

The necessity and opportunity of introducing the system of performance indicators applicable to public services

Olivia Roxana POPESCU

Lect. Univ. Dr.

“Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

Abstract: With the development of society, human needs have become numerous and varied. Thus, the development and diversification of public services was due to the general progress of society that prompted new demands for humanity, needs which public power bodies, for reasons of general interest, were tempted to satisfy. Due to inability of operating mechanisms for economic and social adjustment was imposed broadening public services which led to the creation of new public services. State intervention in public services was justified either to ensure access to these, or to remove a private monopoly, or to achieve collective infrastructure or to manage inefficient activities such as public transport and waste collection. Key words: services, public services, performance indicators, efficiency, management.

Noțiunea de serviciu public este utilizată pentru a desemna o activitate de interes general, prestată de un organism, adică o persoană juridică, autorizată de o autoritate a administrației publice.

Definirea noțiunii de serviciu public are două accepțiuni :

- În sens material sau, cu alte cuvinte, ca tip de activitate de interes general pe care administrația înțelege ca trebuie să și-o asume.

- Definiere în sens organic, cu alte cuvinte, organismul cu ajutorul căruia se realizează o activitate de interes general.

Ca o noțiune complexă și esențială ce face parte din dreptul administrativ , acest concept a avut parte de numeroase modificări importante de-a lungul timpului, care i-au modificat înțelesul inițial.

Pe parcurs și până în prezent s-au conturat trei definiții care coexistă și acestea au fost amintite și în legislația comunitară. [1]

• Prima definiție, definiția clasică, apărută la începutul secolului XX , prezintă serviciul public drept activitatea de interes general prestată numai de o persoană publică.[2] În această accepțiune se menține definiția lui Duguit, care consideră că serviciul public este „activitatea pe care guvernanții sunt obligați să o presteze în interesul celor guvernați”. Un lucru evident este faptul ca serviciul public este definit după natura juridică a organului care îl prestează , acesta putând fii statul, colectivitate locală sau altă instituție publică, trebuind neapărat să fie o persoană publică.

• Definiția interbelică, a apărut datorită dezvoltării economice spectaculoase a societății care cerea servicii variate, flexibile și operative. Datorită faptului că până în 1939, aceste serviciile erau apanajul statului și instituțiilor sale și acesta numai putea face față, a fost nevoit sa încredințeze unele servicii publice și persoanelor private. Cu alte cuvinte a apărut ideea prestării unui serviciu public de către o firmă privată deși nu era prea clar în ce condiții activitatea unei persoane private putea fi un serviciu public.

În 1964, această dilemă este lămurită prin concepția lui Laubodere care arată că:” serviciul public este activitatea de interes general, prestată de o persoană privată având prerogativele puterii publice sub controlul administrației,,Din această definiție rezultă trei condiții:

Prima condiție este „interesul general,,. Este foarte greu sa delimităm până unde merge interesul general și de unde începe interesul particular daca analizăm activitatea unei persoane private. Activitățile necesare și activitățile profitabile sunt cele care ne ajută să facem distincția astfel :principalul obiectiv al serviciilor publice este interesul public ci nu obținerea de profit.

A doua condiție constă în „mijloacele puterii publice” care sunt privilegiile acordate persoanei publice care este în slujba interesului general și ca rezultat se bucură de autoritate în raport cu terții.

Ultima condiție „controlul administrației” derivă din faptul că o persoană privată poate presta un serviciu public numai daca o persoană publică ii solicită acest lucru. [1]

• Ultima definiție conturată după 1980 odată cu evoluția democrației, numită definiția modernă, recunoștea că unele servicii publice ce erau desfășurate de persoane private, nu trebuiau să se bucure neapărat de prerogativele puterii publice . [3]

Pentru a identifica un serviciu public, se au în vedere următoarele elemente:

Elementul material: serviciul public este o activitate de interes general. Serviciul public nu mai este privit ca un organism public, este privit drept ca o activitate care răspunde unui obiectiv de interes general și care poate fi asigurată și de către o persoană privată.

Elementul voluntarist, adică intenția puterilor publice. Un serviciu public există doar atunci când puterile publice își manifestă intenția de a-și asuma o activitate de interes general.

Elementul formal. Regulile ce se aplică activităților de servicii publice provin din acel regim juridic ce are în vedere activitatea de interes general în cauză. [4]

Serviciul public poate fi definit drept un ansamblu de activități organizate și autorizate de administrația publică pentru a satisface nevoi sociale în interes public .[5]

Alți autori [6] definesc serviciul public ca fiind „, acea organizație de stat sau a colectivităților locale , înființată de autoritățile competente cu scopul de a asigura satisfacerea unor cerințe ale cetățenilor , în regim de drept administrativ [7] sau civil, în procesul de executare a legii”.

O altă noțiune ce apare în contextul serviciilor publice este „întreprinderea publică”.

Întreprinderea publică este definită ca organizație în proprietatea statului, controlată de Guvern și care desfășoară activități ca o întreprindere economică . Printre serviciile furnizate de întreprinderea publică se numără: electricitatea, canalizarea, telecomunicațiile, furnizarea apei, etc. [8]

Serviciul public, presupune totalitatea activităților organizate de o administrație, cu scopul de a satisface nevoile sociale în interesul public, cu următoarele caracteristici:[9]

- satisface o nevoie socială;
- se află în raport juridic permanent cu sistemul administrativ care l-a înființat și care îl conduce;
- furnizează bunuri sau servicii care satisfac interesele unui grup sau entității;
- se supune regimului juridic reglementat de principii de drept public, ce îl diferențiază de cel al organizațiilor particulare;
- satisface interesele sociale generale pentru care a fost înființat;
- este creat sau desființat în urma unei decizii administrative de management;
- se realizează prin stabilimente publice;
- este de o tipologie variată.

Prin sistemul de indicatori de performanță este posibilă evaluarea consumului de resurse în raport cu rezultatele obținute după încheierea proceselor de realizare și furnizare a serviciilor și compararea acestora cu nivelurile stabilite ca obiective. Rezultatele care au fost obținute de managerii organizațiilor de servicii le-au întărit încrederea acestora în noul sistem, apreciind ca au o utilitate practică deosebit, deoarece:[10]

- Contribuie la cunoașterea situației reale a fiecărui tip de serviciu public
- Permite identificarea disfuncționalităților în procesul de realizare și de furnizare a serviciilor
- Oferă informații despre reacțiile clienților față de serviciile oferite
- Crează posibilitatea reorientării parțiale a unor servicii sau chiar renunțarea la cele care nu sunt cerute pe piața serviciilor
- Permite identificarea gradului de eficacitate a managerilor și executanților implicați în procesul de executare și furnizare de servicii
- Sprijină managerii organizațiilor de servicii să descopere care este cel mai eficient sistem de realizare și furnizare a acestora
- Permite o corelare a efortului personalului cu rezultatul obținut și cu nivelul de performanță realizat, etc.

Evaluarea performanțelor în organizațiile de servicii reprezintă o condiție prealabilă oricărui efort de îmbunătățire a gestionării serviciilor publice locale. Ca o consecință, are loc o întărire a controlului autorităților locale asupra gestionării serviciilor publice și, ceea ce este foarte important în orice sistem normal, asumarea răspunderii managerilor și executanților pentru calitatea deciziilor și pentru modul de implementare a acestora favorizând transparența activităților de interes public și colaborarea cu beneficiarii serviciilor oferite.

Din dorința reprezentanților managementului de a cunoaște exact percepția clienților vis a vis de serviciile oferite și dimensiunea efortului pe care organizațiile de servicii trebuie să-l facă pentru a ajunge la nivelul așteptărilor beneficiarilor, încă din anii 80 ,au început să fie determinați indicatorii de performanță în toate țările membre ale Uniunii Europene [11]. În etapa de început, au loc cercetări de piață care îi ajută pe manageri să descopere răspunsuri clare și obiective la următoarele întrebări:[10]

- Ce fel de servicii trebuie să fie oferite pe piață? Și în ce cantitate?
- Este eficient procesul de realizare și de furnizare a serviciilor?
- Sunt serviciile oferite suficient de diversificate?
- Există baza materială necesară furnizării serviciilor la nivelul așteptării clienților?
- Există o îmbunătățire sau o degradare a calității serviciilor oferite ?
- În ce măsură serviciile oferite răspund așteptărilor clienților?
- Cât de eficient este procesul de realizare și de furnizare a serviciilor publice ?
- În ce măsură obiectivele previzionate au fost realizate? etc .

În toate țările, procesul de introducere a indicatorilor de performanță pentru serviciile publice a fost unul coordonat pentru care s-a creat în timp util cadrul legislativ care să permită aplicarea lui și pe de altă parte capacitatea managerială a organizațiilor de servicii pentru implementare și îmbunătățirea mecanismelor interne de perfecționare continuă a acestuia. Un exemplu este Asnieres, un oraș francez care utilizează table de bord care conțin 49 de indicatori pentru aprecierea calității și eficienței serviciilor publice oferite de instituțiile publice din unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce. În Norvegia, Guvernul prezintă în Parlament anual un raport în care sunt analizați indicatori de performanță referitori la serviciile publice oferite de diferite organizații publice. În Marea Britanie s-a constituit o Comisie de Verificare la nivel

național care urmărește, compară și analizează permanent din punct de vedere economic și calitativ diferite tipuri de servicii publice oferite de organizațiile care desfășoară activitate în acest domeniu.[10]

Indicatorii de performanță, în toate aceste țări , au rolul de a evalua rezultatele unei activități desfășurate și în același timp de a exprima acest rezultat sub diverse forme: volum și calitate a prestației, eficiență economică, rentabilitate economică, eficacitate.

Serviciile publice se situează undeva la granița dintre logica concurențială și logica socială iar datorită acestui lucru procesul de determinare a indicatorilor de performanță este unul complex, fiind necesară obținerea unui echilibru între acestea. Logica concurențială se aplică serviciilor publice care au natură comercială și industrială. Logica socială reiese din faptul că alegerea cantității, calității și naturii prestațiilor sunt determinate de interesul public, fără a exclude aspectele de eficiență economică.

Evaluarea performanței în serviciile publice are următoarele elemente:[10]

- Identificarea corectă a nevoilor clienților,
- Determinarea obiectivelor și programelor corelate cu nevoile constatate,
- Realizarea unei calități a prestațiilor apropiată de nevoile cetățenilor
- Asigurarea celei mai bune productivități și a celui mai mic preț al serviciilor.

Aplicarea unui sistem de indicatori de performanță în sfera serviciilor publice este posibilă în orice context național, dacă cel puțin următoarele condiții vor fi respectate:

- Existența unui cadru legal care să stabilească limitele legale pentru definirea unor astfel de indicatori,
- Exprimarea unitară și transmiterea aceluiași concepte, definiții, abordări referitoare la indicatorii de performanță,
- Adaptarea instrumentarului managerial de analiză la diversitatea serviciilor publice,
- Continuitatea și îmbunătățirea continuă a sistemului indicatorilor de performanță pentru serviciile publice ,
- Monitorizarea permanentă a sistemului și acordarea de consultanță pentru aplicarea, analiza și evaluarea indicatorilor de performanță.

Sursele de informare posibile pentru elaborarea indicatorilor de performanță[12] sunt:

- Datele referitoare la necesarul de servicii publice:
 - Numărul de elevi dintr-o unitate administrativ-teritorială,
 - Numărul de kilometri de drum care trebuie întreținuți,
 - Numărul de călători care utilizează sistemul de transport public de suprafață, etc.
- Datele referitoare la resursele alocate:
 - Cheltuieli,
 - Venituri,
 - Gradul de satisfacere a nevoii sociale, etc
- Datele referitoare la rezultate:
 - Costul unei zile de spitalizare pentru diferite categorii de bolnavi,
 - Prețul serviciului de transport public cu tramvaiul sau alt mijloc de suprafață,
 - Informații statistice curente, etc.

Sistemul indicatorilor de performanță ce se aplică pentru serviciile publice cuprinde două categorii de indicatori de performanță, și anume : indicatori economici și indicatori de calitate. [13]

Din categoria indicatorilor economici fac parte costul serviciului, tariful și eficiența serviciilor publice.

Ca indicator de performanță, costul serviciului constituie punctul de plecare în studiile de productivitate, unde este comparat în timp și ponderat cu un indice, pentru a elimina influența inflației. Frecvent indicatorul se folosește pentru a compara și analiza evoluția productivității pentru un serviciu public.

Tariful serviciului reprezintă prețul de vânzare al serviciilor publice, ținând seama de costul investițiilor și de cel al intrărilor (apă brută, energie, forță de muncă).

Eficiența serviciilor publice de monopol, cum ar fi randamentul unei rețele de apă măsurată și facturată și cantitatea totală de apă produsă.

În ceea ce privește cea de-a doua categorie, calitatea este mai dificil de măsurat și cuantificat iar datorită acestui lucru, în instituțiile care oferă servicii din țările dezvoltate au fost elaborate și implementate sisteme de control al calității serviciilor, care urmăresc realizarea calității în fiecare din fazele procesului prin care se realizează serviciul public potrivit unor reguli și proceduri specifice.

- Indicatori tehnici care se referă în principal la volumul serviciilor, cum ar fi: numărul de persoane care frecventează bibliotecile publice, numărul de cereri primite pentru acordarea de ajutoare sociale, presiunea apei calde, apei reci, etc

- Indicatori de mediu: gradul de poluare fonică, gradul de poluare chimică, gradul de încărcare cu noxe a mediului ambiant, etc

- Indicatori specifici de calitate: calitatea apei potabile, gradul de puritate al apei potabile, temperatura la client a apei calde furnizate, gradul de confort în mijloacele de transport în comun, etc

- Indicatori de servire a consumatorului:

• Accesibilitatea serviciului: orele de program, timpul de așteptare pentru un serviciu public,

• Gradul de satisfacere al beneficiarului serviciului: nivelul de pregătire profesională a absolvenților de liceu.

• Eficacitatea managerilor organizației de servicii: capacitatea managerilor de a realiza obiectivele stabilite ale organizației de servicii

• Eficiența economică și managerială a organizației de servicii: valoarea resurselor cu care au fost obținute rezultatele și calitatea deciziilor de management.

În concluzie, indicatorii de performanță prezentați mai sus au rolul de a demonstra că există suficiente forme de determinare a gradului în care serviciile publice oferite satisfac nevoile sociale de interes general și în același timp permit determinarea contribuției fiecărui angajat, manager și executant dintr-o instituție publică la realizarea și furnizarea serviciilor oferite.

În același timp, sistemul indicatorilor de performanță reprezintă o bază concretă și obiectivă de motivare diferențiată a resurselor umane din organizațiile de servicii în funcție de gradul de realizare a obiectivelor stabilite și nivelul performanțelor obținute.[13]

Referinte

[1]Plumb I., Armenia Androniceanu , Managementul serviciilor publice, capitolul II , ,București , ASE, 2000.

[2]BEDRULE-GRIGORUȚĂ V. , Managementul serviciilor publice,Ed.Tehnopress, Iași , 2009, apud , Plumb I.,Managementul serviciilor publice,Ed.A.S.E,București , 2000.

[3]Plumb I.,Managementul serviciilor publice,Ed.A.S.E,București , 2000.

[4]Florea Vlad, Managementul serviciilor , Editura Eurostampa , Timisoara ,2008.p.44-45.

- [5].Androniceanu Amelia , Management public, Ed. Economică,1999, p.53.
- [6].BEDRULE-GRIGORUȚĂ V. , Managementul serviciilor publice,Ed.Tehnopress, Iași , 2009 , apud, Alexandru Ioan , Matei Lucia , Op.Cit.p.38-39.
- [7] Roxana DOBRIȚOIU, “Theoretical aspects concerning special legitimacy of an Ombudsman *in disputes the administrative court*”, Analele U.C.B., Seria Litere și Științe Sociale, Supliment nr. 2, 2015, p.42-54
- [8] BEDRULE-GRIGORUȚĂ V. , Managementul serviciilor publice,Ed.Tehnopress, Iași , 2009
- [9]Jordan N.,Managementul serviciilor publice locale ,ediția a-II-a , Editura C.H.Bech, București ,2010, p.25-36.
- [10]Florea Vlad, Managementul serviciilor, Editura Eurostampa , Timisoara ,2008.p.169-172
- [11] Ina Raluca Tomescu, *Strategia Uniunii Europene pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale*, Analele Universității „Constantin Brâncuși” Tg-Jiu, seria Litere și Științe Sociale, nr. 2/2012, pp. 80-92.
- [12] Neamțu Liviu, Neamțu Adina Claudia, *Strategic Management – How to build a strategic system on seven levels*, Academic Publishing, Deutschland, Germany, 2016, p. 298-301
- [13]Plumb I., Armenia Androniceanu , Managementul serviciilor publice, capitolul 15 , ,București , ASE, 2000