procesului bugetar prin punerea la dispoziția decidenților de informații de tip nou care le permit să realizeze legături între buget și performanță;
- să motiveze personalul într-un sens favorabil ameliorării performanțelor.

Unele țări au introdus un set de principii directoare, elemente a unui cadru de ansamblu, de obicei dezvoltat de o agenție centrală, și care indică modul în care sectorul public trebuie să integreze și să utilizeze măsurarea performanțelor în sistemul managerial. Uneori aceste principii sunt standardizate pentru a aduce o abordare uniformă în utilizarea măsurării performanței. Următoarele observații asupra principiilor directoare sunt semnificative:

- Primul pas în introducerea măsurării performanțelor este definirea clară a obiectivelor organizației. Aceasta este etapa fundamentală, care condiționează succesul tuturor inițiativelor în materie de măsurare a performanțelor.
- Cele mai multe țări utilizează diferite versiuni ale filierei “resurse - activitate – produs – rezultat” ca și cadru explicit de referință pentru propriile măsurări ale performanței.
- Principiile directoare sunt implementate într-un mod pragmatic, creând astfel un proces dinamic și recurent.
- Dacă o serie de inițiative largi, tinzând să amelioreze managementul public, crează un context de practici convergente reușite, impactul principiilor directoare va fi întărit.

Performanța tuturor domeniilor de activitate ale sectorului public poate fi măsurată, chiar dacă anumite arii – cum ar fi cercetarea sau procesul de consiliere la nivelul politicilor - prezintă mai multe dificultăți decât altele. Activitățile ușor de cuantificat vor fi primele alese pentru măsurare, urmate progresiv de activități mai complexe.

Odată cu punerea în practică a măsurării performanțelor, strategia aleasă și factorii umani și culturali și nu doar aspectele tehnice sunt cele ce vor determina succesul. Deși aspectele tehnice pot cauza uneori probleme, acestea pot fi rezolvate în mare parte prin practica și experiența acumulată. Este inutil să consacram un efort larg pentru a perfecționa tehnicile de măsurare a performanței fără a lua în calcul factorii umani și culturali. Este importantă atât crearea unui mediu propice, care să garanteze implementarea efectivă a operațiunii de măsurare a performanțelor, cât și asigurarea validității, continuității și legitimității sale.

Un context favorabil pentru succesul măsurării performanțelor necesită:

- Desăvârșirea activității de analiză a obiectivelor și țintelor în fiecare serviciu înainte de lansarea sistemelor de măsurare a performanțelor, asigurându-se ca această analiză să fie efectuată și partajată de toate nivelele ierarhiei și nu doar de eșalonul superior.
- O susținere politică vizibilă și constantă și un sprijin al eșaloanelor superioare atât la nivelul agențiilor operaționale cât și al agențiilor centrale de management, în mod special pentru a demonstra că informația asupra performanțelor va fi utilizată și va antrena consecințe.
- Existența unei legături la nivelul individului și/sau organizațiilor între performanță, recompense și sancțiuni.
- Sprijinul personalului și participarea sa la introducerea măsurării performanțelor.

- Găsirea unui echilibru între o presiune bugetară care încurajează echipa să gândească în termeni de costuri, și o anumită stabilitate a resurselor.
- Capacitatea și dorința personalului de a se adapta la schimbarea culturală căutată, lucru ce implică concentrarea asupra problemelor performanței și nu doar aplicarea regulilor. Aceasta, în schimb, depinde de capacitatea de conducere a managerilor.

Măsurarea performanțelor trebuie să sprijine dezvoltarea unui număr limitat de măsuri stabile, bine alese, astfel încât să se poată urmări în timp evoluția performanței unei organizații. Aceasta nu înseamnă că măsurile performanței sunt definite o dată pentru totdeauna; poate fi necesar ca ele să fie modificate pentru a lua în calcul schimbările intervenite în contextul managerial și mediul managementului organizației.

Acuratețea și validitatea informațiilor în domeniul măsurării performanțelor constituie probleme cheie. Examinările efectuate în mod independent pot ajuta la asigurarea faptului că măsurarea este realizată în mod corect. Anumite organisme publice de audit verifică, în mod regulat, activitățile de măsurare a performanței și fac observații asupra aspectelor ce țin de fiabilitatea, coerența și exhaustivitatea informațiilor prezentate. Totuși, în multe țări acest lucru nu este încă realizat, datorită dificultăților metodologice întâlnite sau datorită altor motive. Fără audit sau altă garanție serioasă, o parte importantă a procesului de măsurare a performanței riscă să fie compromisă.

Informațiile asupra performanței sunt folosite adesea pentru a asista decizia de afectare a resurselor, dar sunt rareori singura bază pentru alegerile bugetare: ele sunt doar unul din elementele ce trebuie luate în considerare. Aceste informații sunt de asemenea utilizate pentru a face, în timp, comparații în interiorul unei unități administrative, între unități comparabile aparținând aceleiași organizații, și uneori între organisme ale sectorului public și organizații ale sectorului privat.

Un obstacol major ce trebuie depășit este teama personalului că în măsurarea performanțelor există și alte motivații, cum ar fi reducerea resurselor. Este necesar deci, ca personalul să participe la îmbunătățirea măsurilor de performanță, și să se explice clar avantajele din punctul de vedere al ameliorării managementului și rezultatelor.

Faptul că informația este sau nu publicată, depinde de rolul care îi este atribuit. Dacă accentul cade pe responsabilități externe, ca de exemplu față de parlament, informația este în general publicată. De asemenea, publicarea poate furniza un mijloc de modificare a atitudinilor funcționarilor, miniștrilor și parlamentarilor în vederea concentrării asupra problemelor legate de performanță. Ea este deci susceptibilă să joace, pe plan general, un rol de natură pedagogică.

Măsurarea performanței în sectorul public nu este un lucru nou. Astfel, în decursul ultimilor 30 de ani, țările au experimentat diverse sisteme pentru a corela bugetele cu performanța (de ex. Raționalizarea Alegerilor Bugetare) și diferite forme de evaluare a politicilor publice, dar în multe cazuri aceste demersuri nu au avut rezultatele sperate, deseori datorită deficiențelor în strategiile de implementare.

Măsurarea performanței în organizațiile sectorului public a redevenit o preocupare importantă la începutul anilor 1980 când diminuarea creșterii economice a condus la căutarea unor noi modalități de stopare a creșterii constante a cheltuielilor publice. Eforturile de diminuare și restrângere a cheltuielilor au fost acompaniate de măsuri vizând să asigure faptul că resursele disponibile erau folosite cât mai eficient și eficace posibil.

Presiunea exercitată pentru a face mai mult cu puțin a atras atenția asupra identificării programelor ineficace și/sau asupra îmbunătățirii performanțelor programelor prin:

- Formularea mai clară a obiectivelor unui program și a rezultatelor așteptate a unei politici;
- Dezvoltarea sistemelor pentru a evalua dacă scopurile au fost atinse pe baza unui bun raport între cost și eficacitate;
- Găsirea unor modalități de a face managerii organizațiilor sectorului public responsabili pentru realizarea obiectivelor determinate.

În numeroase țări Membre aceste preocupări au condus la eforturi viguroase tinzând, în sectorul public, înspre o trecere de la o cultură administrativă la o cultură managerială și de la o cultură de aplicare a regulilor la o cultură a performanței. În acest context ameliorarea măsurării performanțelor este considerată ca un element esențial în stabilirea unei obligații de a răspunde de atingerea rezultatelor și promovarea unui management viabil.

Totuși, măsurarea performanței sectorului public se găsește încă într-o fază de tranziție. Chiar și în țările unde este folosită la toate nivelele administrației, ea nu este nici exhaustivă nici cu adevărat sistematică. Se pare că vor trece câțiva ani până când măsurarea performanței va fi folosită în mod regulat de către țările membre OECD ca un instrument major de decizie strategică și operațională, precum și ca un mijloc de ameliorare a managementului sectorului public. Experiența ne sugerează că sistemele de măsurare a performanțelor vor avea nevoie de câțiva ani pentru a deveni complet operaționale și că orice inițiativă de măsurare a performanțelor trebuie să implice răbdare și realism.

I. MĂSURAREA PERFORMANTELOR: ELEMENT PRIMORDIAL ÎN MODERNIZAREA SECTORULUI PUBLIC

Această primă parte arată că:

- măsurarea performanțelor este o necesitate;
- măsurarea variază în funcție de obiectivele și scopurile urmărite;
- măsurarea performanței se încadrează într-un ansamblu mai larg de ameliorări;
- țările fac progrese în măsurarea performanțelor.

1. De ce este necesară măsurarea performanțelor?

Deseori preocuparea inițială subsumată inițiativelor de măsurare a performanțelor a fost de a ajuta la diminuarea deficitelor bugetare. În absența informațiilor asupra performanțelor care să fie folosite în definirea priorităților între categorii de cheltuieli aceasta s-a tradus prin amputarea cheltuielilor administrațiilor la proporții determinate de o manieră arbitrară. O astfel de abordare centrată pe mijloace s-a arătat incapabilă să ia în considerare prioritățile și nevoile serviciilor. Această abordare s-a schimbat odată cu mișcarea “optimizării cheltuielilor”, în cadrul căreia accentul nu s-a mai pus exclusiv pe mijloace și în care produsele obținute au fost incluse în aprecierea de ansamblu. În sfârșit, preocuparea pentru clienți și public în general, a devenit mult mai vizibilă în abordarea de tipul “servicii pentru populație”. Deci măsurarea performanțelor include acum cantitatea și calitatea producției ca și rezultatele obținute.

Lărgirea sistemelor de măsurare a performanțelor este în armonie cu această schemă generală; aceste sisteme sunt operaționalizate de un număr mai mare de funcții manageriale (control, monitorizare, motivare, evaluare, responsabilizare) și integrează mai multe elemente ale ciclului de producție și a acțiunii administrative (resurse, activități, produse, rezultate sau mediu) – toate la nivele diferite.

Un context în care există reorganizarea administrațiilor și agențiilor precum și a programelor proprii poate genera o descentralizare sau crearea unor organisme mai autonome prestatoare de servicii, conducând la o proliferare potențială a politicilor și la o difuziune a managementului și a puterii. În absența măsurării performanței poate apărea pericolul pierderii controlului asupra unei organizații. Un sistem de măsurare al performanțelor este necesar pentru a oferi o vedere de ansamblu asupra a ceea ce se întâmplă și pentru a sprijini un nou mecanism de control adaptat noii situații.

În Olanda, s-a așteptat ca restructurarea Serviciului de Inspecție Alimentară din 1986 (Inspectoratul Alimentar de Stat) și din 1990 (Inspectoratul de Protecție a Sănătății) să aducă anumite câștiguri în ceea ce privește eficiența. Dar, pentru a avea controlul, s-a estimat că este nevoie de un sistem de informare asupra performanțelor. În cazul Inspectoratului de Protecție a Sănătății, în completarea scopului inițial, informația furnizată asupra măsurării performanțelor a servit la reducerea personalului.

În Australia, în Departamentul de Muncă, Educație și Formare, Programul de acces la angajări a solicitanților defavorizați a fost integrat în alte programe, fapt ce a necesitat un nou sistem de măsurare a performanțelor. Tot în Australia, Serviciile Regionale ale Departamentului de Finanțe au trebuit să se adapteze unei schimbări majore a rolului lor, fapt pentru care s-au cerut și primit cele mai bune informații asupra performanțelor.

În Norvegia, nevoia de informație asupra performanțelor a fost legată de considerații tinând de responsabilitate și răspundere. În ultimă instanță au existat alte două finalități: asimilarea cunoștințelor asupra manierei de ameliorare a performanțelor și de schimbare a activităților și furnizarea bazei de pornire pentru definirea obiectivelor și mijloacelor pentru a le atinge.

Măsurarea performanței s-a dezvoltat deci în anumite cazuri ca o parte integrantă a dorinței de a face mai mult cu puțin, de a opera reduceri bugetare și de a menține un control suficient asupra agențiilor într-o fază de schimbări majore. Totuși, în multe din cazuri, au existat obiective mai largi legate de dorința de a vedea agențiile acționând în concordanță cu politicile și prioritățile guvernului. Datorită deteriorării situației bugetare și financiare, stabilirea unui control asupra a ceea ce se întâmplă și asupra oricăror repercusiuni financiare cere în mod normal să se dispună în timp util de informații mai abundente, astfel încât un nou sistem de măsurare a performanței este deseori necesar.

În serviciile Inspectoratului de muncă din Danemarca noi sisteme de măsurare a performanței au fost create la începutul anilor 1990 pentru a monitoriza calitatea îmbunătățirilor care a urmat reducerilor masive intervenite în ansamblul bugetului și personalului. Intențiile exprimate sunt de a tinde spre un serviciu mai bun și mai puțin costisitor, de a documenta calitatea și rezultatele și de a găsi în același timp mijloace de a pregăti și menține managerii competenți.

În Olanda, accentul s-a pus în mod special pe control, în ultimă măsură sistemul de măsurare a performanțelor fiind chemat să ofere informații de natură a justifica contractele încheiate între eșalonul național și eșaloanele regionale ale Inspectoratului.

2. Sisteme de măsurare diferite pentru finalități diferite

Principalul obiectiv al măsurării performanțelor este de a sprijini cele mai bune decizii care să conducă la o îmbunătățire a rezultatelor în folosul comunității. Scopul său final este de a face serviciul public mai eficient și mai eficace. Aceasta necesită o sensibilizare crescută față de costul bunurilor și serviciilor furnizate, iar acestea trebuie să fie coerente în relație cu obiectivele guvernului și să îndeplinească cerințele contribuabililor și clienților.

Această preocupare dominantă a unui mecanism de decizie mai eficace în sectorul public include și următoarele obiective:

- ameliorarea controlului și a responsabilității prin elaborarea de informații cantitative exacte asupra performanțelor;
- alimentarea prin informații a procesului bugetar;
- motivarea personalului pentru ameliorarea calității serviciului furnizat și limitării costurilor;
- sprijinirea acțiunilor managerilor ce vizează ameliorarea funcționării unei organizații, ceea ce implică:
 - * Furnizarea unui sprijin negocierilor asupra creditelor bugetare și asupra obiectivelor vizate atât între ministere și agențiile subordonate cât și între diferitele agenții, și între Ministrul Finanțelor și alte ministere;
 - * Furnizarea criteriilor pentru noile politici ale performanței, incluzând aici și remunerarea bazată pe performanță;
 - * Furnizarea de informații asupra monitorizării și evaluării eficienței și eficacității activităților și programelor fiecărei agenții;
 - * Creșterea sensibilizării față de costuri și preocuparea pentru rezultate, precizând în mod clar alocările bugetare și rezultatele așteptate la toate nivelele organizației;
 - * Facilitarea comparațiilor performanțelor între agenții similare sau activități/procese similare pentru indicarea ariilor unde trebuie aduse ameliorări.

Responsabilizarea în acest mod a personalului îl poate încuraja să gândească în termeni de rezultate sau de performanță, și să realizeze că respectarea regulilor și a procedurilor, oricât de importante nu mai este suficientă. Primul pas în îmbunătățirea responsabilității este deseori creșterea răspunderilor. În timp ce unele țări au ales această abordare, altele au dorit să întărească controlul extern asupra orientărilor și acțiunilor unei organizații. În acest caz, absența informației asupra performanțelor limitează serios capacitatea miniștrilor de a conduce organizația viabil precum și a organismelor exterioare de control – Curtea de Conturi, comisii parlamentare sau ministere - de a evalua nivelul de performanță și de a-l face cunoscut. Acest lucru devine din ce în ce mai important în țările unde au fost create agenții autonome, pentru a exercita funcții ce țineau anterior de departamente ministeriale. Deci, măsurarea performanțelor permite unei organizații să demonstreze rezultatele pe care le obține în fața miniștrilor, clienților și contribuabililor.

Legătura între măsurarea performanțelor și procesul bugetar tinde să fie mai degrabă indirectă decât directă. Unele țări au în vedere instaurarea unei legături puternice între resurse și performanțe, dar puține au încercat să întărească o legătură între cele două. Informarea asupra performanțelor este o condiție necesară dar nu și suficientă pentru o bună alocare a resurselor. Informația furnizată influențează discuțiile între funcționari și decident ca și procedura bugetară, devenind astfel un element în procesul de luare a deciziei. De asemenea transformă natura discuțiilor bugetare între Ministerul Finanțelor și departamentele interesate. Acest lucru face dezbateră mai specifică și cantitativă sau concretă. Măsurarea performanței, poate transforma procesul bugetar pe termen lung atunci când este stabilită și dezvoltată de către agenții. În anumite țări, informația referitoare atât la produsele și rezultatele obținute pe parcursul mai multor ani cât și costurile ce le corespund, este disponibilă în mod sistematic de-a lungul derulării procesului bugetar. Uneori, reformele managementului financiar necesită departamente care specifică în mod clar rezultatele așteptate, definesc “blocurile” sau “cadrele” cărora le sunt afectate resursele și acordă o mai mare libertate asupra modului în care rezultatele trebuie să fie atinse. În aceeași ordine de idei, reformele impun în mod egal agenților să-și clarifice obiectivele, să-și definească produsele și resursele și să cunoască maniera în care diversele activități contribuie la produsul final. (Problema corelării bugetelor și performanțelor este analizată mai profund în partea a III a, secțiunea 11).

Pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor trebuie să se răspundă la preocupările privind menținerea și ameliorarea calității și să se satisfacă pe cât posibil cererile schimbătoare și crescânde ale publicului fără a crește în exces costurile. Eșecul în considerarea în mod suficient a necesităților consumatorilor poate însemna faptul că serviciile nu corespund necesităților clienților în termeni de categorie, cantitate sau calitate. În sfârșit, pe plan macroeconomic, incapacitatea de a asigura o ofertă de servicii publice de bună calitate poate afecta competitivitatea unei țări, compromițând de exemplu nivelul sănătății, educației sau pregătirii forței de muncă, diminuând randamentul administrației sale fiscale sau descurajând micile întreprinderi. Multe țări fac eforturi importante pentru a crește calitatea serviciilor destinate utilizatorilor. Pentru a realiza acest lucru, personalul trebuie să fie motivat, de exemplu prin corelarea rezultatelor obținute și remunerării, sau prin acordarea unei flexibilități permițând efectivelor de personal să crească atunci când cererea este mai mare.

Sistemele de măsurare a performanțelor sunt conturate prin ceea ce se așteaptă de la ele, adică finalitatea lor este definită prin referință la ceea ce este publicul lor și prin ceea ce este principala preocupare a acestuia.

Diferitele opțiuni sunt rezumate mai jos:

	Audiență internă
Preocupări administrative și tehnice	Măsurarea este destinată unei audiențe interne (ierarhia managerială internă la diferite nivele ale organizației) iar obiectivul este de a sprijini intervențiile administrative și tehnice. Rezultatele măsurării pot fi utilizate pentru a ghida

Preocupări motivaționale	deciziile manageriale, evaluarea și controlul.
Preocupări politice	Preocupările depășesc intervențiile strict administrative și tehnice. Elementul uman este luat în considerare, măsurarea este legată de o politică a recompenselor în cazul creșterii productivității, având impact asupra motivației și, în ultimă instanță, asupra remunerării.
	Măsurarea este încă destinată consumului intern, dar ea acționează de asemenea în sfera politică. Scopul este inițierea și sprijinirea deciziilor strategice ce aduc ameliorări în management și programe.
	Audiență externă
Preocupări administrative și tehnice	Audiența este externă dar rămâne administrativă (ex: Ministerul competent sau Ministerul Finanțelor). Scopul poate fi revizuirea performanței pentru a defini măsuri de corectare sau pentru a schimba nivelele de finanțare sau a verifica legalitatea și regularitatea activităților.
Preocupări motivaționale	Motivarea este legată de imaginea externă a organizației. Personalul este motivat dacă se simte respectat și apreciat de o audiență externă, cum ar fi cetățenii, contribuabilii, media, parlamentarii, etc. Receptivitatea poate fi un standard de performanță.
Preocupări politice	Aceasta este cea mai largă preocupare; este atât politică cât și externă și este interesată înainte de toate de politica urmată mai degrabă decât de problemele administrative. Măsurarea are ca obiect a face o agenție responsabilă politic față de un eșalon exterior și superior – cum ar fi miniștrii și Parlamentul. Scopul ultim este întărirea responsabilității politice sau asigurarea faptului că organizația funcționează în modul și în direcția dorite de Guvern și Parlament.

Este important să se precizeze poziția ocupată, în acest dispozitiv, de către agenția administrativă în interiorul căreia măsurarea performanțelor va fi executată, deoarece această poziție influențează sistemul de măsurare și îi definește conținutul, prezentarea, răspunderea pentru rezultatele sistemului și folosirea informației despre performanță. Cât de agregat sau de detaliat va fi conținutul? Va fi informația asupra performanței făcută publică sau va rămâne confidențială?

În funcție de poziția ocupată în grilă, un sistem de măsurare a performanțelor poate îndeplini funcții diferite. El poate ajuta la ameliorarea performanțelor, dacă, de exemplu, informația permite managerilor să utilizeze mai bine resursele disponibile, să reducă timpul de așteptare, să elimine anumite costuri, etc. El poate servi la motivare asociind remunerarea cu performanțele – la nivel individual sau de grup. El poate permite, celor responsabili de furnizarea bunurilor sau serviciilor, să dea socoteală de folosirea resurselor primite și a rezultatelor obținute. În fine decidenții au posibilitatea de a utiliza informațiile provenind de la un sistem de măsurare a performanțelor pentru a aloca sau realoca resursele.

Dacă obiectivul este pur de ordin intern și tehnico-administrativ, și dacă accentul este pus puternic asupra ameliorărilor ce trebuie aduse, va fi necesar ca informația asupra performanțelor să fie mai detaliată și să conserve un caracter confidențial rezonabil. Pe de altă parte, dacă scopul

vizat este extern și politic, informația va fi mult mai generală și, evident, mai accesibilă publicului.

Experiența țărilor poate, în mod evident, ocupa în grilă, diferite poziții în funcție de filosofia conținută și stilul de acțiune al fiecăreia dintre ele. Ea poate reflecta în mod egal faptul că reformele au fost lansate de o manieră “ascendentă” sau “descendentă”. În unele cazuri, ambele abordări au fost practicate, iar sistemul de măsurare va fi mult mai cuprinzător. Dar nu este întotdeauna posibil să încadrăm un caz și, mai mult, o țară pe o anumită poziție în grilă. Diferitele posibilități și dimensiuni sunt susceptibile a fi identificate dar nu separate.

Pe de altă parte, rămâne de rezolvat o problemă enormă, aceea de stabilire a unui sistem, inevitabil mai complex, de măsurare a performanțelor care să fie operațional în același timp pentru diferite funcții și obiective. În acest sens, diferitele poziții presupuse de grilă nu trebuie considerate ca alternative, ci mai degrabă ca elemente ale unui sistem ierarhizat și exhaustiv de măsurare a performanțelor incorporând toate elementele.

3. Un cadru al ameliorării

Experiența țărilor membre OECD arată cum un cadru global vizând ameliorarea și modernizarea sectorului public poate crea un mediu propice progresului măsurării performanțelor. Oricum, sistemele oficiale trebuie să fie susținute de o cultură managerială potrivită. Ar fi foarte dificil să vorbești despre rezultate și performanțe cu managerii a căror agenții sunt guvernate în mod rigid de norme și reguli și unde rezultatele și performanțele nu constituie o prioritate.

O cultură în schimbare poate încuraja inițiativele la nivele diferite și în domenii diferite; toate aceste schimbări merg în aceeași direcție și se revigorează reciproc. Unele dintre ele pot servi ca puncte de sprijin pentru alte ameliorări. Formarea, de exemplu, poate fi un instrument în încurajarea folosirii efective a unui sistem de măsurare a performanțelor. Schimbările culturale trebuie să fie consistente la toate nivelele (centrale sau descentralizate) și pentru toate tipurile de activități (buget, achiziții, managementul și formarea personalului, rapoarte de activitate, etc).

Toate țările recunosc necesitatea de a crea o cultură și un mediu care încurajează modernizarea – în sens general și utilizarea sistemelor de măsurare a performanțelor în particular. Se pare, de asemenea, că organizațiile impregnate de o cultură tehnică (lucrări publice sau telecomunicații) sunt cel puțin într-o primă fază, mai receptive reformelor managementului și măsurării performanțelor decât organizațiile dotate cu o cultură administrativă.

Tabel 1
Cadrul măsurării performanțelor
<p><i>În Franța, cadrul concret al unui sistem de măsurare a performanțelor corespunde unui ansamblu de măsuri, de proceduri și inițiative enunțate într-o declarație a Primului Ministru în 1989 cunoscută sub numele de “Reînnoirea Serviciului Public”. Ea evidențiază concepte cheie cum ar fi identitatea (funcției publice și funcționarilor), responsabilitatea și eficiența (prin audituri). Punerea în practică trece prin intermediul descentralizării și deconcentrării, renovării practicilor bugetare și contabile, managementul calitativ al resurselor umane și schimbările modelelor de funcționare internă.</i></p> <p><i>Abordarea urmărită în Canada combină practicile ad-hoc și protocoalele încheiate între agențiile interesate și Consiliul Trezoreriei. Practicile ad-hoc sunt un element important al experienței canadiene care arată că cele mai bune exemple de evaluare și măsurare a performanțelor nu necesită o metodologie perfecționată. Exemplele pozitive observate în mai</i></p>

mult de eforturile managerilor situați la nivele înalte, care furnizează un sprijin puternic și consistent măsurării performanțelor. Acest cadru practic înseamnă că fiecare agenție inventează propriul sistem de măsurare al performanțelor în interiorul propriului său sistem de management.

*În **Finlanda** demersul practicat este foarte asemănător cu cel canadian. Cele mai bune soluții în materie de măsurare și îmbunătățire a performanțelor sunt achiziționate prin intermediul capacităților proprii ale agențiilor și culturii lor manageriale. Cadrele și conceptele cu caracter global pot ajuta dar nu pot fi folosite în mod rigid.*

*În **Marea Britanie**, programul de ameliorare a managementului financiar a fost cadrul care a precedat “Next steps”, ce servește actualmente ca și cadru ameliorării managementului public. Ambii au pus accentul asupra unei culturi a performanței și a unui cadru central care favorizează și impune măsurarea performanțelor, mai ales la nivelul fiecărei agenții.*

*În **Australia**, reformele implică recunoașterea faptului că schimbările de succes necesită un mediu favorabil schimbării. În particular, au fost reformate mecanismele centrale de punere în practică a responsabilității și procesul central de alocare a resurselor pentru a promova un mai mare accent pe performanță incluzând folosirea indicatorilor de performanță și a evaluării programelor în procesele bugetare centrale. Marile reforme inițiate de Departamentul de Finanțe au inclus Managementul și alcătuirea de bugete pentru programe, reforma antreprizelor publice și comercializarea serviciilor administrative comune.*

4. Progrese în măsurarea performanței

Măsurarea performanțelor sectorului public nu este o idee nouă. Numeroase țări membre OECD au deja experiență în materie de raționalizare a alegerilor bugetare (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS - Rationalization des Choix Budgetaires – RCB) corelând bugetele cu performanța, tehnicile de buget bază zero și evaluarea politicilor. Dar în multe din cazuri PPBS/RCB nu a adus rezultatele sperate, de multe ori nerealiste de la început. Experiența țărilor membre OECD a arătat spre exemplu că PPBS/RCB nu a facilitat în mod deosebit realizarea unei alegeri între marile obiective naționale – cum ar fi programele de sănătate și de apărare națională. Ea nu s-a arătat mai utilă atunci când a fost vorba de a alege între domenii de politică publică apropiate cum ar fi sănătatea și protecția socială. Aceste rezultate decepționante traduc incapacitatea de a admite dificultățile inerente în măsurarea performanței în sectorul public și căutarea unui număr excesiv de măsuri ale performanței. A fost de asemenea înregistrat un eșec în a recunoaște necesitatea unei schimbări paralele în cultura managerială la toate nivelele, în contextul unor reforme prea mult centrate pe o abordare “descendentă”.

Lecțiile învățate din această experiență de către țările membre OECD le-a condus să recunoască faptul că informația obținută din măsurarea performanțelor, ca și cea provenită din evaluarea politicilor și programelor, nu constituie decât unul din elementele implicate într-o decizie politică. În sfârșit, țările încearcă să evite o supraîncărcare cu date, să colecteze datele necesare și cantitatea de date ce corespunde nevoilor strategice și operaționale. În sfârșit, contextul cultural, trecut și el cu vederea în anii ‘70, este luat acum în considerare în mod serios, iar cultura managerială axată pe performanță nu se mai limitează la eșaloanele ierarhice superioare.

Tabel 2
Progrese în măsurarea performanțelor
<p><i>În SUA, măsurarea performanțelor este larg folosită la nivel local, nivel ce furnizează numeroase servicii direct publicului, dar mai puțin la nivel federal și la cel al statelor, unde ea servește mai degrabă pentru uz intern. Government Performance and Results Acts din 1993 a introdus un program ambițios pe 10 ani care impune tuturor agențiilor federale să elaboreze, să utilizeze și să publice informațiile asupra performanței.</i></p> <p><i>În Olanda, interesul s-a concentrat asupra măsurării performanțelor autorităților locale, sub impulsul unei noi legi asupra Municipiilor. Scopul ei este de a ajunge la o eficiență și o calitate crescută a serviciilor. Măsurile și indicatorii de performanță sunt utilizați în diferite domenii cum ar fi întreținerea drumurilor și parcurilor publice, folosirea facilităților de recreative și culturale, ca și prevenirea infracțiunilor și a incendiilor.</i></p> <p><i>În Australia, progresele realizate în materie de măsurare a performanțelor au făcut parte integrantă a reformelor precum Programul de Ameliorare a Managementului Financiar, a reformelor specifice precum Managementul și Bugetele Programelor și a proiectelor de comercializare a organizațiilor publice. În cadrul planurilor lor de activitate, agențiile au dezvoltat măsuri de performanță care sunt utilizate în negocierile bugetare și figurează în documentele bugetare publicate.</i></p> <p><i>În Danemarca, progresele au fost realizate în ceea ce privește resursele, punând în legătură performanțele și resursele într- un context bugetar, și în ceea ce privește produsele, punând accentul pe conținutul și calitatea serviciilor furnizate clienților. Într-un anumit număr de “agenții sub contract” s-a prevăzut o finanțare pluriannuală pe baza nivelelor obiectivelor de performanță.</i></p> <p><i>În Finlanda, s-a introdus progresiv măsurarea performanțelor prin intermediul bugetelor axate pe rezultate. În 1991, existau 12 astfel de bugete, plus încă 30 în 1993, toate construite în funcție de rezultatele așteptate pentru 1995.</i></p> <p><i>În Norvegia, dezvoltarea planurilor de activitate pentru ministere și directivele elaborate de Direcția Managementului Public demonstrează progresele realizate în domeniul măsurării performanțelor.</i></p> <p><i>În Noua Zeelandă, sectorul public este prezentat în același timp ca și “proprietar” al agențiilor și ca un cumpărător al serviciilor lor, astfel că el se concentrează tot mai mult asupra performanțelor financiare și asupra specificării produselor și serviciilor ce trebuie furnizate. Creditele bugetare sunt acordate ministerelor în funcție de tipurile și cantitățile de produse convenite cu ele.</i></p>

Un număr tot mai mare de țări folosesc măsurarea performanțelor în sistemele de control și monitorizare la nivel organizațional.

În Finlanda, măsurile de performanță sunt utilizate în politicile de remunerare și în programele de perfecționare a managementului agențiilor.

În SUA, numeroase colectivități locale au dezvoltat sisteme manageriale și bugetare care asociază informațiile asupra performanțelor cu informațiile financiare pentru a urmări costurile unui program pe unitatea produsă sau pe serviciu.

În sistemul de alcătuire a bugetului pe obiective din Sunnyvale (California), responsabilii municipali urmăresc îndeaproape prestarea serviciilor de-alungul anului, iar managerii sunt plătiți

în funcție de realizarea obiectivelor programelor cu care sunt însărcinați. În cazul salubrității străzilor, spre exemplu, responsabilii precizează nivelul serviciului ce trebuie furnizat. Se contabilizează personalul și resursele utilizate cotidian iar totalitatea fondurilor afectate unei sarcini date este imputată centrului de cost corespondent.

În Suedia, o nouă procedură bugetară se concentrează pe promovarea performanței în sectorul public. Ea a transformat procedura microbugetară, în sensul că, în loc să reglementeze în detaliu aportul de resurse în agenții, ea reglementează producția și performanțele pornind de la rezultate provenind din raporturi anuale.

II. ELABORAREA SISTEMELOR DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR

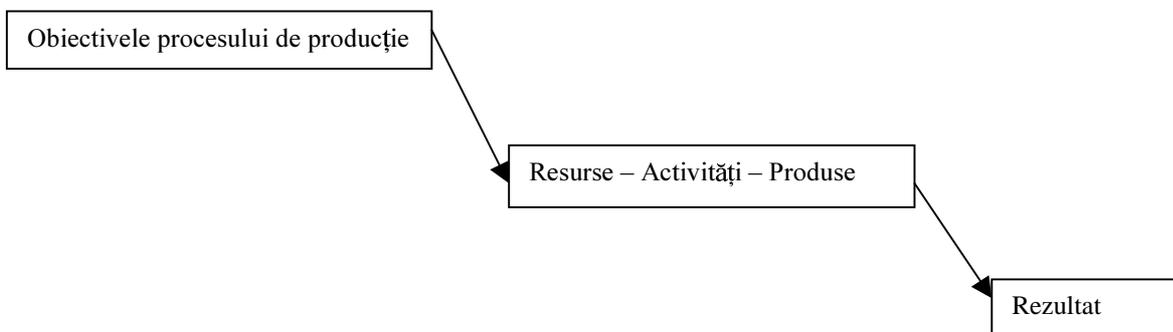
În elaborarea sistemelor de măsurare a performanțelor în sectorul public:

- se face des apel la principii directoare, cel mai adesea legate de stiluri de acțiune cu caracter global vizând să amelioreze performanțele;
- deciziile trebuie luate în funcție de maniera în care sunt măsurate performanțele;
- deciziile trebuie luate în funcție de mărimea sau câmpul de aplicare a sistemelor de măsurare a performanțelor;
- principalele preocupări asigură validitatea, legitimitatea și continuitatea sistemului.

1. Principiile directoare

Câteva țări dispun pentru măsurarea performanțelor de principii directoare, de un model sau de un cadru conceptual. Aceste principii sunt concepte normative care susțin, legitimează și modelează sistemul de management rezultat, în particular sistemul de măsurare a performanțelor. Ele subminează cadrul de ansamblu al managementului și se îndreaptă spre o perfecționare a managementului sectorului public în general. O analiză a acestor principii fundamentale poate ajuta la explicarea variațiilor apărute în sistemul de măsurare a performanțelor rezultat.

Un cadru de referință comun destinat a asigura o abordare sistemică a măsurării performanței este expus mai jos. Accentul este pus pe componentele unui proces de producție a bunurilor și serviciilor sectorului public.



Acest cadru de bază ilustrează metodologia inherentă măsurării performanțelor. Măsurarea poate interveni într-un număr de puncte (resurse, activități, produse, rezultate) în funcție de nivelul la care performanța este evaluată. Cele mai multe țări dețin versiuni ale acestui model ca și cadre de referință explicite a propriilor sisteme de măsurare a performanțelor: rezultatul este că se elaborează informații asupra resurselor, activităților, produselor și rezultatelor. Fiecare țară folosește propria terminologie, dar toate se racordează în final la această schemă de bază.

Tabel 3

Utilizarea principiilor directoare

*În **Norvegia**, modelul fundamental începe cu planificarea operațională: stabilirea obiectivelor, alocarea resurselor, localizarea sau identificarea activităților, proiectarea activităților și delimitarea responsabilităților. Acesta este combinat cu un model de măsurare de tipul “lanț al efectelor”, care face legătura între produse sau servicii și impactul lor final.*

*Principiul cheie în Inspectoratul **danez** al Muncii este Managementul Calității Totale. Calitatea este legată aici de nevoile și așteptările clienților ca și de rentabilitate. Obiectivul vizat este de a suscita un management mai orientat spre rezultate, o rezolvare mai rapidă a cazurilor și o reacție pozitivă a clienților.*

*În **Suedia**, agențiile administrative sunt în concurență pentru a atinge cea mai înaltă calitate a produselor lor și cele mai bune practici manageriale. Aceasta se combină cu o nouă procedură bugetară, în care produsele și rezultatele sunt măsurate și evaluate pe trei ani, fiind în mod egal confruntate cu obiective anuale. Rezultatele sunt mai întâi verificate de către Curtea de Conturi, ce transmite aprecierile sale Ministerului de Finanțe.*

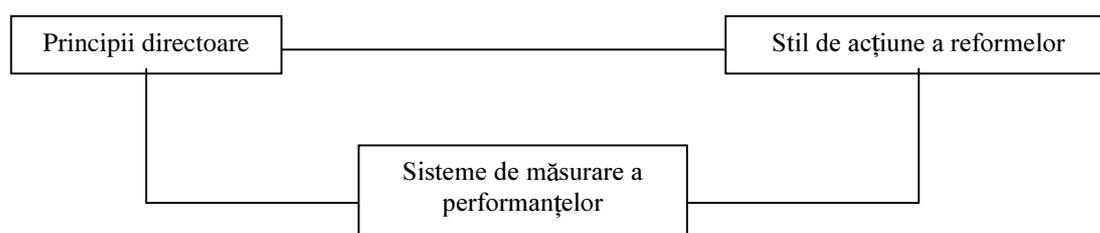
*În **Australia** principiul director este un ciclu managerial continuu. Planurile de activitate, incluzând stabilirea obiectivelor, sunt legate de bugetele ce sunt implementate, monitorizate și în final evaluate. Această informație este retransmisă în faza de planificare a ciclului managerial din anul următor.*

*În **Finlanda**, în timp ce fiecare agenție este liberă să dezvolte măsurarea performanței în propriul ei mod, există un model resurse – produse – rezultate ce asigură orientarea generală. Două instrumente au fost implicate, unul articulând planurile de acțiune, rezultatele obținute și recompensele personalului, al doilea concentrându-se pe obiectivele, clienții și grupurile de interese ca și pe măsurarea rezultatelor asociate.*

*În **Elveția**, principiul de bază este “controlling”, grație căruia managerii pot, dacă este necesar, interveni la momentul oportun. El tratează datele de o manieră sistematică și înglobează obiectivele, sarcinile, mijloacele, condițiile de muncă, mediul și rezultatele.*

Unele țări nu dispun de un principiu director explicit, dar recurg la un stil de activitate ce vizează ameliorarea performanțelor. Aceste practici devin mai degrabă un sprijin de natură operațională decât unul de natură conceptuală pentru sistemul de măsurare al performanțelor. În mod concret este probabil că experiența și practica țărilor membre sugerează că atât principiile directoare cât și practica par a fi importante, după cum se va constata în următoarea secțiune.

2. Corelarea principiilor directoare și a stilului de acțiune a reformelor cu măsurarea performanțelor



Principiile directoare, ca și stilurile de acțiune ale reformelor determină sistemele de măsurare a performanțelor. În practică, pot fi distinse patru categorii de sisteme de măsurare a performanței:

- Acelea care privilegiază principiile directoare. Ele operează în funcție de principii directoare elaborate de o manieră sistematică sau în funcție de un cadru conceptual care influențează stilul de acțiune practicat în materie de ameliorare a performanțelor. (Tabel 4).
- Acelea care privilegiază stilul de acțiune sau cadrele concrete. Se preferă aici concentrarea asupra unei baze comune de experiență comun acceptate, care determină evoluția generală a sistemului și definește cadrul global de reforme vizând să amelioreze performanțele. (Tabel 5).
- Acelea care încearcă să combine ambele tipuri anterioare. Țări precum Australia și Suedia asociază în mod explicit principiile fundamentale și stilul de acțiune al reformelor. (Tabel 6).
- Acelea care fac apel la sisteme *ad-hoc* fără a se referi explicit la un principiu director sau un stil de acțiune.

Tabel 4
Cadrele conceptuale și sistemul
<p><i>În Norvegia, interesul manifestat pentru performanță se situează la două nivele. Primul implică obiectivele producției, limitele de timp, limitele bugetului și unele elemente pe termen scurt. Nivelul mai profund privește rezultatele de fond și pe termen lung.</i></p> <p><i>Preocuparea pentru calitate este dominantă în abordarea daneză, unde măsurarea performanței este bazată pe obiectivele fixate în materie de calitate. Statisticile cheie sunt monitorizate de către managementul de vârf. Se estimează că în multe cazuri filosofia Managementului Calității Totale aduce o semnificație și perspective noi măsurării performanțelor. De asemenea, se crede că sistemul tradițional de management centralizat va fi contestat.</i></p>

Tabel 5
Cadrele concrete și sistemul
<p><i>În Franța, cadrul concret reprezentat de “Reînnoirea serviciului public” a servit la definirea configurației diferitelor sisteme de măsurare a performanțelor. De exemplu, un contract între trei ministere (Justiție, Finanțe și Funcție Publică) vizând funcționarea Curții de Apel din Metz oferă acesteia un grad mai mare de libertate în materie de management. În schimb, Curtea trebuie să garanteze rezultate în materie de: volum de produse, de calitate și de alte obiective. La Ministerul Educației, un program de ameliorare a performanțelor se bazează pe simplificarea procedurilor, o definiție mai precisă a sarcinilor și o comunicare mai eficientă. Aceasta este combinată cu o evaluare a politicilor educaționale, prin audit intern și extern.</i></p> <p><i>În Canada, studiile de caz ilustrează influența directă pe care o exercită un anumit stil de management asupra sistemului de măsurare a performanțelor. Pentru Departamentele Minelor și Tehnologiei Energiei, o evaluare continuă a abilității managementului de a răspunde schimbărilor tendințelor socio-economice, actualelor și viitoarelor nevoi ale acționarilor cheie conduce la o abordare asemănătoare afacerilor. Indicatorii aleși ai performanței sunt, în cea mai mare parte simpli și cantitativi.</i></p> <p><i>În Marea Britanie, filosofia “Next Steps” ce transferă managementul financiar dinspre Trezorerie înspre ministerele operaționale și agențiile executive, impune formularea și folosirea obiectivelor performanței. Reperetele de la nivel central explică care sunt relațiile între agenție și</i></p>

departament, Director și Ministru. Forma măsurării performanțelor utilizată este definită prin acordul “cadru” al fiecărei agenții, dar stiluri similare ale măsurării performanțelor sunt susținute și încurajate.

Tabel 6

Cadrele conceptuale și concrete și sistemul

În Australia, măsurarea performanțelor se bazează în același timp pe un climat propice și pe un ciclu de management strategic legat de buget. Natura și rolul informațiilor asupra performanțelor sunt într-o largă măsură determinate de acest ciclu și servește scopurile monitorizării și evaluării.

În Suedia, dorința de a gestiona sectorul public în funcție de noi principii antrenează nevoi de informare particulare la care sistemele de măsurare a performanțelor trebuie să răspundă. Bugetul orientat spre rezultate servește ca placă turnantă. Sistemele de măsurare a performanțelor au nevoie de statistici și indicatori de producție provenind din diferite agenții. Informațiile sunt în mod egal necesare în ceea ce privește eficacitatea diverselor programe.

3. Crearea de sisteme: cum și de către cine?

De-a lungul creării sistemelor de măsurare a performanțelor, pot fi folosite atât abordările “descendente” (unde inițiativa este impusă, într-o oarecare măsură, de eșaloanele superioare) cât și abordările “ascendente” (unde inițiativa principală este dezvoltată de eșaloanele inferioare), dar în aproape toate cazurile personalul este implicat într-un fel sau altul. Beneficiarii serviciilor publice sunt uneori implicați, dar într-un mod indirect, prin intermediul răspunsului lor la sondaje referitoare la ceea ce este important pentru ei în termeni de performanță și ceea ce ar trebui deci măsurat.

În Marea Britanie există o ierarhie a obiectivelor care sunt fixate de către nivelul superior, dar după consultarea nivelului imediat inferior. Acest proces începe cu agențiile centrale – Treasury și Office of Public Service and Science – dar se continuă de-a lungul eșaloanelor ierarhice ale instituțiilor până la nivelul fiecărui agent. În Noua Zeelandă, pe de altă parte, măsurile de performanță sunt elaborate inițial de ministere dar sunt revăzute de Treasury și de State Services Commission prin intermediul contractelor de performanță. Integrarea obiectivelor este facilitată în Australia prin procesele de planificare proprii fiecărei agenții și prin negocieri intervenite ulterior între agenții și Ministerul Finanțelor.

4. Rolul organismelor centrale de management

În multe țări, problema măsurării performanțelor este un subiect de dezbatere: trebuie ea situată la centru și orientată de către acesta sau trebuie lăsată la un nivel descentralizat? Țările membre OECD arată că organismele centrale de management joacă un rol din ce în ce mai important în dezvoltarea măsurării performanțelor în sectorul public, în special dacă problema performanței este integrată în procesul bugetar central. Din experiența lor reiese clar că contribuția unui organism central de management în promovarea și introducerea unor măsuri de susținere și stimulare, în organizarea și încurajarea unor pregătiri adecvate și, mai general, în

impunerea și susținerea punerii la punct a sistemelor de măsurare a performanțelor poate contribui mult la crearea unui mediu necesar concentrării asupra măsurării performanțelor.

Tabel 7

Rolul organelor managementului central

În Finlanda, Centrul de Dezvoltare Administrativă și Ministerul Finanțelor joacă un rol important în dezvoltarea sistemelor de măsurare a performanțelor.

În Norvegia, Direcția Managementului Public a dezvoltat repere pentru a se asigura că planurile corporative sunt produse într-o manieră standardizată, cu o concentrare adecvată asupra performanței.

Belgia a creat un serviciu de consiliere internă la nivel central care are un rol de conducere în dezvoltarea sistemelor de măsurare a performanțelor.

În Franța, Direcția Generală a Administrației și Funcției Publice promovează lansarea proiectelor de serviciu și crearea de Centre de Responsabilitate practicând măsurarea performanțelor.

În Elveția, o mică unitate a Administrației Federale a Finanțelor este însărcinată cu promovarea în toate agențiile a unei metode de management cunoscute sub numele de "controlling".

În Spania, Ministerul Administrației Publice sprijină, prin recomandările și acțiunile sale în domeniul formării personalului, trecerea de la un management procedural la unul orientat spre rezultate.

5. Mărimea și câmpul de aplicare al sistemelor de informare asupra performanțelor

Există două abordări majore în stabilirea sistemelor de măsurare a performanțelor: fie o politică generală de elaborare și implementare a sistemelor de măsurare a performanței, fie o politică specifică și ad-hoc a unei agenții particulare. Se întâmplă ca proiectele pilot să ia această a doua formă pentru a deveni ulterior stadii inițiale ale unei abordări mai generale. Se constată că există patru posibilități în ceea ce privește diferitele abordări referitoare la introducerea măsurării performanțelor și la relația care există între câmpul de aplicare și mărimea inițiativelor vizând să amelioreze performanțele:

- a) anumite agenții articulează sistemele existente;
- b) toate agențiile articulează sistemele existente;
- c) anumite agenții crează un nou sistem; și
- d) toate agențiile crează un nou sistem.

O abordare mai rezonabilă consistă în a nu viza decât câteva agenții și a articula sistemele de informații existente, cum ar fi bugetul și contabilitatea resurselor umane și stocuri (conform punctului a din grila precedentă). Această legătură necesită câteva ajustări ducând la sisteme de informații remodelate, ce dau naștere sistemelor de măsurare a performanțelor. Această abordare pragmatică necesită o coordonare și un management adecvat al proiectelor.

În Olanda, pentru a elabora măsuri ale rezultatelor suplimentare, sistemele regionale ale Inspectoratului de Protecție a Sănătății, au fost uniformizate ceea ce a permis agregarea informațiilor și compararea lor pe o bază comună.

Această abordare pragmatică poate fi extinsă asupra întregii administrații (precum la punctul b de mai sus). Un set similar de sisteme de măsurare a performanței poate să se nască din sistemele de informații existente, prin reguli și proceduri care trebuie să garanteze legături și conexiuni potrivite. Continuitatea poate fi asigurată prin cerințe periodice de informații standardizate. Este posibil ca această tendință să fie încurajată prin impunerea unui model uniform de raportare, ca și acela care s-a adoptat în Canada cu Cadrul de Planificare Operațional. Combinarea, cu o formă standardizată a programului bugetar, întărește posibilitățile de extindere a sistemului de măsurare a performanțelor.

O abordare total diferită ar fi pornirea de la bază, în multe cazuri cu un studiu pilot [precum la punctul c de mai sus]. Sunt necesare eforturi considerabile atunci când se pune problema creării unui nou sistem comprehensiv. Dacă un proiect ambițios de acest tip funcționează, modelul poate fi urmat de alte agenții. Inițiativa cea mai ambițioasă ar fi să se procedeze astfel în toate ariile administrației [conform punctului d înainte citat].

Alegerea între aceste abordări diferite influențează atât sistemele de informație existente cât și mediul organizației. Situația în care se află sistemul de informare existent va fi importantă. De exemplu, nivelul de perfecționare a sistemului bugetar și contabil, datele disponibile, calitatea informațiilor obținute, toate acestea vor avea influență asupra abordării alese.

În plus, schimbările intervenite în organizarea și/sau propria funcționare pot aduce un grad suplimentar de libertate pentru a elabora sau modifica un sistem de măsurare a performanțelor. Schimbările în structurile organizaționale (de exemplu, procesul de descentralizare) și schimbarea procedurilor interne (de exemplu, contractele interne) pot crea un alt mediu și pot da un bun motiv pentru a stabili un nou sistem de măsurare a performanțelor.

Totuși trebuie remarcat că un eșantion bine conceput (statistic și calitativ) poate furniza date viabile la un cost administrativ scăzut. Nu este deci necesar să se treacă prin sisteme de informație explicite pentru a aduna toate informațiile asupra performanțelor.

6. Etape în stabilirea sistemelor

Fiecare inițiativă trece prin stadii diferite.

Principalele stadii în implementarea sistemului de măsurare a performanțelor al Inspectoratului muncii danez au fost: pregătirea, lansarea, proiectarea și integrarea. Faza pregătirii include analiza necesităților, un plan de marketing intern și definirea activităților de formare. Faza lansării a constat, în principal, în formarea managerilor și angajaților. În timpul fazei de proiect, marketingul intern a continuat, în timp ce verificările și auditul au constituit activități importante de urmat. În faza de integrare, procesul a fost progresiv integrat în viața cotidiană și în cultura organizației.

7. Exigențele unui sistem eficace

În dezvoltarea unui sistem viabil de măsurare a performanțelor, adică în bună stare de funcționare și funcțional, există trei preocupări fundamentale: validitate, legitimitate și continuitate.

Validitatea

Prima preocupare este validitatea tehnică a sistemului. Acesta trebuie să măsoare ceea ce se presupune că măsoară și să o facă într-un mod demn de încredere, corect și precis. Pentru a se asigura acest lucru, studiile pilot sunt utile.

În Olanda, Inspectoratul de Protecție a Sănătății a lansat un studiu asupra posibilităților și impedimentelor măsurării performanțelor în sectorul public. A făcut să funcționeze sistemul de măsurare a performanțelor cu ajutorul datelor retrospective care erau disponibile, în calitate de cvasi-studiu de fezabilitate, lucru ce a procurat informațiile necesare lansării unui proiect pilot. Proiectul pilot a permis introducerea unor ajustări ale modelului și sistemului de măsurare a performanțelor. Raportul referitor la studiul pilot a fost ulterior folosit de alte ministere ca repere pentru dezvoltarea și implementarea măsurării performanțelor în diferite domenii.

Legitimitatea

Legitimitatea sistemului de măsurare a performanțelor constituie o altă preocupare. Este important ca sistemul să fie acceptat sau legitimat de către cei care îl vor face să funcționeze și îl vor utiliza, atât în interior cât și în exterior. Principiul esențial este că cei cărora li se va aplica sistemul de măsurare a performanțelor trebuie să fie consultați în legătură cu dezvoltarea sistemului. Toate persoanele implicate ar trebui să fie informate. În general, țările membre ale OECD încearcă să asocieze personalul măsurării performanțelor. Acest lucru se face la nivele diferite, în moduri diferite și în forme diferite. Această legitimitate va îmbrăca un caracter crucial dacă se pune problema folosirii sistemului ca punct de sprijin pentru contracte, remunerații sau bugete legate de performanță.

Sunt folosite două mecanisme majore. O elaborare descendentă sau pur externă a sistemului de măsurare a performanțelor pur externe, poate fi tehnic validă, dar fragilă în ceea ce privește legitimitatea sa în cazul în care nu este acceptată. Rezultatele unei abordări ascendente și cu implicare colectivă vor fi probabil cel mai bine acceptate. Formarea poate, de asemenea, să faciliteze acceptarea sistemului.

În Finlanda, Centrul de dezvoltare al funcției publice, care ghidează reformele managementului, a introdus un proces numit "Definirea rezultatelor". Personalul este divizat în grupuri și formulează propuneri referitoare la rezultatele pe care agenția ar trebui să le urmărească. Se stabilesc criteriile de performanță, care conduc la definirea indicatorilor performanței. Măsurile în discuție se presupune că iau în calcul la fel de bine atât calitatea cât și aspectele cantitative. În Centrul de înmatriculare a automobilelor, s-a folosit această procedură a consultării interne pentru a ajunge la matricea rezultatelor din 1992.

În Elveția, Departamentul Federal al Finanțelor a lansat un proiect numit "controlling". Au fost depuse eforturi mari pentru a informa administrațiile și agențiile și pentru a le încuraja să participe la proiectele pilot. Parlamentul Federal a fost informat în legătură cu inițiativa luată. Transparența a beneficiat de o prioritate maximă și s-a acordat o mare atenție studiilor de fezabilitate realizate. S-a sperat astfel mobilizarea managementului și a personalului, sensibilizarea și motivarea lor în implementarea instrumentelor de control și acceptarea ideilor despre măsurarea performanței.

Experiența țărilor membre OECD indică faptul că folosirea optimă a acestei informații are loc atunci când măsurile adoptate sunt "potrivite" pentru cei care folosesc informația. Părea esențial să se asigure participarea completă a managerilor operaționali a căror programe sunt afectate, și de asemenea să fie determinați să participe cei care folosesc în mod direct informațiile asupra performanțelor în conceperea și implementarea măsurilor și indicatorilor performanței.

Continuitatea

Trebuie, în sfârșit, ca de-a lungul diferitelor faze să se acorde mai multă atenție asigurării continuității sistemului. Ceea ce este important, nu este doar implementarea unui sistem de măsurare a performanțelor, ci și menținerea lui în viață și determinarea acestuia să contribuie la funcționarea organizației. Diferite mecanisme sunt folosite de țările Membre pentru a asigura această eficacitate de funcționare (operațională) și această continuitate. Aceste mecanisme întăresc sistemul de măsurare al performanțelor, îl detaliază, îl extind spre noi domenii de activitate și caută să-l înrădăcineze în interiorul culturii administrative (a se vedea tabelul nr.8).

Este absolut esențial ca informația asupra performanțelor produsă de sistem să fie folosită și ca utilizarea să fie bine vizibilă. De aici rezultă importanța evaluării periodice și sistematice a performanțelor, și folosirea acestui exercițiu ca bază pentru dezvoltarea inițiativelor de ameliorare a managementului. Acest lucru face din măsurarea performanței un instrument cheie. Legarea măsurării performanței de procesul bugetar este unul din mijloacele prin care se ajunge la declararea măsurării performanței.

Folosirea informațiilor asupra performanțelor crează, prin natura ei, o serie de interacțiuni cu și între nivelele administrative și politice. În primul rând, aceste informații întăresc procesul managerial, încurajând elaborarea de noi norme, și reîntărind sistemele de control ale managementului precum și sistemele de contabilitate. Mai mult, folosirea informațiilor referitoare la performanțele de la nivelele administrative și politice poate crea un dialog și raporturi de muncă fructuoase; sarcina celor două părți poate fi facilitată. Aceasta ar putea, de asemenea, stimula elaborarea măsurilor performanței și asigura continuitatea sistemului.

Tabel 8
Asigurarea eficacității operaționale prin folosirea informațiilor asupra performanțelor
<p><i>De-a lungul fazei experimentale trebuie examinată posibilitatea de a instituționaliza sistemul de măsurare al performanțelor. O soluție este integrarea sistemului în procesul bugetar. În Finlanda și Suedia, de exemplu, recursul la măsurile performanței de la nivel administrativ și politic face parte integrantă din procedura bugetară. Informațiile asupra performanțelor apar în propunerile bugetare adresate de Guvern Parlamentului. Ministerele, ca și organe politice, aprobă obiectivele încredințate propriilor agenții plecând de la sistemul de măsurare a performanțelor. Procesul managerial include negocieri între nivelele de organizare și poate fi considerat ca un mecanism permanent de dezvoltare și învățare continuu atât în practica administrativă cât și în măsurarea performanțelor.</i></p> <p><i>În Olanda, Inspectoratul de protecție a sănătății a adunat și procesat datele asupra performanțelor. Inspectoratele regionale au fost informate asupra rezultatelor și s-a stabilit că ratele obținute din datele asupra performanțelor ar trebui să folosească ca și instrumente de control. Apoi, s-a observat că creșterea ratelor avea implicații inevitabile asupra procesului de reducere a personalului. Au fost elaborate rate specifice cantitative și calitative pentru a sprijini funcțiile ce trebuie urmate de management. Ulterior, au fost dezvoltate norme. În viitorul apropiat aceste norme vor avea importanță, deoarece ele vor determina alocarea creditelor și a personalului. De fapt, această interacțiune cu inspectoratele regionale a creat un nou sistem de informare managerială.</i></p> <p><i>În Norvegia, există de asemenea tot mai multe interacțiuni între măsurarea performanțelor și management. Serviciile administrative care au folosit și dezvoltat sistemele de programare operațională sesizează mult mai bine și mai repede necesitatea extinderii propriilor procese manageriale în vederea includerii unei evaluări a performanțelor.</i></p> <p><i>Activitățile Inspectoratului muncii Danez se bazează pe un sistem de măsurare a</i></p>

performanțelor, și acesta se încadrează într-un program dinamic și pragmatic de cercetare a calității legate de o ameliorare continuă. Acesta nu este numai un exemplu de interacțiune între sistemul de măsurare a performanțelor și management; există, de asemenea, o interacțiune între nivelul politic și cel social. Participarea Consiliilor profesionale de securitate la munca dintr-o anchetă a deschis calea unor serii de noi proiecte, printre care se află și furnizarea de către Inspectorat a unor module specifice de informații destinate Consiliilor.

III. BUNA FUNCȚIONARE A SISTEMELOR DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR

Pentru a crea sisteme funcționale de măsurare a performanțelor:

- trebuie ca aria de aplicare a sistemului să corespundă nevoilor, adică să reflecte dimensiunile particulare ale performanței ce trebuie măsurată;
- trebuie luat în considerare un anumit număr de dimensiuni importante ale performanței – economia resurselor, eficiența, eficacitatea, calitatea serviciilor și performanța financiară;
- trebuie să fim conștienți de limitele măsurării performanțelor și să prevedem un dialog asupra rezultatelor;
- experiența țărilor membre sugerează un număr de constrângeri și dificultăți comune în introducerea măsurării performanțelor;
- trebuie acordată atenție publicării informației, eventualului său audit și costurilor sistemelor de măsurare.

1. Domeniul de aplicare al măsurării performanțelor

Odată ce elaborarea și implementarea măsurării performanțelor tind să fie adaptate circumstanțelor locale, este evident că există o mare varietate de măsuri și indicatori. Într-adevăr, există o tendință de a folosi tipuri similare de măsuri, astfel încât o serie relativ coerentă de forme și conținuturi ale măsurării performanțelor să poate fi extrasă din experiența țărilor Membre.

Conținutul măsurării performanțelor va varia în funcție de responsabilitățile celor ale căror performanțe sunt măsurate și de cerințele celor care utilizează informația. Măsurile și indicatorii diferă, deci, inevitabil ca formă, conținut și scadențe, în funcție de nivelul în interiorul administrației și scopurile urmărite:

- la cele mai mici nivele ale ierarhiei din interiorul unei agenții, informația mai detaliată de care este nevoie, va suscita un interes scăzut pentru exterior;
- la nivelul agenției, alte informații vor suscita interesul managerilor, reflectând responsabilitățile lor și deci modul în care performanța lor este măsurată – de exemplu: timpul mediu de furnizare, rezultatele financiare incluzând costurile totale (care pot avea importanță pentru stabilirea tarifelor) și productivitatea. Măsurile și indicatorii sunt legați de probleme cum ar fi: managementul resurselor, țintele producției și eficiența.
- în sfârșit, la cel mai înalt nivel managerial, informația trebuie să fie de natură a facilita o evaluare globală și trebuie să fie corelată cu problemele eficacității programelor, susținerii deciziilor și alocării globale a resurselor.

2. Măsuri și indicatori ai performanței

Este posibilă o distincție între măsuri și indicatori, deși acești termeni sunt utilizați frecvent de o manieră schimbătoare. Ambele sunt descrieri cantitative ale rezultatelor prin raportare la obiective:

- a) Măsurile corespund cu rezultatele directe scontate ale unui program la orice nivel de performanță, cum ar fi numărul clienților serviți (produs), nivelul de precizie al unei arme (rezultat) sau scăderea mortalității infantile (rezultat), sau câștigurile suplimentare efectiv recuperate prin controale financiare asupra comercianților comparativ cu obiectivul vizat, numărul de kilometri de drum construit, etc.

- b) Indicatorii, pe de altă parte, sunt măsuri mai puțin directe. Sunt utilizați dacă măsurile directe sunt dificil sau scump de obținut. Ei corespund mai puțin precis performanței măsurate; de ex. mai puține despăgubiri reclamate societăților de asigurări ca măsură a unei securități crescute a unui model de mașină, prețul “străzii” la drogurile ilegale ca măsură a eficacității unui program anti-drog. De exemplu, un muzeu important măsoară “uzura podelei” pentru a aprecia succesul expozițiilor sale. Indicatorii pot deveni mai complecși sau mai dificil de obținut dar ei nu sunt mai puțin utili decât măsurile de performanță.

Măsurile sau indicatorii intermediari pot furniza o primă evaluare a performanțelor atunci când este necesară informația asupra rezultatelor unui program înainte ca datele finale în materie de performanță să fie disponibile, sau când este necesar să se știe dacă un program evoluează în direcția bună chiar dacă rezultatele finale nu au fost încă atinse.

Măsurile de performanță reprezintă forma de măsurare cel mai frecvent utilizată în mod curent de țările membre OECD. Ele pot acoperi performanța la toate nivelele: economia resurselor, eficiența, eficacitatea, calitatea serviciului și performanța financiară. Oricum, cele mai răspândite sunt măsurile eficienței (ce acoperă în special informația asupra producției) și calității serviciului. Indicatorii de performanță ies mai puțin în evidență datorită complexității și dificultății lor crescute. Indicatorii sau măsurile specifice au fost elaborate pentru operațiuni sau activități dezvoltate de organizații particulare, de exemplu aprecierea cotidiană a nivelului de pregătire pentru luptă a fiecărei unități combatante dintr-o armată. Măsurile și indicatorii nu sunt în general nici standardizate nici cerute de o manieră uniformă. Maximum de standardizare se găsește în măsurarea performanțelor financiare cum ar fi nivelul și rata cheltuielilor și veniturilor, nivelul obligațiilor de credit și a debitorilor.

Sistemele eficace de măsurare a performanțelor includ în general un anumit număr de măsuri sau indicatori care se bazează pe un proces de măsurare continuă. Ele sunt completate de studii periodice mai orientate asupra aspectelor specifice ale performanței. Relația care există între măsuri și indicatori și evaluarea aprofundată a programelor va fi comentată ulterior, în secțiunea 6.

3. Dimensiunile performanței

Există un anumit număr de dimensiuni ale performanței, reflectând într-o anumită măsură diferite preocupări exprimate la diferite nivele ale luării deciziilor. Măsurile performanței utilizate de țările membre OECD pot fi grupate în următoarele categorii generale:

- măsuri ale economiei resurselor
- măsuri ale eficienței
- măsuri ale eficacității
- măsuri ale calității serviciului
- măsuri de performanță financiară

Măsurarea economiei resurselor

“Economia” resurselor poate fi definită ca fiind obținerea de mijloace sau resurse de o calitate adecvată la costuri scăzute. Toate costurile pertinente trebuie incluse în această apreciere. O măsură a economiei resurselor este, deci, raportul dintre costurile inputurilor sau resurselor și valoarea așteptată a acestor costuri. Deseori putem lua ca valoare așteptată valoarea programată sau adoptată ca obiectiv. O organizație este “econoamă” dacă achiziționează resursele proprii la cel mai bun preț posibil.

Măsurarea eficienței

Eficiența este relația dintre produse (sau volumul serviciilor furnizate, sau alte măsuri ale normei de lucru) și resursele utilizate pentru a le obține. Un proces eficient este cel care obține maximum de produs posibil pentru o cantitate dată de resurse, sau utilizează un minimum de resurse pentru un volum dat de produse. Eficiența medie poate fi măsurată divizând produsul de resurse, în timp ce eficiența marginală se măsoară prin raportul variației produsului la o variație corespunzătoare de amploare scăzută a resurselor. Măsurile eficienței relative examinează un proces particular referitor la o normă fondată pe cea mai bună practică în vigoare sau cea mai bună posibilitate teoretică. Măsurile de cost unitar a mâinii de lucru sau productivității muncii sunt exemple obișnuite de măsuri ale eficienței.

Măsurarea eficacității

Putem afirma că eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț în sectorul public. Bunuri sau servicii pot fi furnizate de o manieră economică sau eficientă dar dacă ele nu ating obiectivul (rezultatul) așteptat, resursele folosite vor fi în mare parte risipite. Este vorba totuși de un domeniu de măsurare a performanțelor în mod particular dificil, în principal din cauza dificultăților în definirea obiectivelor. În completare, prea puține rezultate pot fi atribuite în mod clar unor programe particulare pentru că în cele mai multe cazuri există mai mulți factori ce afectează un rezultat particular. Acest lucru este în mod particular adevărat în cazul programelor, proiectelor și activităților întreprinse pentru a atinge anumite obiective de importanță majoră cum ar fi ameliorarea stocului național de locuințe sau diminuarea șomajului în anumite regiuni prin implantarea de noi industrii.

Eficacitatea trebuie diferențiată de eficiență. Eficiența și eficacitatea se referă în general la nivele de management diferite. Pentru a lua un exemplu simplu, în construcția unei noi rute auto, eficiența poate fi măsurată prin costul unui km de drum. Responsabilitatea inginerului șef de proiect este să construiască ruta auto de o manieră eficientă din punctul de vedere al obiectivelor de cost și de calitate. Pe de altă parte, eficacitatea privește gradul în care ruta auto construită și-a atins multiplele sale obiective de reducere a timpului de călătorie, reducerea costurilor de transport, reducerea numărului de accidente. Responsabilitatea nu se mai referă la șeful de proiect ci la persoanele care și-au asumat decizia de construire a acestei rute.

Măsurile de eficacitate includ în mod frecvent atât costuri cât și rezultate, aceasta însemnând că ele reprezintă măsuri ale raportului cost-eficacitate. Este clar că acest raport cost-eficacitate este veritabilul scop vizat.

Măsurarea calității serviciilor

Calitatea serviciului reprezintă gradul în care natura produsului și furnizarea sa răspund exigențelor sau sunt adaptate finalității lor. În acest sens calitatea înglobează eficacitatea unui program. Totuși, în general, utilizăm acest termen într-un sens mai restrâns, prin referință la satisfacerea nevoilor imediate sau mai directe ale utilizatorilor, cum ar fi punctualitatea, accesibilitatea, exactitudinea și continuitatea serviciilor, ca și nivelul de confort și amabilitatea întâlnite în obținerea unui serviciu. Din această perspectivă, noțiunea ține mai mult de calitatea furnizării serviciului decât de rezultatele serviciului furnizat.

Această calitate a ofertei de servicii publice este o preocupare care marchează din ce în ce mai mult programele de reformă a sectorului public în multe țări membre OECD. Această nouă conștientizare are două surse: în primul rând, faptul că guvernul a recunoscut legătura între

calitatea serviciilor și performanța economică; în al doilea rând, publicul percepe din ce în ce mai bine incidența pe care raporturile sale cu administrația o au asupra bunăstării și vieții sale cotidiene și devine mai exigent și mai conștient de drepturile sale ca și client.

Cele mai multe țări au concluzionat că ameliorarea calității serviciilor publice depinde de o reorientare a administrației, care le conduce să abandoneze stilul tradițional fondat pe aplicarea regulilor și procedurilor și să adopte o cultură receptivă axată pe client/consumator. Satisfacerea nevoilor beneficiarului este considerată acum ca o parte integrantă a unei mai mari concentrări în direcția performanței.

Măsurarea performanțelor financiare

Pe lângă economia resurselor, eficiență, eficacitate și calitatea serviciilor, organizațiile prezintă o dimensiune financiară a performanței lor. Organizațiile care încasează venituri sau iau taxe de la utilizatori pot avea ca obiective de performanță profituri brute sau nete; spre exemplu în cazul unei organizații din sectorul public cu caracter comercial obligația să obțină o anumită rată a profitului, în timp ce menține tarifele reduse. Toate organizațiile trebuie să fie supuse anumitor exigențe în materie de management al trezoreriei proprii, în plătirea la timp a creditorilor și colectarea de la debitori, exigențeacompaniate de măsuri de performanță pertinente.

Performanța globală

Această multiplicitate a dimensiunilor performanței semnifică faptul că, în mod global, nu există măsuri de performanțe unice pentru o organizație publică. Performanța combină toate aceste dimensiuni, chiar dacă unele dintre ele – cum ar fi eficacitatea sau realizarea obiectivelor financiare globale – pot fi considerate ca având o importanță mai mare. Unele dimensiuni individuale interacționează și pot intra în conflict unele cu altele; de exemplu poate fi posibilă o ameliorare a calității serviciilor numai crescând costurile. Măsurarea performanței globale necesită deci un ansamblu adecvat de măsuri ale performanței legate de aceste dimensiuni, ansamblu pus la punct în deplina cunoștință a interacțiunilor existente.

Măsurarea costurilor

Măsurarea performanței nu înseamnă doar măsurarea produselor și a rezultatelor. O măsurare viabilă a resurselor sau costurilor este de asemenea necesară. Acest fapt poate crea probleme acolo unde unele organizații primesc servicii gratuite din partea altor organizații guvernamentale sau acolo unde sistemul de contabilitate este bazat doar pe înregistrarea chitanțelor fiscale sau a plăților. În principiu, un sistem contabil de tip comercial este necesar dacă dorim să măsurăm cu adevărat toate costurile, inclusiv costul de utilizare al capitalului. Alocarea adecvată a cheltuielilor generale fiecărui program și fiecărei activități poate, în mod egal, ridica dificultăți. În anumite cazuri o alocare adecvată a costurilor legate de mâna de lucru pentru fiecare activitate poate obliga personalul să accepte sisteme de contabilizare a timpului de lucru.

4. Condiții pentru măsuri și indicatori corecți de performanță

Dezvoltarea măsurilor de performanță trebuie abordată cu grijă. Procesul prin care acestea sunt dezvoltate este important în determinarea legitimității lor. În completare, ele trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) măsurile trebuie să fie omogene. Pentru un serviciu de reglementare, utilizarea costului pe inspecție ca un fel de măsură de eficiență nu este valabilă dacă există diverse tipuri de inspecție necesitând diferite volume de resurse, și dacă, în particular, părți relative ale tipurilor de inspecții se modifică în timp.
- b) Pe cât posibil, măsurile produsului nu trebuie să fie influențate de alți factori decât performanțele organizației ce este evaluată. Într-un serviciu fiscal, utilizarea costului pe dolar la încasarea colectată, ca și măsura de eficiență, înseamnă neglijarea faptului că această ratio este afectată de factori care nu au nici o legătură cu performanțele organizației, altfel spus schimbările în nivelul impozitelor sau nivelul de activitate economică vor altera presupusa măsură a eficienței. Costul pe declarația examinată ar putea fi o măsură mai bună, dar aceasta nu acoperă ansamblul performanțelor unei organizații. Spre exemplu, nu va exista o măsură validă pentru divizia de controale fiscale. Pe de altă parte, nici una din cele două măsuri nu reflectă gradul în care obiectivele globale de colectare a impozitelor au putut fi atinse.
- c) Informația asupra produselor trebuie să poată fi colectată la un preț rezonabil.
- d) În cazul unei organizații cu mai multe produse, dacă trebuie folosită o măsură a produsului global, trebuie ca ea să reflecte la maximum activitatea organizației. Acest lucru este asociat cerinței ca măsura produsului să fie omogenă.
- e) Măsura adoptată nu trebuie să aibă consecințe disfuncționale dacă este folosită de către organizație; altfel spus, ea nu trebuie să aibă consecințe nedorite și indezirabile. Acesta ar fi cazul, de exemplu, dacă un spital ar măsura eficiența prin costul raportat la patul de spital ocupat. Ținând cont de costurile fixe, se minimizează această ratio urmărind ca toate paturile să fie ocupate, dacă este posibil, chiar dacă aceasta înseamnă că oamenii sunt ținuti în spital mai mult decât este necesar.

Măsurile performanței trebuie, deci, să fie elaborate atent, evitându-se măsurile înșelătoare și disfuncționale ale performanței. Dar măsurile capabile să satisfacă într-adevăr toate aceste exigențe sunt rare. Limitele sau imperfecțiunile inerente măsurilor performanței trebuie deci luate în considerare. În cazul măsurilor sau indicatorilor de la un nivel superior, precum aceia care măsoară eficacitatea, aceste limite sunt în mod particular importante.

Există, de asemenea, problema importantă a numărului suficient de măsuri ale performanței. Trebuie făcută o echilibrare între simplitate și comprehensivitate. Măsurile trebuie să acopere toate aspectele semnificative ale performanței organizației. Pe de altă parte, experiența țărilor Membre lasă impresia că prea multe măsuri ale performanței încurcă utilizatorii și le atrage atenția de la măsurile esențiale.

Trebuie în mod egal să ne ferim de tendința de concentrare asupra măsurilor performanței ce sunt cel mai ușor de cules și de a lăsa deoparte aspectele importante ale performanței pentru că acestea sunt dificil de măsurat.

Pe cât posibil, interacțiunile între diferitele măsuri ale performanței trebuie să fie clarificate și înțelese. De exemplu, poate exista o alegere de făcut între obiective de cost (de eficiență) și de calitate a serviciului. Într-o organizație care se bucură de monopol e nevoie, în același timp, de obiective financiare și de obiective de eficiență pentru a împiedica această organizație să-și atingă obiectivele financiare mărinđ prețurile și făcând abstracție de necesitatea de a realiza câștiguri de eficiență. A fixa o asemenea paletă de obiective necesită o bună înțelegere a relațiilor existente între ele. Experiența majorității țărilor membre sugerează că rar se

întâmplă acest lucru în sensul că multe măsuri sunt dezvoltate și folosite fără a ține cont suficient de interacțiunile lor cu alte măsuri.

5. Interpretarea informațiilor asupra performanțelor

Pentru a putea face, în mod valabil, uz de indicatorii performanței, e necesară în general o anumită muncă de interpretare. Simple cifre vor fi, în mod normal, mult mai puțin grăitoare și probabil surse de erori. Interpretarea lor necesită o anumită cunoaștere a contextului la care se referă acestea, precum și o anumită recunoaștere a importanței indicatorului sau măsurii și a limitelor sale. Referindu-ne la această muncă de interpretare, este adesea utilă examinarea factorilor externi ce influențează performanța, ca de exemplu schimbările socio-economice și altele care nu sunt prin ele însele indicatori ai performanței unui program. Dată fiind natura sistemelor de măsurare a performanțelor, indicatorii relevanți se vor schimba frecvent în timp, chiar dacă activitățile măsurate rămân relativ neschimbate. Măsurile performanței vor fi deci incomplete atâta timp cât o strategie inteligentă de actualizare nu va fi adoptată.

Odată ce o măsură a performanței a fost calculată ea trebuie evaluată. Rezultatul este bun, rău sau indiferent? Din acest punct de vedere performanța trebuie considerată ca un concept relativ: nu poate fi evaluată decât prin raportarea ei la o bază sau la o normă. Există patru baze posibile de comparare:

- Ceea ce a realizat organizația în trecut. Limita acestei măsuri este dată de faptul că ne-am așteptat, în mod normal, ca eficiența și productivitatea să se amelioreze în timp, datorită unor factori tehnologici și de altă natură care au foarte puțin de-a face cu performanțele personalului sau conducerii;
- Ceea ce alte organizații comparabile sunt pe cale să realizeze. Aici, problema este găsirea unei organizații strict comparabile, dar această activitate de realizare a unor etaloane este un domeniu în dezvoltare.
- Ceea ce a fost ales ca obiectiv.
- Ceea ce ar putea fi realizat, în mod rezonabil, în asemenea circumstanțe. Acest lucru poate fi sau nu similar cu un obiectiv evaluat, după cum acesta constituie o măsură mai mult sau mai puțin recentă și mai mult sau mai puțin pertinentă a ceea ce poate fi în mod rezonabil realizat. Este de departe cea mai bună bază de comparare, dar dată fiind dificultatea determinării a ceea ce ar putea fi îndeplinit, se admite adesea că un obiectiv evaluat poate servi ca substitut.

Date fiind limitele măsurilor performanței, organizația trebuie prevenită de un dialog adecvat asupra rezultatelor observate, mai ales dacă este folosit un număr mic de măsuri. Experiența anumitor țări sugerează că centrarea de o manieră rigidă asupra unei alegeri restrânse de măsuri ale performanței fără a prevedea un dialog referitor la interpretarea lor riscă să facă dovadă de miopie în urmărirea unor asemenea obiective în detrimentul ansamblului organizației.

Experiența țărilor Membre OECD concordă cu comentariile anterioare și subliniază existența unui fond comun de caracteristici ideale pe care ar trebui să le posede indicatorii și măsurile performanței;

- măsurile și indicatorii trebuie să fie coerenți în timp și între unități administrative;
- nu trebuie comparat decât ceea ce este comparabil;
- măsurile și indicatorii trebuie să fie simpli, bine definiți, ușor de înțeles și să reflecte toate aspectele care sunt importante pentru luarea deciziei;
- trebuie, în măsura posibilului, să nu fie afectați de factori externi fără legătură cu performanțele și trebuie să nu aibă urmări disfuncționale;
- e necesară concentrarea asupra unui număr limitat de măsuri sau indicatori esențiali susceptibili de a avea maximum de interes;
- performanțele managerilor nu ar trebui să fie măsurate decât în domeniile pe care le controlează.

6. Evaluarea programelor: dincolo de măsurile performanței

Măsurile și indicatorii performanței sunt un aspect fundamental al măsurării performanțelor. Dar ele dau primele impresii ale nivelului de performanță mai degrabă decât indicații concludente. Ele ridică întrebări asupra performanțelor mai degrabă decât să le răspundă. Din acest punct de vedere ele servesc ca punct de plecare pentru o analiză mai detaliată a performanțelor. Ele pot indica, în general, un rezultat, dar nu ne spun de ce a fost realizat sau ce schimbări ar trebui aduse activităților sau programelor. Trebuie, totuși, să dispunem de informații asupra unui nivel particular de performanță dacă dorim să-l ameliorăm.

Evaluarea programelor implică depășirea măsurilor de performanță. Ea presupune o apreciere aprofundată a costurilor și avantajelor unui program ce poate să nu fie integral acoperit de măsuri și indicatori de performanță. Ea poate, în mod egal, implica examinarea adecvării obiectivelor la programul în cauză. Ea va căuta să aprecieze și să analizeze legăturile între resurse, procese, produse și rezultate pentru a înțelege motivele unui nivel particular de performanță. Cu toate că, din acest punct de vedere ea poate examina toate dimensiunile performanței (economia resurselor, eficiența, eficacitatea, calitatea serviciului, performanța financiară), în practică ea se concentrează asupra problemei de nivel superior, aceea a eficacității programului.

În contextul reformelor bugetare, câteva țări au stabilit principiul unei evaluări sistematice a programelor. În alte țări această evaluare se efectuează de o manieră mai selectivă și mai pragmatică.

Evaluarea programelor, deși constituie un aspect extrem de important al măsurării performanțelor, nu este obiectul acestui document. Ea necesită un examen distinct mai detaliat.

Tabel 9
Dificultăți în materie de măsurare (așa cum au fost semnalate de țările Membre)
<ul style="list-style-type: none">• <i>Definirea obiectivelor pentru misiuni de natură complexă (în mod special, tratarea obiectivelor multiple sau contradictorii).</i>• <i>Lipsa de obiective pertinente și măsurabile în materie de produs final, de calitate și eficacitate.</i>• <i>Absența corelării obiectivelor globale cu ținte și obiective specifice, ceea ce diminuează valoarea lor ca instrument managerial sau în evaluarea programelor.</i>• <i>Relativa lipsă de experiență a funcționarilor în ceea ce privește dezvoltarea și folosirea măsurilor performanței.</i>• <i>Lipsa competenței în cazul personalului contabil care a primit o formare tradițională.</i>• <i>Absența interesului utilizatorilor politici și a înalților funcționari;</i>• <i>Absența resurselor pentru construirea sistemelor de informare necesare.</i>• <i>Rezistența personalului și a sindicatelor la contabilizarea timpului de muncă.</i>• <i>Costul măsurării performanței; și</i>• <i>Complexitatea muncii consistând în integrarea și sintetizarea rapidă și eficientă a numeroase surse de date.</i>

7. Publicarea informațiilor asupra performanțelor

Dezbaterea se continuă asupra gradului de publicitate care trebuie acordat datelor asupra performanțelor. În momentul actual nu există nici un consens ferm. Multe țări subliniază interesul unei publicări din punct de vedere a unei mai bune responsabilități vis-à-vis de Parlament și contribuabil precum și avantajele pe care le prezintă o administrație transparentă. Alte țări și-au exprimat rezerva vis-à-vis de o deschidere totală și au accentuat nevoia de selectivitate. În mod clar, pot exista domenii ale activității guvernului care generează informații delicate sau confidențiale, ce nu se pretează publicării. Există de asemenea riscul de a utiliza informația în mod inadecvat sau de a-i ignora limitele sale intrinseci și de a demotiva personalul prin critici injuste. Un anumit număr de țări Membre OECD au realizat totuși, în ultimii ani, progrese notabile în ceea ce privește publicarea regulată și de o mai bună calitate a informațiilor asupra performanțelor.

Dacă informația despre performanță este publicată sau nu, depinde de rolul atribuit ei. Atunci când accentul este pus foarte puternic pe controlul mijloacelor bugetare și acesta depinde în ultimă instanță de parlament și atunci când problemele de performanțe sunt integrate în ciclul bugetar, publicarea informațiilor urmează în mod logic.

Pe lângă interesul pe care-l prezintă pentru control, publicarea poate, în mod egal, juca un rol pedagogic: ea ajută la schimbarea stării de spirit a personalului organismelor monitorizate, a miniștrilor, a parlamentarilor și a publicului, substituind cultura performanței unei simple culturi administrative de aplicare a textelor. Pe de altă parte, în perioade de testare, învățare sau punere la punct a unui sistem, o publicare sistematică ar putea produce un efect invers, demotivând personalul și orientându-l spre defensivă.

Acești factori strategici trebuie, în plus, să se acorde cu factorii instituționali cum ar fi gradul în care organizațiile autonome (de ex. colectivitățile locale) trebuie obligate să facă informația publică și cu considerații legislative precum legile ce autorizează accesul utilizatorilor la informația deținută de către funcționari și/sau publicarea acestei informații.

Tabel 10

Publicarea informației asupra performanțelor

În Marea Britanie, agențiilor le este cerută, în contractele de performanță încheiate cu Ministrul (date care sunt la dispoziția publicului) furnizarea în rapoartele lor anuale publicate a datelor care să acopere un număr de ani astfel încât să poată fi făcute comparații în timp. Între anii 1986-1987 și 1989-1990 numărul indicatorilor publicați ce acopereau activitățile guvernului a crescut în mod serios. Numărul indicatorilor economici publicați a crescut cu peste 300%, mărimile eficienței și eficacității cu peste 100% și respectiv 150%, iar a indicatorilor de calitate cu 75%.

În SUA, Chief Financial Officers Act cere agențiilor să pregătească declarații ale auditului financiar și să raporteze performanța financiară. Noua Lege a Performanței și Rezultatelor Guvernului necesită dezvoltarea și eventual publicarea unui larg evantai de mărimi de performanță.

În Norvegia, rezultatele evaluării performanței sunt publicate în rapoarte anuale și în documentele și planurile bugetare deși proporția informațiilor selectate variază mult.

În Irlanda, în timp ce unii indicatori ai performanței sunt publicați în rapoarte anuale, o cantitate considerabilă de informații este considerată sensibilă și este rezervată doar uzului intern.

În Australia, documentele anuale bugetare conțin mulți indicatori ai performanței programelor. Agențiile sunt nevoite, în rapoartele lor anuale, să comunice informații despre performanță în relație cu eficiența. Rezultatele evaluării de profunzime sunt la dispoziția publicului.

8. Uzul intern și extern

Țările membre OECD raportează o mulțime de posibilități de folosire internă a informațiilor despre performanță. În SUA, acestea folosesc mai ales la ameliorarea managementului și la funcționarea programelor din interiorul agențiilor. Măsurarea performanței poate fi folosită la inițiativa managerilor pentru a monitoriza, la intervale regulate, rezultatul producției unei echipe, unei organizații sau a unei părți dintr-o agenție. Acest gen de evaluare nu se inserează în nici un sistem și funcția sa esențială (dacă nu exclusivă) este de a ameliora funcționarea internă a organizației.

În Franța, Norvegia și Olanda, informațiile care tratează performanțele servesc nu doar pentru a promova eficiența în interiorul organizației, ci și pentru a ameliora calitatea serviciului pentru public. În aceste țări, rezultatele performanțelor au fost comparate cu cele ale organismelor similare aparținând aceluiași sector, iar în Norvegia și Olanda cu numărul restrâns al serviciilor din sectorul privat care sunt în competiție directă cu sectorul public.

Australia și Marea Britanie sunt exemple de țări care folosesc mai explicit informațiile asupra performanțelor în scopuri mai degrabă externe decât interne. În aceste țări, informațiile se furnizează în mod regulat Parlamentului și ministerelor pentru a-și exercita responsabilitățile și pentru a clarifica alegerile publice; marelui public pentru a demonstra că s-a folosit în modul cel mai eficient ceea ce plătește contribuabilul; Trezoreriei publice pentru a determina prioritățile între programe; și organismelor publice de audit pentru a facilita o revizuire imparțială a activităților sectorului public.

9. Verificarea informațiilor asupra performanțelor

Auditul informațiilor asupra performanțelor este o problemă importantă, la fel cum este și problema evaluării performanței. Fără audit sau fără alte garanții adecvate care să aducă asigurări asupra informațiilor semnalate, o parte importantă a procesului de măsurare ar putea fi compromisă. Agențiile pot publica informații inexacte sau incomplete și, poate mai important, pot să nu publice informațiile decât într-un mod selectiv, prezentând de o manieră părtinitoare performanțele efectiv realizate. Auditul măsurării performanțelor trebuie luat în considerare înainte de introducerea sistemelor de măsurare a performanțelor.

Există două probleme cheie ridicate de țările membre OECD asupra evaluării datelor referitoare la performanțe:

- informațiile asupra performanțelor trebuie ele să facă obiectul unei examinări și a unui raport din partea auditorilor?
- ar trebui ca aceste rapoarte să fie făcute publice sau ar trebui să fie rezervate (păstrate) managerilor interesați? (vezi secțiunea 7, de mai sus).

Rolul tradițional al organismelor de verificare de la nivel național consistă în furnizarea în totală independență a asigurărilor, a informațiilor și a sfaturilor asupra contabilizării corecte a operațiilor financiare și a situației financiare a administrațiilor publice, și în mod special legalitatea lor în ceea ce privește legile și reglementările în vigoare. În unele cazuri, se ajunge

până la examinarea sensului economiei, eficienței și eficacității (optimizarea banilor publici) utilizării mijloacelor autorităților publice. Acest tip de verificare implică de obicei o examinare regulată a sistemelor de măsurare a performanțelor, însoțită, dacă e necesar, de comentarii asupra fiabilității, exactitudinii, coerenței și exhaustivității sale. Totuși, pentru a-și păstra independența lor profesională, auditorii se abțin de la a concepe sau a defini natura exactă a sistemului unui serviciu administrativ sau a măsurilor sau indicatorilor specifici, deoarece aici este vorba de o funcție executivă proprie serviciului respectiv.

Dacă principiul verificării informațiilor asupra performanțelor este, în general, acceptat în țările OECD, el nu a fost aplicat decât în câteva cazuri (vezi Tabelul 11). Poziția Canadei este reprezentativă pentru cele mai multe țări OECD.

Tabel 11
Experiențele verificării informațiilor asupra performanțelor
<p><i>În Suedia, noul sistem bugetar obligă fiecare agenție să prezinte un raport anual de activitate referitor la realizarea obiectivelor și la eficiența funcționării. Curtea de Conturi verifică evaluările aduse de agenții, în mod special în ceea ce privește performanțele descrise în rapoarte.</i></p>
<p><i>În Olanda, la nivelul colectivităților locale, auditorii externi verifică informațiile referitoare la performanțe prezentate în bilanțurile anuale. Acolo unde măsurarea performanței este dezvoltată sau în curs de elaborare, ei comentează (analizează) progresele realizate în această privință.</i></p>
<p><i>În Canada, rapoartele anuale ale serviciilor guvernamentale, ce conțin informații asupra performanțelor, nu sunt analizate de Biroul de Audit General, în parte datorită costului operației, în parte datorită caracterului insuficient și subiectiv al informațiilor existente. Cu toate acestea, aceste rapoarte sunt stabilite plecând de la informații care pot iniția audit-ul. Auditorul General face în principiu comentarii referitoare la lipsa informațiilor de calitate asupra performanțelor din interiorul ministerelor și agențiilor; odată ce aceste informații au fost ameliorate, el își va consacra, fără îndoială, comentariile asupra pertinentei lor. Guvernul consideră că expunerea stării conducerii de către responsabilii unui minister sau a unei agenții, constituie o formă de atestare mai adecvată.</i></p>
<p><i>În Marea Britanie, colectivitățile locale sunt obligate din 1992-1993 să elaboreze și să publice un ansamblu standard de mărimi de performanță definite de către Comisia de Audit. Aceste informații vor fi verificate.</i></p>
<p><i>În Suedia, toate informațiile cuprinse în rapoartele anuale ale agențiilor, care se referă la datele și la performanțele financiare, sunt supuse verificării.</i></p>
<p><i>În Finlanda, informațiile asupra performanțelor publicate în rapoartele bugetare vor fi evaluate începând din 1993-1994.</i></p>
<p><i>În Noua Zeelandă, informațiile referitoare la produsele asupra cărora s-au bazat creditele bugetare anuale, fac obiectul auditului.</i></p>

10. Stabilirea tarifelor pentru utilizatori și comercializarea

Stabilirea tarifelor pentru utilizatori și comercializarea pot constitui instrumente puternice pentru ameliorarea măsurării performanțelor, mai ales în interiorul organismelor administrative care furnizează servicii comune, cum ar fi cele locale sau vehicule. În mod tradițional, finanțarea este în mod direct asigurată de la buget, astfel că agenției prestatoare a serviciului i s-au alocat credite pentru a le repartiza între utilizatori. Totuși, odată cu procesul de recurgere la metodele comerciale pe care le cunosc momentan unele țări membre OECD, finanțarea serviciilor comune a fost transferată utilizatorilor, care decid asupra nivelului serviciului de care au nevoie și pe care ei pot să și-l permită. Acest lucru a introdus o influență a pieței, și a făcut presiuni asupra furnizorilor pentru a deveni mai conștienți de nevoile clienților lor și astfel să stimuleze folosirea măsurării performanței. Dacă, în plus, un element de competiție este introdus, în sensul că utilizatorii pot alege între furnizorii sectorului privat și public, acest stimul este întărit.

Pe de altă parte, indiferent dacă agenția prestatoare de servicii comune este în competiție sau nu cu furnizorii din sectorul privat, în multe din cazuri îi sunt oferite obiective financiare cum ar fi cel puțin acoperirea costurilor (și progresiv îndreptarea spre o restituire a capitalului). Atenția se concentrează asupra eficienței, ceea ce conduce la măsurarea produselor mai degrabă decât a resurselor, precum și asupra performanțelor financiare.

11. Corelarea bugetelor cu performanțele

Măsurarea performanțelor nu este considerată, în general, de către țările membre OECD, ca un mecanism utilizabil în mod direct pentru afectarea creditelor bugetare, deși este luat în considerare. Olanda este o țară unde se găsesc exemple de măsuri de performanță utilizate pentru a repartiza resursele: este vorba de transferurile realizate de către administrația centrală agențiilor responsabile cu serviciile sociale, cum ar fi școlile și bibliotecile publice. Biroul de planificare socială și culturală a analizat de o manieră detaliată informațiile legate de productivitatea anterioară, ceea ce i-a permis să stabilească previziuni exacte asupra forței de muncă de care va avea nevoie în viitor pentru a face să funcționeze aceste servicii, și asupra resurselor ce trebuie puse la dispoziție. În Noua Zeelandă, ministerele primesc finanțare pe baza unui acord explicit cu ministerul de resort asupra produselor ce trebuie furnizate.

Poate mai tipice sunt experiențele Canadei, Australiei și Statelor Unite, unde s-a admis că cel mai adesea, măsurarea performanțelor nu poate aduce decât o contribuție limitată la afectarea resurselor. Odată ce aceasta a fost efectuată, măsurarea performanțelor este preocupată mai ales de modul în care ea poate să fie folosită la maxim.

Poziția adoptată este influențată de nivelul la care se iau deciziile. La nivel național alegerile bugetare sunt puternic marcate de alegerile politice și de alegerile între obiective și misiuni. Informația asupra performanțelor va tinde să aibă o mai mare influență la nivelele inferioare de luare a deciziilor, eventual implicând alegeri între programe și, mai probabil implicând alegeri în interiorul programelor.

Un anumit număr de motive practice explică reticența guvernelor la ideea unei legături directe între resurse și performanțe. Unul ar fi că există încă o nesiguranță în posibilitatea ca agențiile să ofere nivelul promis de performanță. Cu cât legătura este mai explicită cu atât mai vizibil va fi eșecul în cazul incapacității administrațiilor de a-și ține promisiunile. Un alt motiv pentru care legătura între resurse și performanțe este slabă este faptul că măsurarea performanțelor are ca obiectiv schimbarea stilului managerial și comportamentului funcționarilor, și nu doar să facă alegeri bugetare mai raționale. Managerii și nu cei ce construiesc bugetul tind să fie principalii utilizatori ai măsurării performanțelor. Totuși, funcționarii bugetului manifestă un puternic interes în ceea ce privește măsurarea performanțelor și joacă un rol important în

conceperea sistemelor și în crearea unui nou mediu managerial. Ei au nevoie, de asemenea, de acces la date, de a avea un cuvânt de spus în alegerile măsurilor potrivite, și de a fi în poziția de a utiliza datele asupra performanțelor ca un factor important în alegerile bugetare.

12. Crearea unui mediu favorabil succesului

Experiența țărilor membre OECD indică faptul că crearea unui context general favorabil introducerii și dezvoltării măsurării performanțelor este indispensabilă succesului (vezi Tabel 12). După cum am mai precizat mai sus (în secțiunea 7, partea a II-a) șansele succesului se vor îmbunătăți dacă se accentuează mai mult interesul pentru:

- validitate, de exemplu cu ajutorul studiilor pilot;
- legitimitate, de exemplu consultând toate eșaloanele afectate;
- continuitate, de exemplu prin proceduri funcționale, mecanisme sistematice și o utilizare constructivă;
- o definiție clară a obiectivului și a câmpului de acțiune acoperit;
- furnizarea de principii directe și practice de îmbunătățire mai largi.

Tabel 12
Condițiile succesului (așa cum au fost semnalate de țările membre)
<p>Elementele mediului:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Examinarea proiectelor anterioare cum ar fi sistemul de planificare-programare-bugetare (PPBS), pentru a analiza de ce nu și-au atins obiectivele.</i> - <i>Promovarea unor noi modalități de organizare care să întărească șansele de succes.</i> - <i>Stimularea cererii pentru sistemele de măsurare a performanțelor.</i> <p>Factorii umani:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Perseverența, deoarece sistemul de măsurare a performanțelor reprezintă un proces continuu.</i> - <i>Adeziunea și participarea responsabililor de la nivelele superioare.</i> <p>Nevoi de formare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Familiarizarea cu principiile în cauză.</i> - <i>O formare la locul de muncă inspirată din stilul de acțiune practic: în primul rând învățarea formulării unui diagnostic, definirii obiectivelor și traducerii lor în acte; apoi învățarea de a elabora indicatori de performanță: deși la început au un caracter abstract și general, ei au totuși o valoare pedagogică. Folosirea indicatorilor în practică va ajuta, de asemenea, la furnizarea unei mai bune aprecieri a avantajelor și limitelor lor.</i> <p>Considerații referitoare la management:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Participarea colectivă la elaborarea unui sistem de măsurare a performanțelor. Deși un sistem nu este perceput decât ca un element al procesului de reformă, participarea colectivă este esențială pentru proces ca întreg.</i> - <i>Feed-back-ul informației la nivelele ierarhice inferioare pentru obținerea adeziunii.</i> <p>Considerații metodologice:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>O bază uniformă pentru culegerea datelor.</i> - <i>Norme care se aplică calității informațiilor.</i> - <i>Investigarea nevoilor de informație, pentru determinarea metodelor și proceselor de căutare a informației.</i> - <i>O concepere a sistemului în care competențele metodologice, creativitatea și soluțiile “pe măsură” (și nu standardizate) au fost prevăzute.</i> - <i>O atenție sporită adusă faptului că diferitele nivele ale sistemului de măsurare a</i>

performanțelor ar trebui să fie coerente și logic articulate, altfel acuratețea și relevanța riscă să dispară.

- *Evitarea existenței unui set de reguli pentru un nivel al organizației și a altuia pentru nivelele inferioare. Acest lucru implică faptul că procesul bugetar, finalizat în funcție de performanțele unei agenții, acompaniază o conducere a agenției bazată pe performanțe. Va fi o sarcină dificilă pentru nivelele superioare să trateze rezultatele și performanțele cu șefii unei organizații care este ea însăși rigid guvernată de reguli și regulamente și nu acordă multă atenție rezultatelor.*
- *Directive clare ce sunt emise de la centru.*
- *Conștientizarea eventualei dificultăți care există în introducerea sistemelor de măsurare a performanțelor în domenii în care marjele de manevră ale funcționarilor sunt în mod inevitabil limitate, sau unde nu se poate face ușor legătura între management și rezultate.*

Acest mediu, creat atât din elemente tehnice cât și umane sau culturale, ar trebui să impregneze gradual o cultură managerială în întregul sistem politic și administrativ.

Un context favorabil este, în principal, rezultatul unei voințe politice clar exprimate de a sprijini reformele ce implică o măsurare a performanțelor, după cum se poate constata în Australia, Noua Zeelandă și Marea Britanie. În Marea Britanie și într-o mai mică măsură în Australia, interesul parlamentar pentru aceste probleme constituie încă o forță continuă în spatele acțiunii guvernamentale. Totuși, cel puțin la început, interesul și sprijinul politic acordat reformelor poate să nu meargă până la acceptarea consecințelor.

Totusi, atitudinile se schimbă. Astfel, în SUA, responsabilii politici de la nivel federal la început au refuzat confruntarea cu consecințele politice ale publicării rezultatelor din domeniul educației care ar fi permis comparații. Sunt măsurate rezultatele elevilor și sunt făcute comparații între școli, districte și state. Ca rezultat al acestei acțiuni este publicată o foarte importantă cantitate de date ce confruntă progresele studenților din zone diferite.

În țările membre OECD se recurge la diferite presiuni pentru a încuraja măsurarea performanțelor iar unele din ele sunt considerate ca fiind deosebit de eficiente, cum ar fi presiunea bugetară – însoțită de stabilitatea resurselor – și reformele bugetare.

În Australia, presiunile bugetare joacă un rol pozitiv, decisiv căci ele atrag atenția agenților asupra performanței și crează o nevoie de a măsura această performanță. Cea mai importantă contribuție la schimbarea culturală a fost reforma procedurii bugetare, inclusiv publicarea previziunilor bugetare care au fost, la început, rezervate doar pentru uzul intern.

În Franța și Australia se insistă asupra stabilității resurselor. Odată ce resursele referitoare la obiectivele stabilite au fost alocate, ele nu vor fi reduse brusc și radical fără a pune în cauză întregul sistem, mai ales atunci când noul sistem de management este încă la un stadiu embrionar. În acest caz, măsurarea performanței ar putea părea lipsită de sens. Măsurarea performanțelor implică mai degrabă o planificare bugetară pe termen mediu iar în perioade de tulburări economice ea se adaptează greu unei politici bugetare pe termen scurt.

În cele din urmă, multe țări cred că este lipsită de sens încercarea de a impune un sistem de măsurare a performanțelor. Dimpotrivă, este mai bine să regăsești adeziunea personalului prin implicarea lui, în moduri diferite, în procesul schimbării. Pentru a atinge acest scop sunt folosite metode și tehnici diferite. Acestea includ:

- sublinierea în mod particular a experiențelor încununate de succes;
- organizarea de întâlniri unde să se discute în mod concret reformele implementate;
- implicarea personalului sau a reprezentanților lor în elaborarea criteriilor și măsurilor de performanță;
- informarea lor referitor la rezultate;
- uneori chiar și participarea personalului, în moduri ce variază de la o țară la alta, la câștigurile de productivitate rezultate din schimbările efectuate.

O preocupare trebuie menținută pentru a nu demotiva personalul în cazul în care rezultatele preliminare sunt dezamăgitoare.

Tabel 13

Constrângeri în introducerea măsurării performanțelor

Competențe inadecvate. O concepere corectă a măsurării performanțelor necesită competențe specifice. Soluțiile pe termen scurt pot include transferul rapid al competențelor către organizație prin angajarea de consultanți sau prin recrutarea de specialiști cum ar fi: sociologi, economiști, statisticieni și contabili. Asemenea specialiști pot contribui într-o mare măsură la punerea în practică a sistemului și pot, de asemenea, să transmită personalului existent cunoștințele lor.

Fixarea mai puțin satisfăcătoare a obiectivelor. Funcționarii pot fi stânjeniți de faptul că legislativul nu a știut să formuleze în termeni cuantificabili obiectivele programelor și politicile publice; se argumentează însă că o asemenea așteptare este nerealistă. Este probabil de competența ministrului sau a înalților responsabili al unui departament să se aștepte să vadă definite rezultatele măsurabile ale unei politici.

Atitudini defetiste. Este în mod larg admis că în anumite domenii (cum ar fi cercetarea sau formularea politicilor), performanța nu poate fi măsurată în mod corect. Totuși, un număr de țări membre OECD au făcut progrese în sectoare în mod particular delicate. Vorbindu-se despre formularea politicilor publice, respectarea termenelor limită este inclusă ca și obiectiv, iar calitatea propunerilor prezentate poate fi apreciată în funcție de gradul lor de acceptare, de către miniștrii. În materie de cercetare, măsurile performanței au fost elaborate în ceea ce privește garanțiile depuse, sumele încasate din contractele încheiate cu sectorul privat, etc.

Lipsa informațiilor despre costuri. Contabilizarea costurilor sau atribuirea costurilor către produse a fost dificil de stabilit pentru anumite servicii. Mesajul cheie care reiese din experiența țărilor membre OECD este acela că elaborarea sistemelor de informații financiare ar trebui să se facă în paralel cu cea a sistemelor de măsurare a performanțelor. Trebuie făcuți pașii necesari pentru a identifica informațiile de care e nevoie și metodele care permit obținerea lor.

Probleme ale măsurării pe termen scurt. Este general recunoscut faptul că eficacitatea programelor este dificil de măsurat deoarece realizările sau rezultatele se manifestă adesea doar după o perioadă lungă de timp și pot fi influențate de factori importanți ce nu sunt sub controlul organizației.

Alienarea personalului. Poate fi dificil să promovezi măsurarea performanțelor dacă este văzută simplu ca făcând parte dintr-un mecanism de reducere a costurilor, sau ca un instrument la dispoziția conducerii care recompensează un personal "competent" și îi penalizează pe cei care nu sunt destul de performanți. Acest lucru poate divide sau întărâta personalul, cu consecințe nefaste pentru inițiativa în cauză.

Rigiditate structurală. Este de asemenea dificilă introducerea unui sistem de măsurare a performanțelor dacă, pentru un motiv sau altul, sistemul de management existent nu poate fi modificat.

13. Costul introducerii sistemelor de măsurare

Unele țări membre OECD și-au exprimat preocuparea pentru costurile punerii în practică și funcționării sistemelor de măsurare a performanțelor. Sistemele pot necesita o investiție substanțială în colectarea datelor de bază și/sau în producerea informațiilor în mod frecvent și foarte detaliat a unui număr mare de mărimi și indicatori. Asemenea sisteme riscă să fie scumpe.

Este important, de aceea, ca în stadiul planificării, toate costurile lansării și funcționării să fie identificate și să se efectueze o analiză cost/beneficiu pentru a se asigura de faptul că sistemul ce va fi implementat are un raport cost-eficacitate bun și că nu există soluții mai avantajoase cum ar fi de exemplu strângerea ad-hoc de date prin anchete.

Experiența țărilor membre OECD arată că, creșterea resurselor necesare pentru punerea în practică a sistemelor de măsurare a performanțelor poate varia în mod considerabil, de la timpul de lucru zilnic a câtorva oameni la timpul de lucru pe ani a unei echipe. Nu este ușor să propui criterii conform cărora să judeci costurile.

Totuși, Trezoreria Marii Britanii a estimat că costul unui sistem complex poate varia între 2% și 5% din cheltuielile de funcționare și a tras concluzia că poate fi justificat dacă sistemul ar ajuta la controlul unui program mai mare. În SUA, câtorva agenții li s-a permis să-și păstreze un anumit procent din bugetul programului pentru evaluarea acestuia (putând atinge, în unele cazuri 1% din costul total).

De asemenea, se pare că există în unele țări o anumită reticență în a acorda o prioritate maximă finanțării de noi sisteme de informare, care sunt percepute ca și cheltuieli generale mai puțin importante decât cheltuielile directe ale programului.

În mod clar, dacă costul anticipat al sistemului de măsurare este nesemnificativ în raport cu importanța programului, sistemul de măsurare trebuie dezvoltat. Dacă, în schimb, costurile instaurării unui sistem de măsurare a performanțelor sunt considerabile în raport cu dimensiunea programului atunci trebuie revizuită utilitatea probabilă a exercițiului. Dacă apar asemenea situații, trebuie să se determine cu precizie riscurile în cazul în care programul se dovedește ineficace. Avantajele stabilirii unui sistem de măsurare a performanțelor, în termenii eficacității sau eficienței mărite, vor fi mai mult decât suficiente pentru a acoperi costurile? Pe de altă parte, în ce măsură lipsa informațiilor regulate ce trebuie urmate a mărit riscul unor performanțe nesatisfăcătoare, deci a unei irosiri a cheltuielilor? Politicile ce trebuie urmate și alte politici de acest fel pot fi îmbunătățite dacă se adoptă un sistem de acest gen.

Performanța anumitor programe poate fi corect evaluată fără a recurge (sau a recurge într-o mică măsură) la sisteme explicite de măsurare a performanțelor, utilizând, de exemplu, tehnici de eșantionare sau efectuând studii simple asupra zonelor reprezentative bine delimitate. Acestea ar trebui să fie examinate permanent ca și o alternativă la crearea unui sistem veritabil de măsurare.

Partea a doua
SPRE UN MANAGEMENT AXAT PE REZULTATE

INTRODUCERE ȘI REZUMAT

Această lucrare trece în revistă problemele și experiența țărilor membre în transferarea unor mai mari responsabilități managerilor operaționali și, în același timp, în menținerea și întărirea responsabilității, în mod particular prin folosirea abordării contractuale.

Majoritatea reformelor actuale încearcă să transforme modul în care agențiile guvernamentale funcționează fără însă a le dezmembra (cum ar fi transformarea lor în instituții publice non-guvernamentale) sau modifica relația lor ierarhică cu miniștrii și parlamentul. Totuși, după cum se va arăta în această lucrare, natura acestor relații se va modifica.

Lucrarea nu va cuprinde problemele sub-contractării, mecanism care permite transferarea sau concesiunea anumitor funcții sectorului privat. Totuși, anumite probleme referitoare la contractele de obiective tratate în această lucrare sunt de asemenea relevante pentru conducerea sub-contractării.

Sprajinul Sylviei Trosa, fostă colaboratoare a Conseil Scientifique de L'Evaluation, Franța, acordat pregătirii acestei lucrări, este remarcabil.

A. Mizele reformei

Sectorul public trebuie să facă față momentan la două mari probleme: nevoia reducerii cheltuielilor publice și o anumită criză de legitimitate a administrațiilor. Contextul economic este de asemenea natură încât obligă la fixarea unei limite, la creșterea cheltuielilor. Beneficiarii serviciilor publice sunt tot mai exigenți, și nu mai acceptă ca necesitățile lor să fie determinate în mod exclusiv de ceea ce le oferă administrațiile. Au fost dezvoltate mai multe abordări pentru a răspunde acestor probleme: privatizarea, comercializarea sau introducerea unor taxe, inclusiv introducerea de elemente de competiție internă în interiorul administrațiilor; descentralizarea în favoarea colectivităților locale; revizuirea procedurilor bugetare; etc. În toate cazurile, o reformă a modului de administrare a serviciilor este în desfășurare fiind însoțită, în măsuri diferite, de o reflecție asupra principiilor care trebuie să conducă acțiunea acestor servicii: este vorba despre o trecere de la un mod de funcționare bazat pe controlul a priori a resurselor, de la o reglementare vastă care să prevină abuzurile și de la un control a posteriori care să verifice respectarea normelor legale, la o conducere pe obiective, cu responsabilitate pentru rezultate.

B. Un rezumat al reformelor

Principalul obiectiv al țărilor membre este deci trecerea de la un sistem bazat exclusiv pe input-uri la un sistem centrat pe output-uri. Acest lucru cere o definiție mai clară a obiectivelor, a metodelor ce trebuie urmate și a controlului managementului; pe de altă parte managementul cotidian al activității ține de responsabilitatea serviciului descentralizat și nu de administrațiile centrale. Pe scurt, există exigențe mai puternice pentru rezultate dar o mai mare libertate a metodelor folosite pentru a le obține.

Conceptul care rezumă cel mai bine această mișcare a reformei este responsabilitatea completă. Responsabilitatea acestor reforme se sprijină pe accentuarea rezultatelor a căror origine poate fi explicată (cine și ce este responsabil pentru ele); acest lucru exclude controalele cotidiene efectuate de către administrațiile centrale.

În majoritatea țărilor, instrumentul reformei este abordarea contractuală, care se referă la contracte explicite sau la acorduri negociate, mai puțin formale. Originalitatea acestor contracte

sau acorduri este de a promova o mai mare înțelegere și negociere în interiorul sectorului public, respectând în același timp principiul fundamental al ierarhiei între guvernăminte și administrațiile lor. Decizia finală ține de autoritatea guvernamentală. Această abordare tinde să clarifice responsabilitatea fiecărei părți și le angajează în mod formal asupra a ceea ce a fost convenit. Acest lucru poate fi ilustrat prin tipurile și nivelele de performanță specific legate de o alocare a resurselor (sanctiunile și recompensele pot fi de asemenea precizate), și prin gradul de autonomie, conferit în relație directă cu responsabilitatea funcționării agenției.

O asemenea schimbare cere tehnici îmbunătățite, în mod special capacitatea de a exercita un control eficace al managementului și o evaluare a comportamentelor. Acest lucru implică faptul ca agențiile centrale să câștige încrederea unităților operaționale și viceversa. Acest lucru înseamnă întreruperea modului obișnuit de funcționare a unităților centrale, care consideră uneori că regulile prestabilite și controlul permanent al tranzacțiilor ar fi singurele mijloace în asigurarea faptului că unitățile operaționale nu se abat de la obiective sau de la deontologia procedurilor. Acest lucru implică de asemenea cooperarea serviciilor descentralizate, de exemplu, în prezentarea informațiilor necesare. Această schimbare poate, în mod juridic, îmbrăca forme diferite, de la crearea agențiilor autonome, pe de o parte, la măsuri de descentralizare în centrele de răspundere, pe de altă parte. Indiferent de soluția legală adoptată, se păstrează cadrul unui sistem ierarhic în care autoritatea guvernamentală are responsabilitatea de a-și fixa obiectivele sau de a-și preciza exigențele, chiar dacă acest lucru se face prin dialog și negociere.

Astfel, se conturează o acțiune în toate țările membre OECD cu scopul de a stabili o nouă cultură managerială îmbinată cu autonomia, responsabilitatea și răspunderea. Aceste trei exigențe sunt legate: obiectivul urmărit este de a crea o mai mare autonomie în acțiunea serviciilor dezvoltând o capacitate crescută de control strategic și de dirijare la nivel central. Aceasta înseamnă:

- a) O negociere bugetară mult mai bine conectată la obiectivele administrațiilor și la măsurarea performanțelor și o dezvoltare a altor contexte permițând o mai bună urmărire a performanței;
- b) A concentra munca administrațiilor centrale mai mult pe prioritățile strategice decât pe intervenția cotidiană în acțiunea administrațiilor;
- c) A dezvolta mijloace de măsurare adecvate și care asigură pe deplin obligația de a fi responsabili.

Obiectivul este astfel de a promova simultan mai multă libertate operațională și un mai bun control strategic.

Este necesară îmbunătățirea formulării propunerilor bugetare în termeni de obiective și de performanță. La ora actuală aceasta este prea generală. Ea nu conține decât prea puține obiective de performanță concrete. Parlamentul trebuie să poată să se concentreze asupra marilor obiective ale bugetului. Acest lucru va întări rolul politicianilor în fixarea obiectivelor, în determinarea responsabilităților și în capacitatea lor de a evalua performanța administrațiilor.

Ministerul Norvegian al Muncii și al funcției publice, (martie 1992), *Plan for the Readjustment of Central Government Administration in the 1990s – Administration Policy Guidelines and Measures*.

C. Elementele constitutive ale reformelor

Echilibrul între autonomie, răspundere, control și responsabilitate constituie cheia reformelor. Agențiile pot fi pe deplin responsabile atunci când:

- beneficiază de autonomia necesară pentru a realiza rezultatele scontate;
- ceea ce se așteaptă de la ele este clar enunțat (responsabilitate);
- există măsurare, informare și o analiză a rezultatelor adecvate (control).

Întărirea simultană a unităților centrale și a celor operaționale

Autonomia în acest context consistă nu doar în delegarea puterilor de la un nivel la altul ci și în întărirea simultană atât a unităților centrale cât și a celor operaționale prin clarificarea rolurilor lor. Centrul nu mai conduce direct, ci fixează obiectivele, animă și ajută serviciile descentralizate, evaluează rezultatele și ameliorează adoptarea legilor cadru relevante. Organele descentralizate nu se vor limita la execuție, ci vor putea să participe la definirea obiectivelor. O asemenea concepție pune astfel la îndoială dezirabilitatea unei stricte separări între conceperea și executarea politicilor publice (uneori descrisă ca o separare între strategie și administrație), definirea politicilor de către administrațiile centrale, implementarea lor de către serviciile descentralizate. Deși această separare poate părea uneori necesară pentru a justifica autonomia managerială a serviciilor descentralizate poate fi util ca serviciile descentralizate, cunoscând problemele concrete și efectele practice ce decurg din această implementare, să aibă de asemenea cuvântul lor de spus în conceperea politicilor precum și a legilor și decretelor care le guvernează.

Echilibrul între părți este stabilit de către unitățile operaționale care încearcă să atingă obiective în schimbul unei libertăți mai mari a operațiilor proprii și a posibilității de alegere a metodelor, în timp ce unitățile centrale se angajează să respecte autonomia unităților operaționale și să le garanteze resursele pe durata contractului (garanție supusă totuși dreptului de a aduce modificări în cazul schimbării perspectivei asupra economiei naționale).

Nevoia de a defini, “cine este responsabil în fața cui și pentru ce” este fundamentală, dar complexă, implicând probleme importante în legătură cu relația dintre unitățile centrale și operaționale, ministere, cabinet și parlament.

Diferitele elemente ale unei asemenea reforme – autonomie, control, răspundere și responsabilitate – pot să interacționeze în diferite moduri. Un număr de scenarii este posibil.

Autonomia fără control al rezultatelor

A oferi autonomie serviciilor fără a solicita mai multă responsabilitate atrage riscul pierderii din vedere a obiectivelor statului sau serviciului public, și astfel pierderea concentrării asupra performanței cerute.

Autonomie fără răspundere

Autonomia fără răspundere, adică, delegarea fără formularea drepturilor și obligațiilor fiecărei părți, poate fi percepută de serviciile descentralizate ca o simplă manevră întreprinsă de către centru, care delegă pentru a se elibera de misiunile dificile și nu pentru a conduce mai bine. Unitățile centrale și-au delegat probabil în trecut responsabilitatea unităților operaționale fără să le furnizeze personalul și resursele corespunzătoare sau fără să discute problemele care rezultă dintr-o asemenea delegare. În acest caz, reforma este percepută mai mult ca o disoluție a responsabilității, decât ca o clarificare a rolurilor. Experiența tinde să demonstreze

că autonomia are o valoare mai mobilizatoare dacă este recunoscută și oficializată prin abordarea contractuală, și dacă ea nu se rezumă la ajustarea practicilor curente.

Răspundere fără autonomie

În cazul răspunderii fără autonomie (sau, mai exact, cu marje de autonomie reduse), personalul devine repede demotivat și descurajat când constată că nu dispune nici de puteri și nici de instrumentele necesare pentru a atinge ceea ce îi este cerut. Acesta a fost uneori cazul când strategia reformelor a constat din adoptarea unei abordări axate pe capacitatea de conducere înainte de a accepta reducerea mecanismelor juridice și financiare care le limitează libertatea lor de acțiune.

Răspundere și autonomie fără responsabilitate

Răspunderea și autonomia fără vreo cerință de responsabilitate pentru serviciile oferite beneficiarilor și contribuabililor poate conduce la schimbări interne centrate mai mult pe preocupările funcționarilor publici pentru condițiile de muncă, care din nou vor eșua în a furniza nivelul dorit al performanțelor.

Activitatea acestor patru elemente – autonomie, control, răspundere și responsabilitate – trebuie să fie consecventă pentru ca reformele să reușească.

D. Diferite strategii de implementare a reformei

Strategii generale

Țările membre au implementat diferite strategii pentru a implanta acest nou mod de funcționare a administrației:

- a) Țările membre pot face apel la voluntariat și pot proceda de o manieră progresivă. Faptul că reforma trebuie să fie generalizată nu este o precondiție necesară: țările așteaptă să tragă concluzii din primele experiențe înainte de a anunța o eventuală extindere a abordării contractuale (Danemarca, Franța, Suedia și SUA). Pot exista, în acest caz, criterii a priori de selecție a serviciilor administrative transformate în agenții, iar guvernul apreciază gradul de maturitate al fiecăreia dintre ele în materie de conducere. În Danemarca, Ministerul de Finanțe apreciază, în dialog cu ministerul însărcinat cu execuția, capacitatea managerială a fiecărui serviciu sau agenții și urmărește dacă alte tipuri de reforme se potrivesc mai bine în particular.
- b) Țările membre pot permite serviciilor avanseze spre o nouă cultură a managementului, declarând de la început intenția lor de reformare a majorității administrațiilor. Acesta a fost cazul Marii Britanii (80% din administrații) și Finlandei.
- c) Pentru a evita un început critic în reforma serviciului public, țările membre pot decide să realizeze reforme obligatorii sau cel puțin să le promoveze și să le pună în vigoare cât de repede posibil (Norvegia din 1993, Noua Zeelandă).

Ordinea reformelor

Punctul de plecare al reformei, ca și dozajul și echilibrul între elementele menționate anterior, pot să difere de la o țară la alta în funcție de istoria, prioritățile politice și structurile administrative ale fiecăreia. Când reforma este inițiată de ministerele de finanțe, accentul este pus uneori pe obligația de a întări sistemele de management în unitățile descentralizate înainte de a se îndrepta spre autonomie, de frica creșterii costurilor și a eșecului de a atinge obiectivele. Decizia de a transforma o administrație într-o agenție poate fi bazată în parte pe existența unor sisteme adecvate de management (Marea Britanie).

Ansamblul modernizării în Franța este parte a unei dorințe de a asocia funcționarii la schimbări. Pentru acest motiv și pentru a nu fi atrași într-o dezbatere în care rolul statului ar putea fi pus în discuție, problema responsabilității performanțelor în fața cetățenilor și contribuabililor nu a fost o prioritate inițială. În Marea Britanie, pe de altă parte, capacitatea de a justifica utilizarea banilor publici și de a informa cetățenii de drepturile lor și de calitatea serviciilor furnizate (eficiență, precizie, fiabilitate) a fost o preocupare esențială.

Problema principală în acest punct este una strategică: dat fiind faptul că aceste reforme trebuie să implice o relație consecventă între cele patru componente discutate anterior, de unde este mai bine să începem? Care trebuie să fie calendarul? Schimbările ar trebui să fie aplicabile tuturor tipurilor de servicii, fie că ele produc bunuri sau servicii standardizate, fie că activitatea lor e mai puțin specifică și mai dificil de măsurat?

Se pun următoarele întrebări:

- Este necesar să așteptăm până când serviciile sunt mature, în termeni de sisteme de management și control, înainte de a le acorda autonomie și flexibilitate?
- Accentul trebuie pus pe ameliorarea performanței sau pe necesitatea responsabilității față de beneficiari sau contribuabili?
- Este reforma statutului juridic a personalului și serviciilor o premisă necesară pentru reforma managerială?

Aceste probleme nu sunt alegeri absolute, ci opțiuni strategice care fac obiectul unei reflecții politice. Oricum, ele afectează deciziile luate în contextul reformei și înțelesul dat lor.

Dezbaterea rămâne deschisă: se poate estima că nu este posibil sau dezirabil să alege calea deconcentrării înainte ca serviciile să fi făcut proba capacității de a fi responsabile sau dimpotrivă se poate considera că doar autonomia poate servi ca declanșator și crea schimbarea culturală care va permite administrațiilor să lucreze diferit și să fie mai transparente. Un punct de vedere este acela că o nouă cultură va prinde rădăcini în timp și că aceste ajustări ale dispozițiilor juridice și financiare ar trebui să fie considerate după cum evoluează situația (Franța). Un alt punct de vedere este acela că schimbarea structurii unui serviciu și alocarea explicită a responsabilităților între serviciile centrale și operaționale va funcționa ca un catalizator, accelerând schimbarea și făcând mai dificile intervențiile inoportune ale administrațiilor centrale (Marea Britanie, Noua Zeelandă). Problema vitală pentru viitor este de a găsi echilibrul potrivit între autonomie și responsabilitate.

Ritmul reformei

Una din dificultățile întâmpinate de multe țări este aceea că noile principii pot să nu se aplice întregului sector public, pentru că o abordare graduală înseamnă că nu toate administrațiile implementează reformele în același timp. Acest lucru creează diferite tipuri de probleme:

- a) Dezechilibrele pot să se producă în termeni de management: serviciile centrale pot menține un mod de funcționare inadaptat noilor exigente, fiind prea intervenționiste în managementul cotidian și continuând să producă cantități excesive de reglementări. Managementul

resurselor umane poate fi de asemenea afectat, fie pentru că noile posturi în serviciile modernizate sunt mai atractive, fie că, în mod contrar, ele pot părea că implică prea multe riscuri și obligații.

- b) Capacitatea de a transforma cultura unei întregi administrații este redusă. Dacă doar câteva servicii au fost modernizate, segmentele administrației centrale care definesc politicile publice pot să lucreze izolat fără a lua în considerare recomandările agenților operaționali. Acesta e motivul pentru care, în Marea Britanie, de exemplu, unele documente cadru prevăd că toate măsurile generale de politici publice care pot afecta agențiile trebuie să le fie prezentate pentru un aviz prealabil (Employment Service).

Experiența țărilor membre a arătat că există, de asemenea un prim efect al reformei. Când serviciile din interiorul unui minister particular care a adoptat o abordare contractuală sunt prea puține sau prea mici, presiunea care se exercită asupra administrațiilor centrale este prea difuză pentru ca acestea să-și schimbe de o manieră semnificativă practicile de management. De asemenea, în absența unei abordări generale, poate fi mai dificilă determinarea organizațiilor individuale de a-și schimba practicile de management.

I. AUTONOMIA: REZULTATUL UNEI DISTRIBUIRI A PUTERILOR ȘI RESPONSABILITĂȚILOR

Autonomia poate deriva din mai multe surse. Ea poate fi creată de către lege, printr-o decizie guvernamentală sau prin practici de delegare interne ale unui minister.

Rațiuni ce stau la baza autonomiei

Rațiunea de a fi a autonomiei rezidă în ameliorarea performanțelor :

- permițând unui organism să ia decizii adaptate situației sale specifice și mediului în care se găsește;
- adaptând aplicarea politicilor publice contextelor locale sau așteptărilor diferite ale beneficiarilor, ameliorând astfel receptivitatea;
- permițând celor care se află mai aproape de teren să ia ei însăși deciziile;
- motivând personalul prin acordarea unei anumite marje de manevră în locul încadrării sale într-un bloc de reguli rigide;
- delegând puterea de decizie în ideea eliberării nivelului de decizie plasat pe cea mai înaltă treaptă.

Autonomia nu semnifică în mod necesar partajarea responsabilităților

Oricum, autonomia în sine nu este o sursă de responsabilitate partajată dacă nu se încadrează într-un sistem de negociere a obiectivelor cu administrațiile centrale; astfel în unele țări membre, agențiile (Danemarca, Suedia) sau instituțiile publice (Franța) au existat înainte ca reformele manageriale să fie introduse, dar fără ca legătura între autonomie și responsabilitate să fie stabilită. Controlul lua forma tradițională a controlului input-urilor, iar sistemul de decizie era fondat pe separarea între definirea obiectivelor de către centru și punerea lor în aplicare de către serviciile operaționale.

Așteptări diferite de la autonomie

Există, de asemenea, așteptări diferite asupra a ceea ce reformele ar trebui să realizeze:

- Clarificarea procedurilor de luare a deciziei și responsabilităților în ideea unei transparențe crescute. Diferite țări pot să le definească în mod diferit. De exemplu, ministerul tutelar sau guvernul sunt singurele responsabile de definirea obiectivelor atribuite serviciilor deconcentrate sau agențiilor (Suedia). Oricum acestea au responsabilitatea de a lua deciziile operaționale cele mai bine adaptate pentru a atinge obiectivele în cadrul resurselor și marjelor de manevră acordate.
- Introducerea aceluiași tip de management ca și în sectorul privat. În acest caz intenția este de a da serviciilor un grad de autonomie managerială cât mai apropiat de cel existent în sectorul privat.

Deciziile trebuie să fie luate cât mai aproape de nivelul producției de servicii și în contact cu clienții. Unitățile trebuie să aibă posibilitatea de a utiliza în mod liber resursele proprii, de a defini programele de activitate, de a alege personalul și de a decide remunerarea.

Ministerul finlandez de Finanțe (1992), Public Sector Management Reform

Guvernul trebuie să caute să combine aportul a trei culturi diferite: principiile de bază a serviciului public; accentul tradițional pe performanță a sectorului privat și a sectorului industrial; abilitatea organizațiilor asociative de a inspira implicarea și suportul populației.

Ministerul norvegian al muncii și funcției publice (martie 1992), *Plan for the Readjustment of Central Government Administration in the 1990s- Administration Policy Guidelines and Measures*

- Introducerea elementelor de concurență. Autonomia poate consta în preocuparea de a introduce concurența între servicii publice și private sau de a pune în aplicare mecanisme interne de tipul pieței, fapt ce se traduce deseori printr-o mai mare libertate tarifară.

În mai multe țări, mai ales pe plan politic, mișcarea de descentralizare a puterilor a suscitat mai puțin entuziasm, ceea ce în anumite cazuri relevă poate un atașament mai mare față de aplicarea regulilor decât față de performanță. În alte cazuri aceste schimbări riscă să suscite neîncrederea miniștrilor, parlamentarilor și a marelui public, care se tem că acestea acordă prea multă putere funcționarilor în dauna reprezentanților aleși. Ele pot fi, de asemenea, considerate ca suscitând prea multe posibilități de abuz sau iregularități, sau conducând funcționari diferiți să ia decizii diferite în cazuri asemănătoare, lucru ce se traduce printr-o lipsă de uniformitate.

Mai multe argumente în sens invers au fost totuși avansate de către guvernele care au întreprins o descentralizare a puterilor de gestionare:

- controalele centrale detaliate nu garantează protecția drepturilor cetățenilor și nu împiedică iregularitățile. Decidenții de la nivelele superioare riscă să fie într-o asemenea măsură depășiți de volumul de decizii de luat încât nu pot adopta decizii potrivite.
- un sistem bun de rapoarte poate garanta transparența exercițiului puterilor astfel delegate în vederea unui control *a posteriori*. Astfel, dacă oficialii pot fi scutiți, în cazul anumitor achiziții, de obligația de a lansa apeluri pentru oferte, regularitatea operațiunilor poate fi totuși salvată prin obligația de a declara și justifica toate aceste situații astfel încât conformitatea cu standardele fixate să poată fi evaluată. Organismele de control ca și evaluatorii externi și instanțele administrative de apel, pot avea un rol important de jucat în aprecierea acestor decizii. Transparența astfel obținută trebuie să fie asociată cu sancțiuni potrivite în caz de violare a regulilor în vigoare.
- standardizarea abordării nu este în mod necesar un scop dezirabil și, în orice caz, controalele centrale pot să nu favorizeze uniformitatea .

A. Conținutul autonomiei

Pot fi distinse două forme ale autonomiei:

- autonomia managerială (sau operațională), care cuprinde:
 - a) managementul resurselor financiare (de obicei acoperă doar cheltuielile necesare funcționării -salarii, administrația, etc- mai degrabă decât cheltuieli de program);
 - b) managementul resurselor umane;
 - c) organizarea internă și localizarea serviciilor;
- autonomia strategică, care cuprinde:
 - a) abilitatea de a propune sau lua parte la definirea obiectivelor;

- b) alegerea metodelor de furnizare a serviciilor și distribuirea priorităților în funcție de contextele și constrângerile specifice serviciilor (de ex. un serviciu poate alege să încheie sub-contracte deoarece există pe plan local o rețea bună de firme pentru a-i susține acțiunea; sau în contextul acelorași priorități de ansamblu, un serviciu poate propune schimbarea ierarhiei obiectivelor deoarece propriul mediu o justifică, etc).

O deconcentrare a administrației poate implica atât autonomia managerială cât și cea strategică. De exemplu, anumite agenții din Marea Britanie sunt răspunzătoare doar pentru implementarea obiectivelor guvernamentale, în timp ce altele (cum ar fi Agenția responsabilă cu închisorile) au în mod oficial o misiune de consiliere pe parcursul definirii politicilor publice. În Franța, unităților locale ale Ministerului Lucrărilor Publice li s-a cerut trasarea obiectivelor și a planurilor operaționale; aceasta constituie recunoașterea faptului că, pentru negocierea cu centrul, unitățile operaționale trebuie să propună obiective rezultate dintr-o analiză strategică a așteptărilor clienților lor. Un serviciu de impozite dispune în mod egal de o autonomie strategică în cadrul obiectivelor globale (ameliorarea calității); el poate alege, în funcție de propriul context, să realizeze un arbitraj între rapiditatea colectării taxelor și acuratețea acestui demers, aspecte care nu sunt întotdeauna compatibile.

1. Autonomia managerială

A face față austerității bugetare

Scopul principal al flexibilității manageriale în zilele noastre a fost să dea serviciilor autonome libertatea necesară pentru a imagina soluții pentru cea mai bună organizare a mijloacelor deținute, lucru ce poate genera câștiguri în productivitate. Astfel, în anumite țări membre, autonomia managerială este privită ca o modalitate importantă de a face față austerității bugetare, sau ca un fel de contrapartidă vizând să-i tempereze efectele, sau chiar ca un dispozitiv prin care se pot impune serviciilor restricții bugetare mai mari. Astfel, pe baza supleței acordate organizațiilor, grație unui buget plurianual indicativ, este mult mai rațional să se realizeze o economie de 6 procente pe trei ani decât de 2 procente pe an (Irlanda, Australia).

Tipuri de flexibilitate

Tipurile de flexibilitate vizate într-un sistem de autonomie managerială includ:

- transferul de fonduri dintr-un an în anul următor (în limite predeterminate);
- posibilitatea de a converti o parte a fondurilor de funcționare în investiții și invers;
- posibilitatea de a reține în cadrul serviciului o parte sau totalitatea economiilor realizate;
- capacitatea de a genera și reține venituri;
- flexibilitate în managementul personalului, în mod particular în capacitatea de a schimba structurile organizaționale sau în libertatea de a recruta anumiți membri ai personalului în anumite condiții.

Cele mai sensibile domenii sunt cele care afectează managementul personalului, pentru că ele nu se bucură în mod necesar de aprobarea personalului și a sindicatului. În plus, dacă responsabilitățile în materie de management ale personalului sunt deconcentrate în mod global, acest lucru poate stârni îndoieli asupra capacității de a menține o funcție publică guvernată de anumite principii. Unele țări membre (Marea Britanie, Noua Zeelandă) au parcurs un drum lung în direcția delegării în materie de management al personalului. Din Aprilie 1994, “agențiile” principale din Marea Britanie vor fi răspunzătoare pentru propriile negocieri salariale iar noile “agenții” vor fi chemate să-și reconsidere propriile sisteme de plată și structuri organizaționale.

Cartea Albă Canadiană “Public Service 2000” prevede doar un singur buget de funcționare care va include salariile, costurile de funcționare și cheltuielile minore de capital pentru fiecare program. Miniștrii pot transfera 2% din bugetul lor de la un an la următorul. Unitățile capabile să realizeze venituri pot reține o parte pentru a-și îmbunătăți serviciile.

În Portugalia, o reformă a sistemului contabilității publice oferă managerilor serviciilor o mai mare flexibilitate în alocarea și utilizarea fondurilor proprii. În Finlanda, un nou sistem bugetar, implementat în 1989, a introdus controlul rezultatelor referitoare la costurile de funcționare. Sistemul va fi extins la toate agențiile în 1995. Agențiile sunt libere să repartizeze după cum vor cantitatea totală a cheltuielilor între salarii, costuri de funcționare și mici investiții.

În Australia, sistemul de alocare a fondurilor pentru cheltuieli de funcționare (acoperind salariile, cheltuielile administrative și investițiile minore) aplicat pentru prima dată în 1987 prevede o dotare pe o singură linie bugetară pe care ministerele pot să o gireze cum doresc. Miniștrii pot transfera până la 6% din bugetul propriu pentru anii următori sau pot împrumuta pe baza viitoarelor lor credite. Ei sunt stimulați să rețină venituri provenind din taxele de utilizare și din vânzările activelor excedentare.

Consecințele diferitelor tipuri de autonomie managerială

Consecințele autonomiei manageriale variază în funcție de gradul în care este promovată:

- când implică transferarea fondurilor de la un an la următorul sau realizarea anumitor fonduri de funcționare, se poate estima că managementul are mai multă flexibilitate dar că alte reguli ierarhice rămân esențial neschimbate;
- când un serviciu poate să-și ajusteze costurile și veniturile sau când s-a presupus că e în mod strict comparabil cu o întreprindere privată de același tip, înseamnă că anumite alegeri ținând de însăși misiunea serviciului public, care au consecințe asupra redistribuirii venitului și tratamentului rezervat diferitelor tipuri de clienți, sunt făcute de către manageri.

În Finlanda, o nouă lege le dă miniștrilor puterea de a determina prețul serviciilor în loc să le stabilească prin decret. Miniștrii devin responsabili de politica lor tarifară. Ei decid de asemenea tipul de activitate care va fi scutită de taxă. Legea divide serviciile furnizate de către agenții în două categorii: serviciile de bază și serviciile concurențiale (de tip piață). Serviciile de bază sunt definite de lege iar agenția are monopol pentru furnizarea lor. Tarifele trebuie să permită acoperirea costurilor producției, dar la acest principiu se poate renunța dacă este justificat de considerații sociale. Decizia fixării prețului aparține Ministerului competent. Pe de altă parte, în ceea ce privește produsele concurențiale, agențiile sunt libere să-și fixeze prețurile: ele trebuie să realizeze profit nu pentru fiecare produs în parte ci pe ansamblul produselor lor.

Flexibilitatea este implementată gradual, mai ales în sistemele existente

Reformele sunt adesea experimentale și sunt introduse în mod gradual. Anumite flexibilități sunt experimentate în mod punctual înainte de a fi generalizate (Danemarca). Globalizarea creditelor bugetare începe adesea cu costurile administrative pentru a se extinde apoi la o parte sau la întreaga masă salarială, sau chiar la anumite credite minore de investiții sau de cercetare. Limitarea, pe care o impun adesea țările, este aceea că aceste globalizări nu trebuie să afecteze cheltuielile directe ale programelor și că flexibilitatea se va aplica doar asupra unei proporții relativ mici a ansamblului cheltuielilor. Totuși, această proporție din cheltuieli este cea care reprezintă o importanță majoră în termenii comportamentului managerial.

2. Autonomia strategică

Puterea de a propune obiective

Autonomia strategică înseamnă posibilitatea de a da un aviz obiectivelor guvernamentale și de a propune modul prin care ele pot fi transpuse în obiective operaționale. Serviciul se găsește într-un raport mai echilibrat cu administrațiile centrale când se definește sensul activităților proprii.

Autonomia strategică implică:

- a recunoaște faptul că serviciul descentralizat, datorită experienței sale în problemele de pe teren și implementării politicilor guvernamentale trebuie să consilieze administrațiile centrale în definirea obiectivelor strategice iar apoi să le transforme în obiective operationale;
- a oferi serviciilor capacitatea de a modela prioritățile naționale în funcție de situația specifică în care se găsesc și pe cât posibil să justifice această ajustare;
- a permite serviciilor să-și aleagă modalitățile de acțiune (în mod particular strategiile de subcontractare, parteneriate privilegiate, etc).

De fapt, reușita autonomiei contractuale necesită definirea problemelor pe care un serviciu deconcentrat e capabil să le rezolve, a problemelor care pot fi în mod legitim rezolvate la acest nivel și a problemelor care cer intervenția unui nivel ierarhic superior sau a unei viziuni globale. O direcție departamentală a Ministerului Afacerilor Publice din Franța, care se ocupă în același timp de construcția drumurilor, locuințe sociale și planificare urbană, poate da diferite accente fiecăruia din aceste domenii de acțiune depinzând însă de contextul local (în mod particular urban sau rural). Ea poate, de asemenea, alege cele mai potrivite forme de acțiune (clauze directe sau subcontractări, de exemplu), dar ea nu va putea determina singură dacă construcția marilor căi de circulație care trec prin spațiul local este sau nu o problemă națională. Pentru a lua un alt exemplu, în materie de mediu și poluare, autonomia contractuală obligă precizarea problemelor care trebuie să fie rezolvate la nivel local, la nivel regional și la nivel național. Astfel autonomia ajută la clarificarea tipului de decizie pe care fiecare nivel al serviciului este abilitat să-l ia.

Se observă faptul că autonomia strategică poate varia în funcție de natura misiunii serviciilor manageriale și de obiectivele care le-au fost atribuite. Acest lucru este relevant când:

- serviciile au diferite tipuri de activități complementare, între care ele pot să facă arbitraje referitoare la mijloace și să trateze cu diferite categorii de clienți și beneficiari;
- obiectivele sunt exprimate în termeni de finalități generale de care serviciile (și nu autoritățile centrale) sunt responsabile pentru transpunerea lor în obiective operationale.

Atunci când serviciile au o singură finalitate și atunci când obiectivele lor sunt esențialmente financiare și axate pe performanță, așa cum este cazul anumitor întreprinderi comerciale ale Statului, autonomia managerială este prioritară. Autonomia strategică pune mai puține probleme, în sensul că obiectivele sunt relativ simple și bine înțelese de cele două părți.

B. Premisele autonomiei

După cum s-a ilustrat anterior, problema care se pune este: cât de departe trebuie să meargă autonomia? Această problemă generează alte întrebări: ce implică autonomia într-un sens concret, practic? Trebuie să existe limite ale autonomiei? Răspunsul nu poate fi în mod general dat cu ușurință.

1. Definirea unităților coerente

O premisă a autonomiei este definirea unităților coerente, uneori denumite centre de responsabilitate, centre de profit sau agenții. Această coerență constă în faptul că unitatea aleasă pentru a folosi autonomia trebuie să aibă misiuni clare, definibile, compatibile între ele și trebuie să constituie o structură în care funcționarea garantează o anumită omogenitate internă. Autonomia nu are sens decât dacă unitatea este viabilă, în termenii managementului și a misiunilor. Exemple de unități neviabile ar fi serviciile administrației centrale a căror mărime este foarte redusă și a căror sarcini sunt foarte dependente de fluctuațiile exterioare și politice.

2. Folosirea și câmpul de aplicare al autonomiei

Chiar dacă se dispune de puteri de decizie deconcentrate acest lucru nu înseamnă că sunt efectiv și pe deplin utilizate de către manageri în noile lor moduri operaționale. Experiența sugerează că autonomia poate fi implementată cu succes doar dacă managementul a analizat metodele și procedurile de muncă dintr-o organizație și a decis, folosind noua sa autonomie, asupra schimbărilor ce trebuie realizate. De fapt, această autonomie nou dobândită poate să nu fie folosită pentru a realiza schimbări. De exemplu, posibilitatea de a schimba structura personalului poate fi folosită foarte prudent pentru a nu bulversa echilibrele existente în interiorul personalului.

În același mod, faptul că o organizație a devenit autonomă nu înseamnă că ea va aplica același principiu în interiorul ei. Agenții de mărimi importante pot să conserve o funcționare foarte centralizată. După cum a arătat un studiu norvegian și un studiu condus de un cabinet de consultanți din Marea Britanie asupra delegărilor dinspre ministere către agenții:

- Sfera acestor delegări de putere nu face întotdeauna obiectul unei interpretări comune între ministere și agenție;
- Utilizarea acestor delegări nu este întotdeauna clară. Agențiile mari par să fie echipate mai bine decât agențiile mai mici pentru a utiliza la maxim puterile delegate;
- Delegările pot să nu aibă ecou în interiorul agențiilor.

[Studii ale StatsKonsult în Norvegia (1993) și Price Waterhouse în Marea Britanie (1992)].

Implementarea autonomiei efective presupune o analiză a sarcinilor și a proceselor de funcționare concrete ale serviciilor descentralizate, în particular a relației lor cu administrațiile centrale. (Care este natura relației client/furnizor? Cine dispune de informația relevantă și de rețelele de influență?) Analiza strategică și definirea obiectivelor nu sunt substituibile unei diagnoze a unei organizații, care implică studiul practicilor interne de muncă, a proceselor de producție și a nivelului de atribuire al resurselor.

Departamentul Australian al Finanțelor recomandă următoarea abordare în implementarea unui plan de modernizare:

Faza 1: Analiza priorităților strategice ale unui minister (ceea ce ar trebui făcut);

Faza 2: Traducerea acestor priorități în programe și estimări;

Faza 3: Diagnoza organizațională;

Faza 4: Implementarea unui sistem informațional;

Faza 5: Evaluarea periodică a programelor.

Noi calificări cerute

Tipul de activitate pe care serviciul deconcentrat trebuie să-l furnizeze și competențele ce vor trebui implementate vor diferi în mare măsură în funcție de gradele de autonomie conferite serviciilor. Autonomia managerială presupune calificări adecvate pentru a gira în mod eficace aspectele financiare în interiorul constrângerilor juridice existente. Autonomia strategică se

dezvoltă doar dacă serviciul are, el însuși sau făcând apel la altele, mijloacele de a-și cunoaște clienții, o viziune strategică a propriilor priorități și o analiză detaliată a propriului mediu. Agențiilor mici le pot lipsi competențele și expertiza necesară pentru a impulsiona schimbarea. Administrațiile centrale nu au evaluat întotdeauna adecvat asistența și sprijinul tehnic de care serviciile au nevoie pentru a demara reforma.

3. Întărirea și modificarea organismelor deconcentrate și a autorităților centrale

Întrebarea care se pune este cât de largă trebuie să fie autonomia, aceasta generând problema împărțirii rolurilor între centru și serviciile deconcentrate. Dacă autonomia unităților operaționale este puternic întărită, aportul specific al administrațiilor centrale trebuie de asemenea redefinit. De ce informații dispun administrațiile centrale și pe care managerii nu sunt în măsură să le obțină? Care este contribuția lor la deciziile luate de ministere sau de guvernământ? În unele cazuri, unitățile centrale pot să nu fi întreprins analiza sau dezvoltarea politicilor adecvate preferând să se concentreze asupra intervențiilor de la nivel operațional. Problema a apărut în mod particular în Franța: când puterea a fost dată serviciilor deconcentrate pentru a elabora planuri de obiective (traduse în resursele necesare), calitatea acestor analize a subliniat slăbiciunea concomitentă a resurselor de analiză de la nivel central. Ca rezultat, unitățile centrale au fost obligate să-și definească mai clar obiectivele și să se doteze cu mijloace prin care să le atingă. Acest lucru a implicat crearea unei capacități de analiză prospectivă, a unei cunoașteri a problemelor tehnologice, a unei investigații a așteptărilor clienților la nivel global și implementarea unor unități care să asigure animarea și monitorizarea reformelor. Aceste unități trebuie să consilieze serviciile operaționale, să sintetizeze și să evalueze abordările, să elaboreze metodologii, ghiduri și reguli de acțiune și să monitorizeze performanța unităților autonome.

Ministerul Muncii și al Funcției Publice va iniția un proiect pilot pentru a crea o unitate responsabilă de monitorizare a performanței miniștrilor și a anumitor agenții mari și instituții. Această unitate nu are ca scop diminuarea responsabilității agențiilor în ceea ce privește performanța obligației lor de a raporta. Principala sa misiune va fi aceea de a consilia conducerea agențiilor în ceea ce privește întărirea obiectivelor și a rentabilității acestora.

Ministerul regal norvegian al muncii și al funcției publice (Martie 1992), *Plan for the Readjustment of Central Government Administration in the 1990s – Administration Policy Guidelines and Measures.*

Deși contractele nu au valoare juridică obligatorie în nici o țară, ele au meritul de a atrage atenția asupra faptului că reformele trebuie să implice o transformare atât a serviciilor deconcentrate cât și a administrațiilor centrale. În cazul Norvegiei, de exemplu, administrațiile centrale nu aveau capacitatea de audit intern pentru a monitoriza și consilia eforturile de modernizare ale managerilor. Problema celorlalte țări este implementarea unui sistem informațional pertinent atât pentru administrațiile centrale cât și pentru serviciile deconcentrate. Acolo unde lipsește un asemenea sistem, este îndoielnică existența progreselor (Suedia, Marea Britanie).

Această problemă este discutată mai în amănunt în secțiunea II.C.2(ii).

II. ABORDAREA CONTRACTUALĂ: FACTOR DE RESPONSABILITATE

A. Fundamentele unei abordări contractuale

Originile abordării contractuale pot fi văzute, în parte, în “teoria agenției”, care ridică problema impulsivității agenților în urmărirea intereselor șefilor lor (Noua Zeelandă). Abordarea contractuală este astfel bazată pe o identificare clară a părților contractante și a atribuțiilor lor. Dar se ridică o mulțime de probleme. Care sunt părțile contractante? Un individ sau un serviciu? Ministerul corespondent și serviciul operațional? Alte administrații centrale, incluzând aici și Ministerul Finanțelor? Și care este natura angajamentelor contractuale pe care fiecare dintre părți este abilitată să o ia?

1. Clarificarea regulilor jocului

Responsabilitatea poate fi văzută ca o clarificare a rolurilor, care ia cel mai adesea forma unui contract. Un contract definește regulile jocului: cine este responsabil pentru ce, care este sfera autonomiei, care sunt limitele ei, care sunt obiectivele ce trebuie atinse, care sunt resursele, care sunt mecanismele de control vizate pentru a verifica dacă rezultatele au fost atinse. Natura părților contractante indică de asemenea cine este responsabil în fața cui.

Contractele pot fi văzute din două puncte de vedere: ca un cadru de referință și de negociere care stabilește drepturile și obligațiile fiecărei părți; sau ca o convenție prin care mai multe persoane se angajează între ele să realizeze un obiectiv comun.

Abordarea contractuală este:

- a) Un factor de claritate și de responsabilitate: precizează drepturile și obligațiile fiecărei părți contractante;
- b) O organizare a puterii ierarhice: nu poate exista contract fără angajament reciproc;
- c) Recunoașterea unui principiu al negocierii: prevederile unui contract presupun consultare și dialog (chiar dacă decizia finală rămâne uneia din părțile contractante);
- d) Este un mijloc de garantare a echilibrului angajamentelor reciproce: un contract trebuie să prevadă măsurile ce trebuie luate atunci când una din părți nu este în măsură să realizeze obligațiile ce-i revin din contract.

2. Contractele au scopuri diferite în funcție de structurile legale la nivelul cărora operează

Abordarea contractuală ar putea avea finalități diferite în funcție de evoluția instituțiilor naționale. În cazul statelor relativ centralizate sau statelor cu un sistem administrativ și regulamente financiare restrictive, contractul a apărut ca un mijloc de a crea rapoarte mai egalitare, de negociere și de dialog între administrațiile centrale și cele deconcentrate. În țările în care administrația este de mult timp structurată în agenții autonome, contractele sau planurile de obiective sunt mai degrabă un mijloc de evitare a efectelor centrifuge ale autonomiei și de respectare a obiectivelor guvernamentale de către serviciile deconcentrate.

Contractul nu are valoare juridică, în sensul propriu al termenului, deoarece el se înscrie în cadrul sistemului ierarhic al Statului: el indică mai degrabă intenția de a respecta anumite

angajamente reciproce.

Bazele legale ale contractelor sunt de asemenea importante în acest context. Atunci când autonomia este consacrată prin lege, descentralizarea administrației câștigă o forță considerabilă. Atunci când această delegare nu se bazează decât pe deciziile interne ale administrației, valoarea, conținutul și modalitățile sale pot varia în timp. Totuși, într-o asemenea situație părțile contractante au o mai mare flexibilitate în revizuirea regulilor.

B. Caracteristicile contractelor

Contractul presupune definirea părților contractante. În Franța, un contract guvernează relațiile dintre un minister creditat, Ministerul Funcției Publice și Ministerul Finanțelor, în timp ce fiecare “Centru de Responsabilitate” este subiectul unui contract între ministerul creditat și serviciu. În Marea Britanie, un document cadru guvernează relațiile dintre minister și agenție, dar acest document este elaborat împreună cu Trezoreria și cu Cabinet Office.

În orice caz, esența contractului o reprezintă analiza obiectivelor, resursele disponibile pentru atingerea lor și realizarea unui echilibru adecvat între cele două.

1. Diferitele forme ale contractelor

Contractele pot lua diferite forme:

- Poate exista un document cadru sau un ansamblu de principii care să guverneze funcționarea tuturor serviciilor deconcentrate.
- Poate exista un document cadru pentru fiecare serviciu și o ierarhie a contractelor cu un mai mare grad de specificitate la nivelele inferioare. De exemplu, pe lângă documentul cadru poate exista o înțelegere asupra rezultatelor anuale.
- Contractele pot acoperi un aspect particular al performanței. De exemplu, Ministerul Finanțelor și departamentul ministerial pot conveni asupra faptului că acel departament care va atinge anumite standarde de venituri va putea să păstreze o parte din veniturile ce depășesc acel standard.
- Regulile bugetului formal pot fi considerate în mod egal ca un contract, de exemplu regulile ce garantează un anumit nivel al finanțării pentru cheltuielile curente, legate de o limitare a posibilității de a beneficia de credite suplimentare.
- Contractele pot fi documente scrise foarte detaliate semnate de mai multe părți contractante, cum ar fi cazul Franței, sau documente cadru semnate de către un ministru dar având forța unui angajament mutual, cum ar fi cazul Marii Britanii. Ele pot fi mai apropiate de spiritul decât de litera contractului, luând forma unui document general sau a unui document cadru ce enunță principiile comune tuturor unităților (În Australia, “Principiile comercializării” se aplică tuturor serviciilor interne cu vocație comercială).

Meritul contractului este că definirea resurselor, obiectivelor și a procedurilor responsabilității și controlului poate fi formalizată și expusă coerent printr-un singur document (Danemarca). De exemplu, din 1987 Norvegia a încercat să dezvolte un sistem de alocare a resurselor legat de măsurarea performanței. Dar nu a reușit să integreze progresiv într-un singur cadru de referință măsurarea performanțelor, a resurselor și a controlului. În Danemarca, contractul este de asemenea un document cadru care expune strategia generală a organismului, fixează obiectivele ce trebuie atinse și marja de manevră suplimentară.

Măsura în care obligațiile trebuie să fie specificate lasă loc unei anumite controverse. În Marea Britanie, după caz, contractele între ministru și agenții (documentele cadru ale agențiilor) pot preciza natura și nivelul serviciilor ce trebuie furnizate, gradul de flexibilitate aplicabil

personalului și salariilor și alte forme ale autonomiei de funcționare, suma cheltuielilor curente, indicatorii de performanță ce trebuie folosiți precum și modalitățile și periodicitatea controlului. Un acord asupra rezultatelor anuale fixează obiectivele performanței (de obicei asociate cu productivitatea și calitatea serviciului ce trebuie atinse).

În Canada, fiecare organism de serviciu special dispune de un document cadru și de un plan operațional. Documentul cadru reprezintă carta agenției. El include:

- misiunile;
- politica publică ce trebuie implementată și serviciile care trebuie să fie furnizate;
- principiile conform cărora agenția va fi evaluată;
- procedurile de control și responsabilitate;
- flexibilitățile;
- modalitățile de relații între administrațiile centrale și agenții.

Ambele abordări - un document cadru general fără contracte specifice cu serviciile deconcentrate sau contracte detaliate fără o referință globală – au avantaje și dezavantaje:

a) Un document cadru care definește finalitățile generale ale reformei la nivelul ansamblului administrațiilor și modalitățile de negociere între administrațiile centrale și serviciile deconcentrate riscă să înghețe de la început procedurile și relațiile de putere într-un domeniu în care un număr de probleme rămâne nerezolvat. Pe de altă parte, lipsa unui asemenea document poate ridica întrebări asupra finalităților reformei. Ea poate fi sursa conflictelor care fac dificilă instalarea unui climat de încredere necesar bunei funcționări a unui regim contractual. De asemenea poate face dificilă evaluarea reformelor prin faptul că, nesocotind obiectivele urmărite, va fi dificil să se aprecieze rezultatele.

b) Elaborarea unor contacte particulare la nivelul fiecărei agenții sau unitați are meritul de a facilita înțelegerea obiectivelor, măsurarea rezultatelor și considerarea naturii diferite a activităților fiecărui serviciu autonom.

Dezavantajul este că necesitatea prealabilă de a elabora un contract detaliat poate determina administrațiile centrale să definească a priori cadre foarte restrictive înainte ca serviciile să poată avea suficient timp pentru a se familiariza cu abordările manageriale. Din acest motiv, apare necesitatea unei reexaminări periodice a termenilor contractului, prevăzută în mod explicit anterior .

În Noua Zeelandă există mai multe acorduri strâns legate:

- Acordul anual de furnizare realizat între ministru și administrație, care precizează tipul, volumul și prețul (costul) producției de furnizat;
- Alocările bugetare anuale, care corespund acestui acord de furnizare;
- Un contract de rezultate încheiat între ministru și cel mai înalt responsabil al administrației, referitor la performanța personală a ultimului. Contractul precizează rezultatele ce trebuie obținute (acesta va fi compatibil cu acordul de furnizare dar va putea de asemenea să înglobeze procedurile și sarcinile ce trebuie îndeplinite) precum și remunerarea în funcție de rezultate și de probleme legate de durata mandatului.

Contractele de la diferite nivele trebuie deci să fie compatibile. În Spania, un contract între Ministerul Sănătății și Agenția pentru Serviciul Sănătății (INSALUD) (ce se referă la servicii ce trebuie furnizate, precum și la îmbunătățiri ale calității serviciilor și reduceri de cost) reflectă contracte separate între INSALUD, 58 de centre de sănătate primară și 88 de spitale ce țin de această administrație.

2. Diferite nivele de detaliere în contracte

Conținutul contractelor în diferite țări membre corespunde unui cadru comun în linii generale: definirea unei perspective bugetare pe mai mulți ani, determinarea obiectivelor și

indicatorilor permițând monitorizarea realizării acestora, natura sistemului de informare și de control managerial. Există totuși diferențe sensibile în gradul de formalizare a contractelor. Anumite contracte merg până la a defini foarte precis rolul fiecărui actor, de la ministru la directorul de agenție (Marea Britanie) și acoperă toată gama de tipuri de indicatori (indicatori de rezultate, de eficiență, de eficacitate și de calitate a serviciului).

Astfel, obiectivele încredințate Agenției Forțelor de Muncă din Marea Britanie în contractul său anual de obiective pentru 1992 și 1993 sunt următoarele:

- găsirea de posturi de muncă pentru 1 425 000 de șomeri, incluzând 19% șomeri pe termen lung, 36% șomeri locuind în mari centre urbane și 25% șomeri prezentând handicapuri particulare;
- să aibă un angajat care să se ocupe de 2.5 șomeri în medie;
- să intervieveze toți somerii între 18 și 24 ani cel puțin odată la fiecare 6 luni;
- tratarea a 92% din noile plângeri în șase zile;
- cel puțin 96% din plăți să fie efectuate fără erori;
- să aibă 10% din plângeri retrase de comun acord;
- să aibă 58 000 de plângeri retrase după investigația inspectorilor;
- să îmbunătățească satisfacția clienților cu 3%;
- să facă economii de 17.7 milioane lire.

Obiective atât de precise necesită o analiză de diagnoză profundă a situației serviciului, a programelor sale și a metodelor acestuia.

În alte cazuri, contractele sunt mult mai succinte, incluzând câteva obiective generale de productivitate cifrate în termeni cantitativi. Un exemplu este contractul pe 1993-1996 al Bibliotecii Naționale Daneze. Obiectivele acestuia sunt:

- creșterea productivității cu 10%;
- creșterea numărului tranzacțiilor cu 2.5 pe an;
- introducerea cărților cumpărate înainte de 1979 în computer.

Aceste obiective cantitative sunt completate de obiective calitative cum ar fi creșterea satisfacției clienților și îmbunătățirea calității serviciilor. Performanța în aceste domenii este măsurată prin sondaje la nivelul clienților. Flexibilitatea corespondentă în acest caz reprezintă o convenție bugetară pe patru ani.

Explicația acestor abordări diferite nu este evidentă: ea pare a fi legată de gradul de maturitate al procesului general de reformă. Obiectivele conținute în contractele unităților ce își fac debutul în autonomia managerială pot fi limitate la reducerea costurilor și îmbunătățirea productivității. În schimb, contractele ulterioare arată că este necesară o diagnoză mai fină a obiectivelor ce trebuie indicate serviciului (obiective calitative, legate de misiunea serviciului sau de strategia de viitor, de ceea ce trebuie făcut mai degrabă decât de ceea ce se face). Se pare că introducerea unei intenții de a răspunde preocupării beneficiarilor conduce la o rafinare a obiectivelor și indicatorilor (Carta Cetățenilor în Marea Britanie, Carta Serviciilor Publice în Franța).

C. Condițiile de reușită ale contractelor

Dezvoltarea contractelor în administrații suscită dificultăți practice și de principiu.

1. Dificultățile implementării contractelor

Respectarea angajamentelor reciproce

Echilibrul de termeni într-un contract presupune că părțile se angajează, în afara unor derogări justificate, să își respecte angajamentele. Totuși, pot exista dubii asupra considerării unui astfel de contract ca un angajament reciproc a doi parteneri. Chiar și acolo unde există o dorință puternică de a oferi autonomie serviciilor deconcentrate, relația rămâne una ierarhică. Fixarea obiectivelor și reglementărilor globale necesită responsabilitatea guvernului și administrațiilor centrale. Această asimetrie conduce câteodată la situația în care doar unul dintre cei doi parteneri se angajează în mod real: ne putem întreba dacă nu există aici o deturnare a spiritului contractelor. Pe de altă parte, atunci când serviciile deconcentrate dispun de o autonomie puternică, ele pot încheia alianțe de interes implicite cu clienții lor sau cu alte grupuri de interes, alianțe care vor face dificilă conducerea strategică exercitată de administrațiile centrale. Astfel, problema se pune de a ști dacă contractele, inserate fiind într-o ierarhie administrativă, pot să se mulțumească a respecta obligațiile unităților operaționale și nu și cele ale administrațiilor centrale? Dacă doar unitățile operaționale acceptă noile constrângeri în timp ce ministerul competent nu se simte legat de contract, demersul ar putea eșua.

Stabilitatea resurselor

Un domeniu curent al preocupărilor este reprezentat de incidența ajustărilor bugetare făcute de centru în decursul unui an. Aceste ajustări creează probleme manageriale, în parte din cauza unei dificultăți crescute în a le prevedea. Strategiile bugetare pe termen mediu constituie o garanție importantă pentru a evita asemenea reduceri. Unele țări dispun de o rezervă bugetară (privind programele) pentru a face față problemelor neașteptate și pentru a putea respecta înțelegerile contractuale (Australia) sau pentru a garanta resurse pentru o perioadă determinată (Danemarca, Irlanda); rezultatul este că reducerile bugetare nu pot atinge decât domeniile care nu sunt acoperite de programe. Australia are un sistem similar pentru costurile de funcționare (cheltuieli salariale și administrative). Ministerele primesc aceste fonduri în fiecare an și este responsabilitatea lor să le distribuie propriilor unități. Ele sunt supuse unei reduceri automate, în nici un caz negociabilă, de 1.25% pe an în valoarea reală. Odată alocat, acest buget este garantat și ministerele sunt sigure că îl vor primi. Pe de altă parte, estimările pe trei ani furnizează sume indicative referitoare la alocări pe care agențiile se pot aștepta să le primească în anii care vin. Această formulă prezintă avantajul de a permite serviciilor să își definească prioritățile și să planifice cheltuielile pe mai mulți ani, luând în considerare reducerile.

O problemă, deja menționată, este legată de faptul că reformele de management privesc costurile de funcționare și nu vizează decât rareori finanțarea programelor. Astfel, ele se aplică doar unei zone limitate de cheltuieli (7-10% din cheltuielile publice). Totuși, aceste cheltuieli sunt cele importante în termeni de influențare a comportamentului managerial.

O altă abordare implică un dialog îmbunătățit între Ministerul Finanțelor și serviciile deconcentrate. Deși nu este întotdeauna posibilă anticiparea ajustărilor bugetare, este de dorit organizarea unei informări rapide și argumentate. Condițiile de renegociere a contractelor trebuie bine precizate în avans, ceea ce nu este cazul întotdeauna în prezent.

Natura însăși a contractelor este aici în joc: contractele funcționează într-un sistem ierarhic unde autoritatea politică apreciază interesul general și conservă deci puterea de modificare a termenilor contractului, dar nu poate face acest lucru fără să restabilească echilibrul.

Greutatea procedurii

Se fac diverse interogații referitoare la eventuala greutate a procedurii contractuale: căutând să formalizeze regulile jocului care erau implicite, contractul poate risca să ajungă la un nivel de detaliere excesivă și să fixeze mecanisme care anterior au fost deschise unor ajustări continue. Există o tendință bine documentată și vizibilă de a defini procedurile mai degrabă decât a enunța obiectivele, chiar și în cadrul contractelor. Uneori se sugerează că stabilirea unor obiective clare, furnizarea unor mijloace de formare eficace și stabilirea de instrumente de control și evaluare poate fi mult mai eficientă și mai flexibilă decât contractele. Mai mult, elaborarea unui contract este o activitate ce consumă timp, atât pentru unitățile centrale cât și pentru cele operaționale. Unitățile centrale pot fi reticente față de răspândirea reformelor pentru simplul motiv că nu știu cum să coordoneze un număr prea mare de contracte.

Pe de altă parte, contractele prea detaliate pot conduce la a se lua cu o mână ceea ce s-a dat cu cealaltă: autonomia se vede încadrată de un sistem de obligații mărunte. Totuși, faptul că unele țări membre preferă contractele formale în timp ce altele preferă principiile comune, nu trebuie să mascheze consensul general în ceea ce privește necesitatea consultării atunci când se definesc obiectivele, în clarificarea răspunderilor și a regulilor de bază și în respectarea anumitor angajamente reciproce.

Dificultatea clasării obiectivelor prioritare

După o perioadă inițială axată, înainte de toate, pe reducerea costurilor și ameliorarea productivității, este necesară adaptarea performanței la obiective mai largi (serviciile trebuie să fie nu doar mai productive ci mai eficace). Totuși, multe țări membre recunosc că definirea obiectivelor este o sarcină dificilă. Una dintre problemele comune este stabilirea de prea multe obiective, acoperind toate sectoarele activității dar nereușind să specifice nici prioritățile nici importanța relativă a obiectivelor (aceste probleme au fost analizate de Finlanda și Suedia). Mai mult, obiectivele corespund adesea stării activităților la un moment dat și nu direcției în care ele trebuie să se îndrepte.

Legătura între obiectivele agențiilor și planurile lor operaționale și financiare; ca și cu obiectivele ministeriale rămâne neclară. Definirea obiectivelor pornește, în cel mai bun caz, de la ceea ce agenția face la un moment dat, mai degrabă decât de la ceea ce ar trebui să facă. Obiectivele performanței ar trebui coordonate cu politici sociale mai largi.

Ministerul de Finanțe, Finlanda, Departamentul Bugetar (1992), *Assessment of Performance Based Budgeting*

Unul din motivele datorită căruia o unitate descentralizată ar putea să nu traducă în obiectivele sale obiectivele strategice ale centrului ar putea fi legat de o anumită confuzie între măsurarea performanțelor și definirea obiectivelor. Practica arată că aceste două exerciții nu presupun nici aceeași muncă nici aceleași informații (obiectivele se fondează pe o analiză strategică a priorităților pentru viitor și o investigație a așteptărilor clienților; măsurarea performanțelor le traduce în obiective operaționale fondate pe o analiză a sarcinilor, a organizării

muncii și resurselor disponibile); această distincție și această inter-relaționare nu sunt întotdeauna percepute pe deplin în pregătirea planurilor serviciilor. Orice performanță măsurabilă, în loc de a permite confruntarea obiectivelor dorite cu performanțele observate, ar putea deveni automat un obiectiv.

Doar câteva dintre agențiile vizitate par a utiliza măsurile de performanță pentru a urmări obiectivele pe termen lung. Explicația poate rezida în faptul că, în cele mai multe dintre aceste agenții, există o articulare scăzută între planificarea strategică și măsurarea performanțelor. Mai mult de jumătate din agențiile care declară că utilizează obiective strategice au afirmat că le-au tradus în indicatori măsurabili și că au folosit măsurarea performanțelor pentru a evalua progresul în direcția scopurilor exprimate în planurile proprii.

United States General Accounting Office (May 1992), *Program Performance Measures*, Federal United States General Accounting Office (Mai 1992), *Agency Collection and Use of Performance Data*

O concluzie generală ce se poate extrage din experiența țărilor membre este faptul că contractele trebuie să conțină doar un număr limitat de indicatori și obiective. În același timp, obiectivele trebuie să răspundă simultan preocupărilor la nivel politic, la nivelul publicului, managerilor și personalului. (*Paper on Danish Free-Agencies*, notă prezentată Comitetului pentru Management Public al OECD, Ministerul Finanțelor, Danemarca, februarie 1993). Este posibil ca un număr redus de obiective să acopere o asemenea varietate de interese și preocupări? Întrebarea scoate în evidență cea mai sensibilă problemă în definirea obiectivelor: capacitatea de a face alegeri între mize și interese diferite.

2. Condițiile de succes ale contractelor

Este important să se încerce definirea condițiilor de succes ale unui demers contractual. Ele pot fi rezumate la voința de a defini noi tipuri de relații între diferitele eșaloane administrative.

i. O negociere mai echilibrată între ministerele creditate și Ministerul de Finanțe

Existența contractelor conduce oare Ministerul Finanțelor să participe în totalitate la definirea și negocierea obiectivelor strategice ale ministerelor creditate, sau chiar ale "centrelor de responsabilitate" (cum este cazul în Franța dar nu și în alte țări membre, cum ar fi Australia)? Dacă răspunsul este nu, atunci care este rolul Ministerului Finanțelor? În unele țări membre, Ministerul Finanțelor, menținând ansamblul responsabilităților sale în materie de supraveghere a fondurilor publice, se orientează înspre un rol de asistență și consiliere pentru un management mai bun al serviciilor deconcentrate (Australia).

ii. Generarea capacității părților contractante de a se reforma simultan

Acest lucru semnifică a face să evolueze, fără un decalaj important în timp, metodele manageriale și de acțiune. Deconcentrarea exercită presiuni asupra administrațiilor centrale: experiența arată că autonomia poate crea un șoc cultural care împinge foarte repede serviciile deconcentrate să se doteze cu mijloace de programare a activităților lor ce pot să le ofere o capacitate de diagnostic superioară celei a administrațiilor centrale. De aici necesitatea de a întări

simultan capacitatea de analiză a administrațiilor centrale astfel ca acestea să fie în poziția de a purta un dialog cu serviciile deconcentrate.

Se pare că, în general, agențiile sunt mai bine pregătite și mult mai capabile să adopte noul stil de management decât administrațiile centrale. Rezultă de aici că practica comună consistă în a lăsa agențiile să preia inițiativa, să își analizeze propriile obiective și să facă propuneri care sunt apoi negociate cu ministerul corespondent

Performance, Autonomy and Control, notă prezentată Comitetului pentru Management Public al OECD, Ministerul Finanțelor, Finlanda (februarie 1993).

În Franța, o anchetă efectuată de Ministerul Funcției Publice și Ministerul Finanțelor asupra creării de “centre de responsabilitate” a arătat că doar un centru din două consideră că unitățile centrale și-au respectat angajamentele luate (în 54% din centre subvențiile au fost oprite pe parcursul anului, 41% n-au cunoscut decât tardiv creditele care le-au fost alocate). Una din principalele critici a fost lipsa coerenței din partea administrațiilor centrale care nu sunt întotdeauna în măsură să țină pasul cu modernizarea serviciilor lor; acest lucru este adevărat mai ales în cazul instrumentelor de monitorizare a activităților și managementului, instrumente care lipsesc adesea la nivel central, ca și în materie de management al personalului.

Adaptarea administrațiilor centrale la noile puteri ale serviciilor deconcentrate

Administrațiile centrale trebuie să fie organizate și conduse de o asemenea manieră încât părțile implicate să poată cunoaște noile dispoziții, rolul lor în aplicarea acestora și să înțeleagă că ele sunt chemate să le pună în aplicare în totalitate. Astfel, în Franța, anumite ministere nu au putut să onoreze prevederile contractelor, pentru că structurile vizate ale administrației centrale nu au aderat la reforme și nu a fost posibilă alocarea bugetelor în timp rezonabil. De asemenea, în Marea Britanie, Raportul Fraser ordonat de primul ministru (1991) a evidențiat natura dispersată a structurilor administrațiilor centrale, care a avut ca rezultat eșecul implementării flexibilității manageriale avute în vedere în documentele cadru. Întărirea autonomiei nivelelor inferioare necesită o organizare viabilă în interiorul administrațiilor centrale.

Desigur, situația variază mult în funcție de mărimea agențiilor sau a serviciilor autonome: unele sunt reduse, altele pot fi de mărimea unui departament ministerial. Ambele cazuri pot fi văzute în Marea Britanie; sectorul public din Suedia este constituit aproape în întregime din agenții, odată ce există 13 ministere și 330 de agenții; în Franța, “centrele de responsabilitate” acoperă servicii teritoriale de la câteva zeci la câteva sute de persoane. De fapt, atunci când centrul este confruntat cu mai multe servicii publice (în special teritoriale) care îndeplinesc aceleași misiuni, el poate dispune de date comparative care nu ar fi disponibile dacă s-ar confrunta cu ansamblul unui departament ministerial transformat în agenție. Astfel capacitatea administrațiilor centrale de a aprecia rezultatele diferă în mare măsură în funcție de mărimea și de organizarea internă a serviciilor deconcentrate.

Totuși, țările Membre vizează anumite mijloace de supraveghere pentru a se asigura că centrul poate și își va juca rolul său:

- negocierea contractelor la un nivel ierarhic suficient de ridicat: odată ce șeful de proiect care coordonează demersul contractual ca și semnatarul contractului au o anumită autoritate în interiorul unei administrații, termenii contractului angajează mult mai puternic partenerii.
- introducerea consiliilor de monitorizare în interiorul ministerului, conținând personalități din afara administrației;
- întărirea echipei de consilieri ai miniștrilor.

Totuși, deoarece aceste măsuri sunt doar în stadiu experimental, este prea devreme pentru ca evaluarea lor să fie posibilă.

Un sistem de informare eficace pentru administrațiile centrale

Un instrument important pe care administrațiile centrale pot să-l folosească pentru a evita complicațiile este informația. Când serviciile deconcentrate stabilesc planuri ce asociază obiectivele și mijloacele, nivelul central trebuie să dispună de un anumit număr de informații ce îi permite să evalueze dacă această legătură este realistă sau oportună și de date cantitative asigurând comparația cu alte servicii aflate în situații similare

Astfel, guvernele trebuie să-și definească obiectivele mult mai clar, să dispună de anumite informații statistice de bază referitoare la performanța serviciilor ca și cantitatea de mijloace necesare producțiilor controlate. Unele țări Membre atribuie o valoare indicativă măsurilor și indicatorilor: nu este, după ele, posibil să se cunoască “științific” dacă o producție sau un serviciu anume trebuie să consume o cantitate anume de resurse, deși măsurarea se poate baza pe comparații. Indicatorii nu trebuie deci să servească drept rate automate (dacă depășiți rata medie, vă vom reduce resursele cu atât), ci trebuie să fie utilizați ca o bază de dialog și reflexie comună între nivelul central și serviciile deconcentrate (Franța, Elveția). Pentru alte țări membre, dorința de a dispune de criterii perfect obiective de alocare a resurselor serviciilor, cum ar fi primele de performanță pentru personalul managerial, duce la utilizarea măsurilor ca instrumente automate ce stau la baza deciziei (de exemplu, dacă obiectivul nu este atins la nivelul prevăzut inițial, dintr-un motiv oarecare, chiar exterior calității managementului, prima de performanță poate fi eliminată).

Poate părea paradoxal că existența unei asemenea proceduri de muncă rezultă dintr-o inovație precum existența contractelor. În unele cazuri, procedurile de alocare a resurselor funcționează, în mod implicit, în acest mod. Totuși, contractele necesită o mai mare claritate și formalizare. Criteriile de evaluare ale părților contractante trebuie să fie explicite, furnizând astfel o bază pentru dialog. Poate că aici se află punctul în care demersul contractual se rupe de tradițiile administrative.

iii. *Evoluția naturii managementului*

Propagarea unei culturi manageriale la toate nivelele ierarhiei

Țările membre au constatat că succesul acestor reforme depinde de faptul că ansamblul muncii funcționarilor se orientează înspre managementul axat pe rezultate: sensibilizarea față de costuri, față de termene limită, față de calitate. O astfel de cultură se propagă doar dacă natura relațiilor ierarhice se schimbă în interiorul organizației. Dacă ierarhia nu este mai orientată către proceduri consultative cu nivelele tinere, cererile ei referitoare la o mai mare responsabilitate vor fi văzute doar ca o încercare clară de control, putând să se confrunte cu rezistențe, inerții, sau să fie pur și simplu ignorate.

Noi abilități manageriale

O cultură managerială necesită noi abilități manageriale (și deci o pregătire potrivită), inclusiv abilități de negociere. Deconcentrarea managementului financiar tinde să fie acompaniată de o deconcentrare a managementului resurselor umane, cum ar fi cazul negocierilor salariale, ceea ce conduce personalul managerial să se implice în domenii în care nu este întotdeauna pregătit. Deținerea abilităților de acest tip trebuie să fie un criteriu în recrutarea personalului,

evaluare sau promovare. Atât timp cât acest lucru nu este realizat, reforma va fi lipsită de credibilitate

Un echilibru între continuitatea acțiunii administrative și responsabilitatea managerială

Calitatea resurselor umane poate fi un factor cheie în succesul sau eșecul unei reforme. Reformele implică cerințe considerabile pentru personal: funcționarii trebuie în mod simultan să gireze bugete restrânse, să fie productivi, să devină responsabili față de rezultate, să asimileze noi tehnici manageriale, să integreze preocupările clienților și beneficiarilor, să respecte legalitatea și să vegheze la buna folosire a fondurilor publice. Acest lucru poate să nu fie deloc ușor.

Pentru ca aceste demersuri să fie credibile, trebuie ca ele să se concentreze asupra unei anumite continuități în acțiune. Totuși, în multe servicii administrative există un contrast între marea majoritate a personalului, care este relativ imobil, și personalul managerial care poate fi schimbat la fiecare doi ani. Unele țări folosesc mandate pe trei ani, ce par a reprezenta o perioadă rezonabilă pentru asigurarea perenității proceselor de modernizare.

În Marea Britanie, directorii de agentie (în contradicție cu sistemul tradițional de carieră) sunt numiți sub contracte (ce pot fi reînnoite) cu durată determinată pe trei sau cinci ani, adică pe durata acordului cadru pe baza căruia funcționează agenția. Ei sunt angajați prin concursuri deschise tuturor persoanelor, funcționari publici sau nu. Această metodă de angajare este de natură a întări ascendențul directorului asupra agenției și autonomia sa în raport cu administrațiile centrale. De asemenea, îi garantează acestuia accesul direct la ministru, și îi asigură posibilitatea de a răspunde în mod direct întrebărilor parlamentarilor. Responsabilitatea personală a directorului este clar specificată și subliniată în contractul său.

Mecanisme de stimulare

Care sunt stimulentele care permit personalului să accepte și să integreze aceste schimbări? Unele țări încearcă să construiască sisteme de salarii asociate performanțelor. Încercarea este relativ nouă, o mulțime de probleme fiind încă în discuție – cum ar fi: este preferabilă sau nu introducerea stimulentele individuale sau colective? Evaluări complete ale proceselor lipsesc în multe cazuri, dar datele disponibile sugerează că remunerarea bazată pe performanță nu a produs rezultatele așteptate în realizarea obiectivelor fixate.

iv. Obținerea adevizului funcționarilor

Se constată uneori o reticență a funcționarilor de a se integra în noile sisteme manageriale de control deoarece motivele creării acestora par a fi ambigue (mai ales când ele sunt prezentate ca instrumente ce îi vor asista în munca lor, în timp ce tipul de informație cerută îi obligă să fie responsabili față de clienți). Un control ce are ca scop responsabilizarea și un control destinat a ajuta serviciile să-și coordoneze mai bine activitatea nu implică nici aceleași informații, nici aceleași tehnici, nici aceleași interese.

Mijloacele de motivare durabilă a agenților în favoarea acestor reforme (dincolo de efectul de noutate și presiunile politice inițiale) trebuie explorate.

III. CONTROLUL: INSTRUMENT AL UNEI TRANSPARENȚE PERFECTE

Controlul, în contextul acestei lucrări, înseamnă – în primul rând – măsurarea calitativă și cantitativă a diferențelor dintre obiectivele inițiale și rezultatele observate, iar în al doilea rând, interpretarea acestor diferențe pentru folosirea lor în procesul de luare a deciziilor. Monitorizarea și controlul de la sfârșitul anului sunt mijloacele tehnice prin care managerii pot să-și exercite autonomia managerială și să implementeze activitățile, iar administrațiile centrale pot să își pregătească deciziile viitoare (susținerea procesului de luare a deciziei), să asigure o responsabilitate efectivă (în măsura în care rezultatele pot fi atribuite unei organizații sau persoane) și să răsplătească sau să penalizeze organizația sau persoana în cauză. Ideea este de a se asigura ca organizația este “sub control” sau că ea operează așa cum trebuie.

Inițiativele legate de autonomie sunt bazate pe o nouă concepție a controlului care presupune precizarea diferitelor puncte: care este contextul în care se exercită acest control? În ce spirit este efectuat? Cine este responsabil pentru control? Ce anume este controlat? Care sunt consecințele controlului? Care este legătura între control și responsabilitatea politică?

A. Contextul controlului

Controlul devine plin de înțelesuri într-o cultură a răspunderii. Noul sistem implică măsurarea rezultatelor și capacitatea de a le atribui unei persoane (responsabilitatea individuală), unei organizații (responsabilitatea colectivă) sau unor cauze (ceea ce permite modificarea activităților). În unele țări membre, responsabilitatea este puternic legată de răspunderea personală a miniștrilor și a funcționarilor publici. Ipoteza este aceea că performanța poate fi îmbunătățită doar făcându-i pe manageri responsabili pentru succese sau eșecuri, făcându-i răspunzători și motivându-i. Această caracteristică este mult mai puternică atunci când parlamentul este puternic și activ: șefii de servicii și miniștrii se văd constrânși să explice detaliile rezultatelor proprii și eventualele devieri în raport cu previziunile în fața comisiilor parlamentare. Toate acestea sunt întărite de un parlament puternic și activ: șefii unităților și miniștrii vor trebui să furnizeze comisiilor parlamentare explicații detaliate ale rezultatelor și ale oricăror abateri de la previziuni.

În unele tradiții juridice, controlul constă în verificarea aplicării stricte a normelor inițiale, fie că obiectivele sunt legale, financiare, tehnice sau cantitative. În abordarea alternativă a responsabilității publice controlul include considerații și evaluări ale cauzelor ce stau la baza discrepanțelor între rezultate și previziunile inițiale. În acest caz, controlul este bazat atât pe informația obiectivă cât și pe evaluarea factorilor ce produc rezultatele observate. Acest lucru implică analize și interpretări, mai degrabă decât judecăți lipsite de nuanță. Această problemă va fi discutată în secțiunea D.2.

B. Monitorizare și responsabilitate

1. O nouă concepție asupra controlului

Țările membre au atras atenția asupra faptului că un management viabil al organizațiilor implică schimbări ale metodelor de control.

Pentru serviciile deconcentrate, controlul este mai ușor și mai eficace dacă în prealabil există obiective precise traduse în indicatori cantitativi și sisteme de informare viabile. Dacă organizația se auto-evaluează în mod continuu, controlul își pierde natura excepțională și oarecum inchizitorială. De fapt, instrumentele manageriale (statistici cheie, monitorizare) și controlul devin complementare și pot face apel la aceleași metode.

Pentru administrațiile centrale, problema cheie este de a ști cum să coordoneze în mod diferit unitățile operaționale. Coordonarea tradițională a unui mod de funcționare bazat pe controlul intrărilor sau tranzacțiilor semnifică intervenția cotidiană asupra deciziilor manageriale, atât a ministerelor corespondente cât și, în unele cazuri, a Ministerului de Finanțe. Experiența a arătat că, chiar în contextul unei deconcentrări vaste, cum ar fi cazul agențiilor în Marea Britanie (cf. Raportului Fraser, Efficiency Unit, Cabinet Office, Mai 1991) obiceiurile intervenționiste pot persista și pot fi dificil de modificat. Acest lucru se poate întâmpla deoarece măsurarea rezultatelor nu este suficientă, obiectivă sau sistematică. Din acest motiv, administrațiile centrale se tem că vor fi informate prea târziu sau chiar deloc pentru ca erorile de management să poată fi remediate. Miza deconcentrării este deci de a permite o veritabilă monitorizare de către administrații fără ca aceasta să se traducă printr-o reducere a autonomiei. Este necesară prezența a două mecanisme: monitorizarea și responsabilizarea. Țările membre au insistat asupra faptului că monitorizarea ține în primul rând de responsabilitatea serviciilor deconcentrate și că procedurile aferente trebuie să fie specificate în mod formal în contracte și să nu fie lăsate la discreția uneia din părțile contractante:

- Monitorizarea. Asigurarea faptului că administrațiile centrale sunt corect informate de activitatea serviciilor. În mare parte, acest lucru se bazează pe capacitatea serviciilor de a se monitoriza și de a dispune de propriile instrumente de monitorizare.
- Responsabilitatea. Părțile contractante trebuie să definească cine este responsabil pentru ce, sub ce formă și cu ce periodicitate.

Orice raport scris este în general însoțit de un dialog direct între părțile contractante. De fapt, informația este în general deținută de agenția responsabilă, creând un dezavantaj administrațiilor centrale. Dialogul permite reintroducerea unei forme de echilibru și apărarea față de interpretările eronate ale rezultatelor de către administrațiile centrale. În acest sens, acest dialog se opune culturii administrative tradiționale și poate afecta anumite obiceiuri. Din acest motiv anumite țări membre încearcă să conducă părțile contractante înspre adoptarea de proceduri formale prevăzând întâlniri la intervale regulate (în Norvegia directivele stipulează că părțile contractante trebuie să stabilească un calendar al întâlnirilor, de preferință trei pe an) și precizând cadrul și normele de prezentare a rapoartelor astfel încât ele să fie riguroase și comparabile.

De exemplu, Marea Britanie deține următoarele metode de control și monitorizare:

- revizuirea documentelor la sfârșitul perioadei contractuale de către serviciile deconcentrate, ministerul corespondent, Trezorerie și Cabinet Office;
- analiza anuală a planurilor de afaceri, a rezultatelor financiare și a atingerii obiectivelor de performanță;
- rapoarte regulate către ministerul corespondent (odată la 3 luni, ca regulă generală);
- control anual al conturilor – executat de Biroul Național de Audit;
- obligația de a dispune de un mecanism de audit intern.

Aceste reguli explicite pot da impresia unui control excesiv. Totuși, trebuie să ne amintim că scopul lor este evitarea interferențelor zilnice ale administrațiilor centrale în funcționarea unităților operaționale și asigurarea unui anumit grad de stabilitate și continuitate în acțiunile lor. Furnizarea de informații adecvate unităților centrale diminuează necesitățile de intervenție ale acestora.

2. Publicarea rezultatelor

Ce grad de publicitate trebuie dat acestor proceduri? Unele țări membre (Marea Britanie, Norvegia, Canada) publică contractele sau documentele cadru ale serviciilor deconcentrate. Publicarea acestora precum și a rezultatelor înregistrate ar putea constitui un mijloc de presiune la fel de eficace sau cel puțin complementar controlului. Publicarea angajamentelor reciproce încurajează respectarea lor de către părțile contractante precum și o monitorizare mai riguroasă.

Dacă rezultatele sunt publicate sau nu, depinde în fiecare caz de obiectivele fixate măsurării performanțelor. Dacă accentul principal este cel de susținere a deciziilor, rezultatele nu sunt întotdeauna publicate (Franța). Dacă responsabilitatea este prioritară, publicarea este obligatorie (Marea Britanie, Noua Zeelandă).

3. Controlul operațional și strategic

Controlul poate semnifica diferite lucruri, de la folosirea instrumentelor de măsurare și verificare a rezultatelor cu scopul de a îmbunătăți managementul operațional (statistici cheie, sisteme de informare) la proceduri de audit și evaluare pentru a stabili dacă un program particular este oportun și dacă serviciile care îl pun în aplicare trebuie menținute (adică decizii de management strategic)

Primul tip de control - controlul operațional - poate fi efectuat printr-o muncă comună a ministerului și serviciilor deconcentrate; al doilea tip de control presupune implicarea persoanelor care nu sunt direct implicate în programul controlat și care sunt în postura de a putea pune întrebări referitoare la relevanța activităților (Ministerul Finanțelor, spre exemplu). În Australia, de exemplu, fiecare minister trebuie să-și evalueze propriile programe; el conduce evaluarea dar comitetul de coordonare include un reprezentant al Ministerului de Finanțe.

În unele țări membre, controlul strategic include verificarea rezultatelor de către o autoritate exterioară și independentă (Auditor General în Noua Zeelandă); pentru altele controlul este un proces complementar managementului și implică o capacitate de auto-reglementare din partea actorilor administrativi (Elveția).

“Controlling” implică toate aspectele managementului dintr-un domeniu particular. El trebuie gândit și organizat de unitățile centrale în strânsă relație cu personalul managerial. O politică de informare trebuie să permită personalului să participe în mod util la acest sistem managerial și să beneficieze de informațiile pe care le furnizează.

TORIEL, E (noiembrie 1990), *Controlling dans l'Administration federale, Administration federale des finances, Berne.*

Un al treilea punct de vedere este cel conform căruia controlul este o activitate exercitată de experți sau de o autoritate externă împreună cu cei interesați, dar cu scopul de a ajuta managerii să-și definească propriile criterii de management, de măsurare și de evaluare (National Audit Bureau, Suedia).

Audit-ul trebuie să fie independent de entitatea ce va fi examinată. Totuși, considerăm importantă dezvoltarea unei bune relații cu entitatea supusă audit-ului pentru a realiza obiectivul nostru de ameliorare a eficacității activităților guvernamentale. Din acest motiv, pe cât posibil, există un dialog constructiv între National Audit Bureau și entitatea examinată în timpul desfășurării activităților. Vom oferi întotdeauna agenției interesate oportunitatea de a studia copii preliminare ale raportului de audit pentru a corecta posibilele erori de fapt. Totuși, doar

noi suntem răspunzători pentru observațiile, concluziile și propunerile prezentate în raportul final de audit.

Swedish National Audit Bureau (1991), *An Introduction to RRV*, Stockholm

Diversitatea practicilor ridică un număr de întrebări:

- Poate fi controlul doar intern (cu riscul de a vedea anumite probleme sensibile eludate) sau doar extern (ceea ce suscită prea puține efecte de asimilare și maturizare a organizației)? Este oare necesar ca pentru a avea un punct de vedere independent sau inedit să nu aparții administrației sau să fii exterior intereselor specifice unei organizații? Nu există răspunsuri clare la aceste întrebări. Corpul de consilieri a fost introdus în anumite ministere din Marea Britanie pentru a promova o viziune obiectivă sau diferită asupra rezultatelor agenților. Uneori el include personalități exterioare administrației, iar alteori este compus doar din funcționari cu orizonturi diverse.
- Este general admis faptul că sunt necesare nivele și forme diferite de control, dar și că trebuie avut în vedere că ele nu devin prea numeroase. Totuși, echilibrul între diferite nivele nu este fixat de o manieră sistematică și variază de la o țară la alta.
- Cât de des trebuie realizate controale? Ce trebuie controlat în mod continuu? Ce trebuie să facă obiectul unei investigații mai serioase și mai profunde?

4. Cum trebuie să-și exercite controlul centrul?

Spiritul metodei contractuale este de a trece dinspre un control al intrărilor înspre un control al ieșirilor. Această idee naște întrebări diferite: este ministerul creditat sau Ministerul Finanțelor cel care efectuează controlul și care este relația între cele două? Folosesc ele aceleași instrumente de control? În particular ne putem întreba dacă rolul administrațiilor centrale este de a încerca să măsoare ele însele dacă rezultatele au fost atinse sau dacă, ca în cazul a numeroase probleme, munca lor constă mai degrabă în a verifica dacă administrațiile dețin instrumente adecvate de control intern (statistici cheie, sisteme de contabilitate analitică, etc)? Trebuie ca unitățile centrale să dețină propriile sisteme de măsurare sau trebuie să evalueze calitatea sistemelor serviciilor deconcentrate? Trebuie să trimită pe teren echipe pentru a verifica direct cifrele obținute sau trebuie să se doteze cu propriile grile de calitate și de evaluare a indicatorilor? Trebuie ele să construiască indicatori la centru sau trebuie să-i testeze pe cei elaborați de unitățile operaționale? Aceste probleme cruciale nu sunt încă rezolvate.

5. A controla doar ieșirile sau și rezultatele?

Ce trebuie controlat? Ieșirile sau impactul? Analiza rezultatelor fizice și financiare furnizează o bază obiectivă controlului, oferind informații cantitative pertinente necesare fundamentării unei judecăți. Totuși, aceasta poate oferi doar un răspuns parțial la problema realizării obiectivelor guvernamentale, deoarece pentru a ști dacă obiectivele au fost efectiv atinse sunt necesare adesea investigații mai aprofundate prin intermediul unei analize sau a unei evaluări detaliate a programului. Întrebările care trebuie examinate vor include:

- Care a fost efectul asupra clienților?
- Au existat efecte neprevăzute?
- Anumite proceduri au fost deturnate de la scopul lor de către jocul actorilor?

Două tipuri de obiective pot fi observate aici: îndeplinirea obiectivelor operaționale cantitative poate fi verificată prin măsurarea ieșirilor; îndeplinirea obiectivelor strategice

(deciziile legislative sau guvernamentale) sau a obiectivelor exprimate în termeni de impact trebuie verificate prin analiza rezultatelor.

Unele țări membre, cum ar fi Marea Britanie și Noua Zeelandă, insistă pe măsurarea ieșirilor, dat fiind faptul că serviciul deconcentrat nu este în general perceput ca fiind responsabil pentru rezultate (evaluarea rezultatelor este percepută ca fiind o problemă a ministerului). Obiectivul este stabilirea, cât mai clar posibil, a unei legături între rezultate și modul în care o organizație este condusă. Această măsurare cantitativă a rezultatelor permite o mai facilă imputare a rezultatelor constatate organizației sau managerilor ei. Analiza rezultatelor, pe de altă parte, introduce întotdeauna factori care sunt externi organizației (factori economici, interferența cu alte nivele de decizie). În cazul în care accentul este pus pe ieșiri, legătura între control și sancțiuni sau recompense reflectă dorința de responsabilitate și răspundere în serviciile publice.

Alte țări membre, cum ar fi Australia, măsoară ieșirile dar accentuează importanța cunoașterii rezultatelor. Agențiile sunt percepute ca fiind implicate atât în ceea ce privește ieșirile cât și în ceea ce privește rezultatele, trebuind să elaboreze indicatori de impact și să măsoare rezultatele. Controlul este acompaniat de o preocupare de a analiza impactul programelor și de a oferi astfel guvernului mijloacele de a modifica propriile programe. În mod similar, țări membre cum ar fi Norvegia și Finlanda estimează că o procedură adecvată de alocare a resurselor trebuie să se bazeze atât pe ieșiri cât și pe o apreciere, chiar sumară, a impactului programelor.

Se poate observa că astăzi cele mai multe țări membre se concentrează pe măsurarea ieșirilor sau, dacă măsoară impactul politicilor publice, aceasta se face independent de măsurarea ieșirilor. Poate fi totuși necesar a lega analiza ieșirilor de cea a rezultatelor, atunci când activitățile măsurate nu sunt susceptibile unor standardizări (servicii de cercetare, de susținere a luării deciziei) sau când ieșirile nu pot fi ușor interpretate doar prin datele de management intern al organizației (de exemplu, rezultatele negative pot fi explicate printr-un management slab, dar pot fi și rezultatul altor factori, cum ar fi deteriorarea contextului economic sau o inadecvare a obiectivelor inițiale). În acest caz, țările membre încearcă să echilibreze două cerințe: a face funcționarii publici responsabili implică măsurarea de o manieră obiectivă și cuantificabilă a rezultatelor ce pot fi atribuite activității lor (ieșiri); pe de altă parte, decizia de alocare a resurselor nu se poate limita doar la măsurarea performanțelor, ci trebuie uneori să conducă la analiza utilității și pertinentei unui program în funcție de rezultate.

Există o legătură logică între sfera sau scopul controlului și gradul de autonomie acordat serviciilor deconcentrate. Dacă autonomia este în principal o autonomie managerială controlul ieșirilor pare a fi suficient. Dacă autonomia este în mod egal și de natura strategică (capacitatea de a lua parte la definirea obiectivelor sau de a le adapta la situații specifice) controlul rezultatelor ar putea fi necesar. Fără o asemenea evaluare a rezultatelor, autoritatea centrală nu va avea nici un mijloc de a evalua dacă rezultatele corespund într-adevăr setului de obiective (de exemplu, dacă obiectivul inițial este reducerea timpului în care o tranzacție particulară are loc, este necesar a verifica dacă timpul nu este câștigat în detrimentul calității și dacă serviciile corespund în continuare așteptărilor clienților). Atât unitățile centrale cât și cele autonome au nevoie de elemente de apreciere care le vor permite să propună, rectifice sau să îmbunătățească obiectivele. Analiza ieșirilor furnizează unele indicații asupra realizării obiectivelor strategice dar nu furnizează ansamblul elementelor de interpretare pentru a schimba orientarea.

6. Măsurarea și interpretarea rezultatelor

Experiența sugerează că pot apărea tensiuni de-a lungul interpretării și măsurării rezultatelor. Cine este autorizat să măsoare diferențele între obiective și rezultate? Cine interpretează aceste abateri atunci când sunt constatate? Aceste întrebări crează două probleme:

- Cine este competent pentru a interpreta abaterile?

- Ce se întâmplă în cazul în care apare un dezacord asupra analizei rezultatelor?

În toate cazurile, unitatea periferică este în primă instanță răspunzătoare pentru măsurare și interpretare. Dar au unitățile centrale mijloace de a verifica validitatea acestei interpretări?

Din păcate, administrațiile centrale pot să nu aibă un acces rapid la informație, ceea ce are ca efect crearea unei suspiciuni și a unei îndoieli referitoare la realitatea progreselor înregistrate de către serviciile deconcentrate, ca și lăsarea serviciilor fără ajutor și consiliere. De exemplu, dacă un serviciu deconcentrat nu reușește să-și îndeplinească propriul set de obiective, cauza poate fi un management slab dar și unii factori externi (scăderea activității economice) sau o stabilire inițială greșită a obiectivelor. Administrațiile centrale au nevoie de mijloace de informare pentru a determina motivele.

Deși măsurarea poate fi realizată de către unitățile operaționale iar apoi verificată sau discutată cu ministerul competent, se pune problema de a ști dacă interpretarea abaterilor poate fi făcută doar de părțile ce sunt parte în contract sau trebuie să existe o capacitate de investigație care se extinde dincolo de interesul agențiilor. De exemplu, dacă obiectivul unei agenții este reducerea șomajului la persoanele cu vârstă cuprinsă între 20 și 25 de ani și nu se reușește îndeplinirea acestui obiectiv, eșecul se poate datora circumstanțelor economice pe care agenția ar putea să le explice; aceasta poate, în mod egal, necesita o reflexie asupra pertinentei acestui obiectiv (nu ar fi mai bine să se acționeze asupra unei alte categorii de vârstă?), sau asupra diferitelor scenarii ce ar permite atingerea obiectivului. O analiză de acest tip poate depăși competența părților contractante și poate necesita implicarea unei alte părți.

Unde există neînțelegeri ce privesc analiza rezultatelor există și pericolul pierderii motivației, atât a managerilor cât și a personalului. De aici necesitatea procedurilor de interpretare a rezultatelor - inclusiv diposițiile privind un dialog adecvat și echilibrat - și arbitrajul dezacordurilor.

Implementarea unei autonomii crescute a unităților operaționale este adesea bazată pe inovații în practicile de control, cum ar fi controlul politic parlamentar sau controlul realizat de organisme de audit independente. Aceste organizații pot crește cantitatea de informație pe care o dețin, de exemplu prin comandarea de studii, organizarea de audieri; solicitarea de lărgire a propriei sfere de competențe; și modificarea metodelor de lucru (audierea unor puncte de vedere mai diversificate).

C. Consecințele controlului

1. O viziune pozitivă a controlului

Problema consecințelor controlului se pune pentru că în aceste reforme controlul este perceput a realiza o ruptură prin raport la cultura administrativă anterioară care lua în considerare doar aspectul negativ, de sancționare, a controlului, fie el de natură jurisdicțională sau politică. Prin natura sa, controlul jurisdicțional este exercitat pe baza unui apel împotriva deciziei luate de o autoritate publică. Apelul evocă o eroare sau un fals comis de autoritate, și este direcționat împotriva acestei autorități. La fel, controlul politic se poate centra pe discuții referitoare la erori și identificarea celor responsabili. Același lucru este valabil și în cazul organelor administrative de audit a căror muncă poate consta în special în identificarea disfuncțiilor.

În aceste cazuri controlul este deci fondat pe erorile și greșelile unei organizații. Responsabilitatea administrativă sau responsabilitatea legală ar putea fi atât de gravă încât va fi dificil de aplicat, fiind foarte penalizantă pentru individ.

Ambiția afișată de către reformele de management este alta: controlul este centrat în principal pe rezultatele globale ale unei organizații și nu pe o decizie individuală punctuală. Acest lucru are câteva consecințe:

- Judecățile pot fi sau negative (dacă rezultatele sunt slabe) sau pozitive (dacă rezultatele sunt bune).
- Controlul nu poate fi exercitat în mod întâmplător. El trebuie să funcționeze într-un cadru dat și cu o periodicitate definită; el trebuie să se refere la obiectivele inițiale fixate în contract.

Responsabilitatea implică în mod clar o intenție de a atribui anumite rezultate unor cauze specifice. Anumite cauze pot fi găsite la nivelul personalului sau serviciilor; dar, dintr-un punct de vedere managerial este recunoscut faptul că un individ sau un grup de indivizi nu pot, doar ei, cauza o disfuncție particulară. Trebuie luate în considerare procedurile și reglementările existente într-o organizație și modificarea lor înainte de a se lua în considerare sancționarea personalului acuzat de disfuncții. Problema este cea a unei mai bune înțelegeri a cine este responsabil de ce anume, fără incriminări și fără credințe iluzorii că un singur individ poate controla funcționarea unei organizații. Exercițiul unei responsabilități crescute ce nu dă naștere blamărilor este o problemă ce trebuie considerată.

2. Sancțiuni și recompense

Este recunoscut în general faptul că un control eficace necesită un mecanism de sancțiuni sau recompense.

Țările membre au început recent să ia în considerare modul în care contractele trebuie să evolueze în timp. Ce tip de sancțiuni trebuie aplicate dacă obiectivele nu sunt atinse? Trebuie înlocuiți managerii? Trebuie alocate resurse mai puține? Trebuie redusă autonomia acordată inițial? Sunt aceste măsuri suficiente pentru a garanta că serviciul deconcentrat își realizează misiunile?

În teorie, contractele trebuie să prevadă atât penalizări cât și recompense. Totuși, se pare că în practică doar recompensele figurează în contracte. Putem cita:

- posibilitatea de păstrare a unei părți sau a totalității economiilor făcute;
- suplețea în materie de resurse, de efectiv, spre exemplu
- remunerarea directorului asociată parțial cu performanța organismului pe care îl conduce

În Suedia, un nou sistem de evaluare a calității managementului financiar în agenții (aplicat de Ministerul Finanțelor) permite aplicarea față de acestea de taxe diferite în funcție de clasament. Este o tentativă de reproducere a tehnicilor de evaluare a riscului din sectorul privat.

Contractele nu prevăd sancțiuni explicite, lucru ce lasă autorității ierarhice decizia de a sancționa sau nu, iar odată ce ea decide să o facă, de a determina natura și mărimea sancțiunilor. Deși deciziile sunt luate de la caz la caz, unele țări membre au adoptat o strategie generală, care, chiar informală fiind, este înțeleasă de către toți. În Marea Britanie, de exemplu, o agenție care a exagerat cheltuielile în mod semnificativ își va vedea alocările pentru anul următor reduse. Unele țări membre pot alege schimbarea termenelor și a condițiilor autonomiei în concordanță cu rezultatele, sau chiar reducerea nivelului autonomiei dacă ele consideră că experimentul a fost nereușit (Franța, Marea Britanie). Evaluarea performanței după trei ani poate duce la:

- redefinirea obiectivelor;
- introducerea competiției (testarea pieței);
- privatizarea organismului;
- schimbări în autonomie.

Circumstanțele economice neprevăzute pot conduce unele țări să suspende anumite recompense, cum ar fi posibilitatea păstrării unei părți sau a totalității economiilor făcute sau remunerarea asociată performanței și să nu păstreze decât sancțiunile.

Publicarea erorilor manageriale constituie ea însăși o sancțiune, după cum a observat Primul Ministru Australian:

Ca parte a unei dezvoltări continue în reforma managementului serviciilor publice, va exista o puternică concentrare pe valorificarea performanței efective și pe sancțiunile și recompensele asociate. În abordarea acestui mediu dur, nu trebuie să pierdem din vedere importanța orgoliului profesional a funcționarilor publici, mai ales la nivele ierarhice înalte. Respectul între colegi, satisfacția în realizarea corectă a sarcinilor dificile sunt valorizate. Aceasta poate fi relevant atunci când se discută sancțiuni. Expunerea publică a deficiențelor conduce la o jenă profesională. Adesea, această sancțiune va fi suficientă.

KEATING, P.J. (Iulie 1993), *Performance and Accountability in the Public Service*, declarația Primului Ministru în fața Parlamentului, Canberra.

3. Condiții prealabile aplicării sancțiunilor

Dificultatea în aplicarea sancțiunilor constă în doi factori:

- măsurarea rezultatelor trebuie să fie cât se poate de obiectivă (deoarece există un risc de contestare și de declanșare a unei polemici asupra acestei măsuri);
- sancțiunile trebuie să afecteze agenția, nu utilizatorii.

Obiectivitatea poate fi departe de a fi realizată din cauza lipsei unui sistem de informare satisfăcător și a unei culturi manageriale la toate nivelele organizației (obținerea de cifre pertinente, fiabile presupune o învățare pe mai mulți ani) precum și datorită dificultăților inerente ale măsurării performanțelor în sectorul public. Mai mult, o judecată fondată nu se poate mulțumi cu un singur punct de vedere. În Marea Britanie, de exemplu, National Audit Office verifică rezultatele pe care agenția le măsoară ea însăși, înainte ca aceasta să aloce personalului primele de performanță prevăzute în contract.

Unele sancțiuni sunt dificil de aplicat sau pot cauza efecte opuse celor vizate. De exemplu, reducerea costurilor de funcționare ale unei agenții poate avea ca și consecință penalizarea utilizatorilor care nu sunt responsabili pentru managementul slab al acestui organism (Finlanda).

Aplicarea sancțiunilor necesită mobilizarea administrațiilor centrale asupra coordonării contractelor. Ele trebuie să se doteze cu mijloace de a controla rezultatele în mod adecvat, să desfășoare un dialog ce poate fi câteodată dificil cu serviciile deconcentrate și să determine cum să aplice recompensele.

Astfel, se pot întâlni tipuri diferite de obstacole:

- tehnice (acuratețea măsurării);
- sociale (motivarea sau demotivarea personalului);
- politice (conflicte sau chiar dezbateri publice în legătură cu interpretarea diferită a rezultatelor);
- de echitate (cum să penalizezi un organism fără să penalizezi utilizatorii?)

D. Controlul și responsabilitatea politică

Una din dificultățile controlului este situarea lui la intersecția dintre o raționalitate tehnică (fondurile publice au fost utilizate de o manieră corectă, economic și legal?) și o raționalitate politică (fondurile au fost folosite conform preocupărilor parlamentarilor, ale guvernului sau ale cetățenilor?). Aceste două raționalități nu concordă în mod necesar.

În multe sisteme administrative responsabilitatea administrațiilor centrale este dublată și se extinde în obligația de a fi responsabile față de parlament. Totuși, acest control se poate exercita de o manieră foarte diferită în funcție de istoria constituțională și cultura diferitelor țări. În cele mai multe țări membre legislația poate permite a se face apel la organisme de control independente de tipul Curții de Conturi sau National Audit Office. Totuși, măsura implicării parlamentarilor în monitorizarea activităților administrației este variabilă. Unele parlamente sunt foarte atente la rezultatele agențiilor și ministerelor și întăresc responsabilitatea miniștrilor și a șefilor acestor agenții. Presa poate urmări, de asemenea, îndeaproape aceste probleme. În Marea Britanie, parlamentul a creat, pe lângă Comitetul Conturilor Publice, comisii permanente specializate pe departament ministerial: ele operează prin anchete (cerute în special de la National Audit Office) și prin audieri. Audierile și rapoartele sunt integral publicate ca și răspunsurile guvernului la recomandările pe care le conțin. Comisiile nu analizează doar rezultatele agențiilor ci ansamblul proceselor, de la nominalizarea directorilor la calitatea indicatorilor, incluzând și cerințele conținute în documentele cadru.

De asemenea, în Australia, procedura bugetară prevede că fiecare program trebuie să fie evaluat periodic; Ministerul Finanțelor exercită dreptul de a examina aceste procese sau de a furniza asistență tehnică unităților ca și pentru publicarea evaluărilor. La fel ca în Canada, răspunderea pentru evaluare ține în principal de fiecare ministru. Ceea ce garantează seriozitatea evaluărilor este interesul manifestat de parlamentari ce solicită date fiecărei administrații și au posibilitatea de a controla evaluările făcute de către administrație.

Totuși, capacitatea parlamentului de a exercita o funcție de monitorizare este în parte dependentă de claritatea obiectivelor inițiale fixate serviciilor deconcentrate sau agențiilor. Aceasta poate să fie nesigură atunci când obiectivele guvernamentale sunt prea vagi. Subiectul responsabilității în fața parlamentului pune de asemenea problema raportului între responsabilitatea miniștrilor și cea a directorilor de agenții sau servicii deconcentrate: cine trebuie să dea socoteală în fața parlamentului. În cele mai multe țări, principiul responsabilității ministeriale pune miniștrii în prima linie. Întotdeauna ministrul trebuie să explice rezultatele unităților deconcentrate pentru care este responsabil. Marea Britanie a fost una din primele țări membre care s-a confruntat cu această problemă. Ideea a fost că miniștrii au fost responsabili pentru strategie, în timp ce în practică directorul de agenție era responsabil pentru deciziile operaționale. Ministrul rămâne deci oficial responsabil și este la latitudinea lui să decidă dacă el sau directorul va răspunde întrebărilor parlamentarilor.

Totuși, se poate presupune că distincția dintre strategic și operațional nu este clară, și că tendința reformelor de a implica personal directorii agențiilor face mai dificilă atribuirea responsabilității. Poate fi ministrul cu adevărat responsabil pentru decizii administrative pe care este dificil să le cunoască și să le aprecieze? Trebuie ca directorii agențiilor să fie răspunzători pentru deciziile strategice care nu sunt sub controlul lor? S-au produs conflicte între miniștrii, care estimau că nu au avut suficiente mijloace pentru a orienta acțiunea serviciilor, și șefii de servicii deconcentrate ce considerau a nu fi responsabili pentru anumite rezultate ce puteau fi atribuite, în opinia lor, unor obiective la a căror formulare nu participaseră. Poate exista o tensiune între autonomia administrativă și responsabilitatea ministerială în fața parlamentului și a electoratului.

În Australia, un document de discuție asupra subiectului ("Accountability in the Commonwealth Public Sector: An Exposure Draft", iunie 1992 alcătuit de Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee) a suscitat reacții diverse, mai ales din partea parlamentului. Conform documentului, funcționarii sunt responsabili față de Directorul Executiv, care este responsabil în fața ministrului, care la rândul său este responsabil în fața parlamentului, iar acesta în fața cetățenilor. Astfel, funcționarii publici nu au o responsabilitate directă față de parlament.

Totuși, distincția nu este atât de clară precum ar putea părea din definiție. În cazul Australiei situația este mai dificilă din cauza faptului că obiectivele sunt dirijate nu doar în sensul

ieșirilor, ci și în cel al rezultatelor, pentru care miniștrii pot fi responsabili. Funcționarii publici intervin în fața așa numitelor “ Estimates Committee” pentru a justifica și explica acțiunea lor, dar în prezența ministrului lor. Ei pot interveni în lipsa ministrului, în fața altor comisii parlamentare, dar nu sunt nevoiți să comenteze politica guvernamentală. Prezența lor, în absența ministrului, este considerată de către puterea executivă ca un exercițiu practic și judicios și nu ca un semn al unei responsabilități directe față de Parlament.

O concentrare asupra rezultatelor conduce astfel la estomparea problemei responsabilității pentru rezultate a funcționarilor publici sau a agențiilor deoarece, în practică, este adesea dificil să trasezi granițe între operațional și politic. Totuși, unul din avantajele reformei este faptul că aceste probleme pot fi scoase la iveală.

Unele țări membre au observat că este dificil să concentrezi atenția parlamentarilor asupra măsurării performanțelor în administrații: cauzele acestei stări de fapt trebuie explorate. Există țări în care reforma este coordonată de Ministerul Finanțelor, lucru ce poate da imaginea unei raționalizări tehnice a administrației mai degrabă decât cea a unei reforme a managementului. Lipsa de interes a parlamentului se poate datora faptului că reformele nu apar ca o prioritate guvernamentală sau o acțiune de politici publice, depășind managementul intern al statului? Se poate mobiliza autoritatea politică asupra rapoartelor dacă nu există nici o analiză a efectelor acestor schimbări asupra societății sau economiei? Pe de altă parte, sarcina serviciilor publice este mai dificilă când obiectivele politice globale sunt vagi, excesive ca număr, contradictorii sau când nu pot fi traduse în obiective operaționale. Ce trebuie măsurat sau evaluat dacă nu se dispune de un punct de reper? Multe țări membre accentuează necesitatea ca autoritatea politică să fixeze obiective mai precise pentru a se asigura de o mai bună implicare a parlamentului.

Definirea obiectivelor la nivel politic va trebui să fie clară și logică.

Ministerul Finlandez al Finanțelor, (1992), *Public Sector Management Reform*

Dacă Congresul nu va lua în serios măsurarea performanțelor, nici agențiile nu o vor face.

BOWSHER, Charles A., Controlor General, (Mai, 1992), *Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results.*, Depoziție prealabilă în fața Comitetului pentru Afaceri Guvernamentale, Senatul Statelor Unite.

Mai mult, controlul în sistemul de măsurare a performanțelor și de autonomie contractuală a serviciilor deconcentrate implică faptul că atenția autorității politice, în special a parlamentarilor, trebuie să se concentreze asupra calității rezultatelor *globale* și asupra proceselor care au permis ca acestea să fie atinse. Totuși constatăm uneori că parlamentul continuă să se intereseze în mod esențial de probleme de management cotidian al serviciilor deconcentrate, de disfuncționalități punctuale, și apreciază rezultatele fără a ține cont de circumstanțele schimbătoare în care se înscriu. Acest lucru poate suscita o reacție paradoxală de demotivare a serviciilor care au curajul de a afișa obiectivele proprii. Dacă serviciul este criticat pentru că a greșit în realizarea unui obiectiv ambițios cu unul sau două procente, el va prefera să se doteze cu obiective mai ușor de atins, chiar dacă mai puțin semnificative.

În Suedia, Parlamentul s-a arătat recent dispus să ia în considerare rezultatele globale ale agențiilor.

Trebuie să avem o viziune pe termen lung a valorii comisiilor parlamentare. Trebuie să așteptăm și să încurajăm funcționarii să joace propriul lor rol în furnizarea de informații către comisiile parlamentare. Dar, dacă unii senatori adoptă o abordare mai suplă, ei ar putea obține în final un examen parlamentar mai eficace. Deoarece guvernul a îmbunătățit calitatea informațiilor furnizate Parlamentului, și pe baza unei așteptări crescute ca funcționarii să explice fondul politicilor guvernamentale și să raporteze acțiunile față pentru care sunt răspunzători, există o obligație corespondentă a membrilor comisiei de a se comporta profesional în rolul lor: de exemplu, să citească rapoartele, să evite “discuțiile nebuloase”, să planifice liniile lor de anchetă, etc.

KEATING, P. J. (iulie 1993), *Performance and Accountability in the Public Service*, O declarație a Primului ministru, în fața Parlamentului, Canberra.

Organismele generale de audit ar trebui să ajute politicienii, membri ai guvernului și parlamentari, să adopte această abordare prin concentrarea similară asupra globalității și nu asupra disfuncționalităților punctuale atunci când realizează audituri ale performanței.

Competențele și metodele de lucru ale organismelor de audit diferă în mare măsură de la țară la țară. Totuși, există unele țări membre, precum Marea Britanie, care dispun înainte chiar de lansarea reformelor manageriale, de un organism național de audit adaptat acestora. În alte cazuri, schimbările în materie de competență sau metode de muncă a organismelor de audit au fost introduse sau sunt în studiu.

Acum există o largă acceptare a ideii că este necesar mai mult decât un control financiar regulat. Guvernul consideră că a se limita la verificări nestatutare a “pierderilor, cheltuielilor și extravaganțelor” nu este suficient, în circumstanțele actuale, pentru a servi interesul responsabilității parlamentare sau pentru a ajuta un sector public să devină mai conștient de costuri.

De aceea, guvernul a decis că procesele de verificare trebuie întărite prin extinderea juridică a naturii controlului în ideea includerii unui examen formal și ex post facto al economiei și randamentului. De asemenea, guvernul a decis că în cazul eficacității - care poate fi adesea obiectul unei judecăți politice - procesul de control trebuie extins pentru a acoperi examinări, de pe o bază ex post facto, a suficienței măsurilor luate de către serviciile publice pentru evaluarea eficacității. Responsabilitatea primară pentru un sistem viabil de management va continua să fie managementul propriu fiecărui serviciu, și nu este în intenția noastră ca noul proces de control să încerce substituirea acestuia. Noile procese propuse acum trebuie să se dovedească a fi un ajutor eficace pentru parlament în munca sa de evaluare a manierei în care executivul se achită de responsabilitățile sale, asistând în același timp pe cei controlați în ameliorarea capacității de a asigura o mai bună valorificare a banilor.

The role of the Comptroller and Auditor General: A White Paper (1992), Dublin.

Această propunere a guvernului irlandez a devenit lege în primăvara anului 1993.

IV. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE

Scopul declarat al actualelor reforme ale managementului este îmbunătățirea performanței serviciilor publice prin folosirea abordării contractuale. Această abordare permite clarificarea, într-o manieră adaptată circumstanțelor, diferitelor aspecte ale responsabilității.

Rezultate variabile dar întotdeauna pozitive și promițătoare pot fi observate. Responsabilii (indivizi sau grupuri) sunt mai bine identificați. Un efort real este făcut pentru a specifica natura, câmpul și modalitățile exercitării. Dar sistemul ierarhic funcționează de acum în primul rând pe bază de acorduri și nu pe baza unor instrucțiuni și circulare. El are tendința de a slăbi opoziția tradițională între caracterul de concepție al administrației centrale și cel de executant al serviciilor operaționale.

Obligația de a asuma responsabilitatea se exercită pe baza raporturilor formalizate și rezultatelor evaluării, dar mai ales, pe plan intern, prin dialog și negociere între două nivele ierarhice. Responsabilitatea poate fi de acum mai ușor de determinat și, la diferite nivele în funcție de țări, se pot aplica sancțiuni sau recompense.

Totuși, analiza rezultatelor și existența sancțiunilor și recompenselor nu garantează în sine calitatea sau succesul unui sistem. Maniera în care analiza este efectuată și modul în care sunt decise sancțiunile și recompensele sunt factori la fel de importanți. Calitatea dialogului între cele două nivele ale ierarhiei (sau între un minister operațional și alte ministere) este la fel de importantă pentru succesul și viitorul reformelor ca și cele mai detaliate și formalizate tehnici de măsurare, monitorizări și tehnici de evaluare.

Astfel, deși noi metode manageriale implică dezvoltarea unei noi culturi sau “stări de spirit”, așa cum accentuează țările membre, tehnicile formale de măsurare, de monitorizare și de control joacă un rol crucial. Implementarea acestor metode este în fapt de natură a suscita o cultură a serviciului public bazată pe încredere. De asemenea, va crea o cultură parlamentară care se concentrează mai mult pe rezultate globale, atât pozitive cât și negative, decât pe eșecurile ocazionale în funcționarea globală a unui serviciu.

Perspective

Procesul reformei este unul de natură continuă. Problema ridicată în această lucrare va trebui abordată fără încetare pe parcursul procesului de reformă și pe măsură ce acesta face obiectul evaluării.

- Pot să persiste obstacole în atribuirea unei mai mari autonomii, care poate fi considerată de către anumite medii ca concesionarea unei puteri prea mari anumitor funcționari, expunând guvernul unor riscuri politice și bugetare importante.
- O anumită reticență poate, de asemenea, atinge stimularea sau recompensele ce premiază cele mai bune rezultate. Acest lucru poate să reflecte un punct de vedere conform căruia organizațiile sau instituțiile nu trebuie recompensate pentru performanțe pe care trebuiau să le realizeze oricum.
- A răspunde acestor preocupări necesită un puternic efort referitor la ameliorarea măsurării performanțelor, astfel încât, în măsura posibilităților, să se poată demonstra, grație unor performanțe crescute, avantajul ce poate fi reprezentat de reforme. Dar, în același timp, complexitatea inerentă și limitările măsurării performanțelor în sectorul public trebuie recunoscute, astfel încât informarea referitoare la rezultate să fie utilizată de o manieră oportună și pozitivă.
- Este de asemenea necesar să se aibă certitudinea că mecanisme adecvate ale responsabilității funcționează pentru a asigura monitorizarea și raportarea rezultatelor, astfel încât abaterile apărute față de obiective să poată fi relevate și acțiuni adecvate să poată fi inițiate pentru a păstra un control global. Prioritatea trebuie oferită sistemelor de informare pentru a sprijini

deconcentrarea, iar aceste sisteme trebuie să aibă ca finalitate, în măsura posibilului, o raportare sistematică a ieșirilor (și rezultatelor) ca și a intrărilor (costurilor).

- În cele din urmă, există o necesitate continuă de a motiva personalul. Acest lucru poate să nu fie o sarcină ușoară, deoarece personalul poate considera reformele ca fiind asociate cu restricții în servicii și cu condiții de muncă mai stricte. Este necesar ca funcționarii publici să adopte o cultură bazată pe performanță, să “facă mai mult cu mai puțin”. În timp ce experiența sugerează că un leadership viabil ce furnizează indicații și recompense adecvate poate schimba cu succes această cultură, procesele reformei necesită o coerență continuă a acestor semnale.