

Cadrul de analiză a performanțelor sectorului public

Alina Profiroiu

Lector universitar doctor

Marius Profiroiu

Conferențiar universitar doctor

Academia de Studii Economice București

***Abstract.** Improving the performance of public sector is the goal that is high on the policy agenda in almost all industrialized countries. Policy makers in individual countries are increasingly aware of the need to know how they are doing relative to the competition. But, the measuring public performance is not an easy task. One problem with such an analysis is the rather arbitrary selection of criteria, which necessarily affects the results.*

Key words: public sector; public administration; performance; externalities; public goods.

Ameliorarea performanțelor sectorului public reprezintă un obiectiv care are un rol important în agenda politică a tuturor țărilor industrializate. Performanțele sectorului public sunt în general strâns legate de performanțele economice globale ale diferitelor țări.

Majoritatea țărilor consideră că își pot ameliora funcționarea sectorului public prin utilizarea bunelor practici ale altor țări. Încă de la început, trebuie să reamintim faptul că pe decursul secolului XX și în special între cel de-al doilea război mondial și sfârșitul anilor '70, sectorul public a cunoscut o expansiune formidabilă. Mărirea sa, măsurată prin volumul cheltuielilor publice totale și prin produsul intern brut, s-a triplat, cel puțin, în unele țări mărindu-se chiar de circa patru ori, pentru ca la începutul anilor '90 să atingă o pondere de aproximativ 40-50% în aproape toate țările OCDE. De abia în anii '90, fiscalitatea a fost stabilizată și în numeroase țări chiar redusă.

Sectorul public înglobează un anumit număr de sarcini pe care societățile occidentale moderne nu le pot lăsa doar în seama mecanismelor pieței. Este vorba despre bunuri colective (publice)⁽¹⁾ și bunuri individuale ce implică externalități (efecte externe importante)⁽²⁾ (Musgrave, Musgrave, 1984). Este motivul pentru care statul este responsabil de funcțiile sociale importante precum

administrația publică, educația, îngrijirile de sănătate și serviciile sociale, protecția socială, securitatea și ordinea publică. Cu toate acestea, statul nu trebuie, în mod necesar, să furnizeze el serviciile care decurg din aceste funcții, ci poate delega această sarcină către organisme private fără scop lucrativ (școli, spitale) și către societăți comerciale (întreprinderi de construcții și întreprinzători de lucrări de infrastructură). Un al doilea mijloc de a apăra interesul public constă în a regla jocul pieței cu ajutorul legilor și reglementărilor.

În legătură cu sectorul public adeseori se ridică întrebări privind structura și rolul său în economie și în societate, dacă este sau nu prea dezvoltat, dacă este pus în mod real în slujba publicului și dacă este eficient. Unele din răspunsurile date sunt în funcție de epoci și de ideologii.

Într-un model tradițional, *sectorul public*, așa cum precizează Lane (1993), *servește publicului printr-un set de structuri ierarhice sensibile față de politicieni*. Aceștia din urmă sunt cei care au în vedere latura normativă a lucrurilor, urmărind interesele publice deoarece ei depind de publicul alegător, iar serviciile administrative (birocrăția) sunt cele care trebuie să asigure, în mod efectiv, ca scopurile să fie atinse. Acest model poate fi pus însă ușor la îndoială în ceea ce privește veridicitatea, eficiența

și aplicabilitatea sa deoarece, în opinia noastră, el este rupt de realitate.

În modelul marxist, *sectorul public face parte din suprastructură, este pus în întregime în slujba clasei dominante și reprezintă un sector neproductiv, parazitar*. Această concepție, în fapt, respinge structura și procesele democratice de tip pluralist.

Potrivit concepției ce stă la baza modelului liberal, *sectorul public este pus în relație de competiție cu sectorul privat. Frontierele dintre cele două sectoare, deși nu sunt bine delimitate, se află în continuă mișcare, variația acestora fiind decisă de societatea însăși, ca urmare a victoriei în alegeri a diferitelor curente politice*. Este de la sine înțeles faptul că sporirea sectorului public implică sporirea volumului cheltuielilor publice și, prin aceasta, o sporire a implicării statului în viața economică și socială.

Definirea sectorului public în economie trebuie precedată de selectarea unui criteriu de distincție între sectorul public și cel privat din varietatea celor existente la ora actuală.

Criteriile cele mai frecvente de delimitare a sectorului public precum *criteriul administrației publice, criteriul autorității publice, criteriul proprietății publice* sunt în opinia noastră unilaterale. Aceasta deoarece identificarea sectorului public cu administrația publică sau cu autoritatea publică, prin accentul pus asupra funcției bugetare, respectiv asupra funcției legislative a statului, oferă o imagine mult prea îngustă a sectorului public față de dimensiunea sa actuală reală.

Criteriul proprietății publice este de asemenea insuficient. Cea mai sintetică contestație care i se poate aduce este taxonomia acțiunilor publice propusă de Barr (1990). În opinia acestuia, *în funcție de modul de finanțare și de producere, acțiunile publice se împart în:*

- acțiuni cu finanțare publică pentru bunuri și servicii produse în organizații publice (apărare, justiție, ordine publică etc.);
- acțiuni cu finanțare publică pentru bunuri și servicii produse de întreprinderi private (efecte militare, alimente pentru cantine publice);
- acțiuni cu finanțare privată pentru bunuri și servicii produse în întreprinderile publice (energie, poștă, telecomunicații etc.).

Brown și Jackson (1986) menționează în acest sens tendința de a aborda sectorul public în strânsă corelație cu instituțiile politice, punând accentul pe regulile reale de luare a deciziilor, și nu pe latura normativă a opțiunilor publice.

Având în vedere toate aceste neajunsuri, vom porni în definirea sectorului public referindu-ne la *criteriul pozitiv bazat pe natura procesului de decizie*. Astfel, putem considera că *sectorul public sau statul este constituit din ansamblul organizațiilor în care prevalează modul de decizie politic sau colectiv, oricare ar fi regimul politic*

din acel stat: dictatură, monarhie, democrație reprezentativă sau directă. Aceste organizații sunt în principal:

- *administrațiile publice*, prin care înțelegem guvernele, fie ele naționale, regionale sau locale;
- *organismele de securitate socială* însărcinate cu organizarea sistemelor de pensii pentru limită de vârstă, pentru invaliditate, cât și a asigurărilor de sănătate, pentru accidente și pentru șomaj. Faptul că acestea fie constituie adevărate servicii ale administrației, fie că sunt relativ independente nu schimbă cu nimic această definiție, întrucât ele sunt direct supuse controlului puterii politice.

Conform conceptelor și normelor contabilității naționale și principalelor statistici privind cheltuielile și veniturile publice, criteriul reținut nu se poate aplica *întreprinderilor publice*, care în mod tradițional sunt considerate drept „întreprinderi” și aparțin sectorului instituțional.

Din punctul de vedere al analizei economice a sectorului public, această soluție este nesatisfăcătoare deoarece *între cele două categorii de întreprinderi publice, pe care le putem distinge, una aparține în mod indiscutabil sectorului public*. Astfel:

- o primă categorie este formată din întreprinderile de drept privat, al căror capital este în întregime sau în majoritate în mâinile statului, fie pentru că acesta le-a creat, fie pentru că acestea au fost naționalizate. Chiar dacă puterea publică poate exercita un control asupra lor, în virtutea participării sale financiare, aceste firme sunt asimilabile întreprinderilor private, deoarece ele vând bunuri și servicii private și sunt gestionate conform principiilor comerciale care prevalează în societățile private, adică au ca prioritate obținerea de profit. *Acestea reprezintă statul ca actor economic, care se conduce după principii comerciale la fel ca orice alt subiect economic din sectorul privat, care adoptă decizii în funcție de semnalele pieței și nu urmărește un obiectiv derivat din procesul de decizie politică*. Deși formularea este aparent paradoxală, realitatea confirmă existența unui „sector privat al statului”, iar criteriul deciziei publice exclude statul ca „antreprenor” din sfera sectorului public.

■ în schimb, întreprinderile de drept public, respectiv privat, care produc bunuri sau servicii cu caracter colectiv și care sunt finanțate în principal de stat, prin participatii de capital, împrumuturi și/sau subvenții, fac parte din sectorul public pentru că statul le impune, în detrimentul rentabilității, luarea în considerare a unor obiective de redistribuire, de ocupare, de dezvoltare regională sau respectarea unor norme de calitate specifice.

Luând în considerare modul de luare a deciziilor drept criteriu de delimitare a sectorului public de cel privat, vom analiza în continuare caracteristicile acestui proces în cadrul celor două sectoare.

Luarea deciziei în cadrul pieței este un proces descentralizat. Agenții economici își modifică opțiunea în mod independent unii față de alții. În timp ce consumatorii își exprimă cererea în funcție de preferințe, de venit și de prețul bunurilor pe care ar dori să le cumpere, întreprinderile iau în considerare tehnologia, costul resurselor productive (salarii, rata dobânzii, dividendele, renta etc.) și prețul la care ei cred că vor putea vinde bunul pe care îl oferă.

Rezultatul acestor nenumărate decizii individuale, cantitățile totale cerute și oferite se întâlnesc pe piață, unde, în principiu, după o perioadă de tatonări, ele se egalizează pe baza unui preț de echilibru.

Luarea deciziei politice este un proces centralizat, într-o mai mare sau mai mică măsură, în funcție de regimul politic, deoarece această caracteristică este mult mai predominantă în cadrul dictaturilor, decât în democrațiile directe.

Cu toate acestea, chiar dacă sunt bazate pe o constrângere aparentă, politicile publice (programele de cheltuieli, alegerea impozitelor etc.) fac și ele obiectul unei cereri și al unei oferte.

■ *Cererea de politici publice* emană de la cetățeni, care se exprimă fie în mod individual, prin intermediul alegerii reprezentanților, a dreptului la inițiativă, referendumului, a dreptului la politic, la grevă și manifestații, fie în mod colectiv, prin intermediul unor organisme precum partidele politice, sindicatele sau grupurile de presiune. Chiar dacă acest mod de exprimare a preferințelor este mai curând grosier, el permite comunității să-și manifeste așteptările în raport cu politica publică. Bogăția informației astfel transmise depinde, în mod direct, de ușurința cu care cetățenii se pot exprima din punct de vedere politic, cu alte cuvinte, ea depinde de costul acțiunii politice.

Datorită acestui fapt, în cadrul dictaturilor informația este foarte săracă și se îmbogățește odată cu lărgirea posibilităților de exprimare oferite de diferitele regimuri democratice.

■ *Oferta de politici publice* emană de la executiv, parlament și administrație, care concep și inițiază politicile cerute, încercând să satisfacă într-o cât mai mare măsură cererea. O analiză mai aprofundată demonstrează că, de cele mai multe ori, oamenii politici (ce acționează în parlamente și guverne trebuind să facă pe placul electoratului lor pentru a fi realeși) vor înclina, ca și funcționarii, să exploateze orice marjă de manevră de care ar putea beneficia pentru a-și atrage un avantaj personal.

Confruntarea opțiunilor exprimate de cetățeni sau de organisme de stat constituite pentru a apăra interesele acestora cu politicile concepute de puterea politică și funcționarii săi va conduce spre elaborarea unui ansamblu de soluții care tind, ca și în cadrul pieței, către un echilibru.

Trebuie să remarcăm însă faptul că *împărțirea tradițională a economiei în cele două sectoare, public și*

privat, nu mai este satisfăcătoare și ridică numeroase semne de întrebare.

Pe de o parte, *în secolul XX au cunoscut o largă dezvoltare organizațiile private fără scop lucrativ, care produc, pe o bază voluntară, servicii ce răspund unor nevoi colective ale unor categorii de populație.* Numărul și importanța lor au făcut ca ele să formeze astăzi un sector care se distinge de cel al economiei private. Spre exemplu, asociațiile de consumatori sunt organisme care urmăresc un obiectiv social de protecție și de informare a cumpărătorilor de bunuri și a utilizatorilor de servicii, cu prioritate în favoarea membrilor lor afiliați. Această activitate nonguvernamentală ar putea fi asimilată unui serviciu colectiv, întrucât de difuzarea informațiilor beneficiază nu numai membrii acestor asociații, ci ansamblul populației. Sindicatele, asociațiile de automobiliști, organizațiile caritabile sau religioase, anumite spitale sau școli constituie alte exemple de organisme care aparțin acestui sector specific.

Pe de altă parte, *statul recurge, în mod regulat, la reglementări pentru a constrânge ramurile economice să-și conducă afacerile în concordanță cu obiectivele politice pe care el le urmărește.* Această formă de intervenție prin legi și reglementări contribuie, în egală măsură, la imposibilitatea de a trasa o frontieră între sectorul public și privat.

Criteriul care oferă imaginea cea mai cuprinzătoare a sectorului public, ținând cont de relația actuală stat-economie, este în opinia noastră *criteriul producției publice* (Iancu, 1998). Conform acestui criteriu, *sectorul public* poate fi identificat cu *sistemul de producție a bunurilor și serviciilor publice*, într-o accepțiune care cuprinde, pe de o parte, procesul de formare a cererii și ofertei de bunuri și servicii publice, iar, pe de altă parte, sistemul instituțional specific acestuia (proprietate publică asupra avuției, decizie publică, mecanism de realizare a interesului public etc.). Acest criteriu permite abordarea sectorului privat, înțelegerea legitimității sectorului public, dar și a disfuncționalităților acestuia.

Admițând că granițele dintre sectorul public și sectorul privat nu sunt strict delimitate, *sectorul public* sau statul în sens economic poate fi definit drept „*ansamblul tuturor activităților desfășurate de stat*”. În acest context, *componentele principale ale sectorului public* sunt:

Instituțiile publice, care operează cu venituri de la bugetul public și care cuprind:

■ *Administrațiile publice centrale și locale*, care produc bunuri cu caracter public (servicii colective) destinate întregii societăți, respectiv colectivității locale. Repartizarea competențelor pe diferite niveluri administrative (central, local, regional etc.) depinde de natura bunului public (de deschiderea spațială a efectelor sale), de diferențele de gusturi și preferințe existente de la o regiune la alta și, nu în ultimul rând, de gradul de descentralizare admis de sistemul de decizie politică.

■ *Organismele de protecție socială* direct subordonate puterii publice și în care prevalează același mod de decizie colectiv. Organizat inițial sub forma unor societăți mutuale muncitorești care, pe baza cotizațiilor obligatorii, asigurau prestații doar pentru membrii lor, sistemul de asigurări sociale s-a transformat profund de-a lungul timpului, căpătând pe lângă funcția de asigurare și funcția de atenuare a inegalităților economice, de unde și denumirea actuală de organisme de protecție socială.

Întreprinderile publice care operează cu venituri obținute din vânzarea pe piață a producției proprii, cu subvenții sau transferuri guvernamentale și care cuprind:

- *regiile autonome, companiile naționale* (de regulă monopoli naturali, care nu sunt concurate de firmele private);
- *societățile mixte, cu capital de stat și privat* (aflate în concurență cu firmele private, fac parte din sectorul public, dar sunt mai apropiate ca mod de funcționare de sectorul privat);
- *bănci și societăți de asigurări cu capital de stat.*

Așadar, putem spune că nu există o definiție exactă a „sectorului public sau a economiei publice”. Teoria microeconomică nu este de acord cu o abordare pragmatică a sectorului public, privit ca rezultat al proceselor istorice și compromisurilor politice, o instituție organică în evoluție care s-a schimbat ca răspuns la imperatiile siguranței naționale și la modificarea așteptărilor sociale privitoare la statul bunăstării. Se sugerează o definiție a sectorului public prin evidențierea distincției dintre „piața privată” și „piața publică” sau, cel mai adesea, prin descrierea activităților (rolurilor) sectorului public (sau ale guvernului). Dar niciuna din aceste abordări nu ne furnizează o definiție categorială clară.

Încercând să punem în opoziție cele două sectoare tradiționale, putem descrie *sectorul privat* ca fiind un sector nereglementat, în care producătorii decid ce să producă în funcție de voința de a plăti a consumatorului, iar alocarea de bunuri și servicii se face în ultimă instanță în funcție de existența sau absența profiturilor, în timp ce *sectorul public* este un furnizor de servicii care sunt produse nu în funcție de cerințele pieței, ci în funcție de deciziile luate în cadrul proceselor democratice, iar alocarea serviciilor se face în funcție de nevoile celui care primește.

Ca urmare, termenul de sector public trebuie adesea utilizat într-o manieră puțin nuanțată (Kuhry, Van der Torre, 2002):

- în sens juridic, sectorul public cuprinde statul și organismele de drept public;
- în sens financiar, el înglobează statul, organismele de drept public, dar și instituții private finanțate în mare parte de stat, precum și organizațiile fără scop lucrativ din domeniul educației și sănătății;
- în sens funcțional, sectorul public cuprinde toate instituțiile din administrația publică, securitatea

socială, siguranța și ordinea publică, educația, sănătatea și serviciile sociale și culturale, oricare ar fi sursele lor de finanțare și forma juridică a producătorului.

Recesiunea de la începutul anilor '80 a convins numeroase persoane că această creștere foarte ridicată a cheltuielilor publice poate constitui un obstacol în calea unei creșteri economice echilibrate. Ca reacție la aceasta, în numeroase țări și-a făcut apariția o politică bazată pe austeritatea securității sociale și pe privatizarea întreprinderilor, având în frunte SUA lui Reagan și Marea Britanie a lui Margaret Thatcher. Această tendință a fost întărită de eșecul economiilor planificate din Europa de Est.

În egală măsură, în anii '90, a apărut doctrina *New Public Management*, ce viza o raționalizare a serviciilor publice. Raportul „*Reinventing Government*” (Reinventarea Guvernării) (Osborne, Gaebler, 1992) a fost considerat adesea drept principalul document ce a stat la baza acestui curent. Principiul de bază al acestui curent era ca finanțarea bugetară și/sau managementul serviciilor publice să țină seama de prestațiile furnizate (outputs) și de efectele obținute (outcomes).

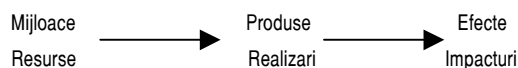
Recesiunea economică a ultimilor ani (2001-2003) a fost însoțită de o nouă creștere a ponderii cheltuielilor publice, ce a pus din nou sub semnul întrebării amploarea și organizarea sectorului public. La aceasta s-a adăugat nemulțumirea crescândă în ceea ce privește calitatea serviciilor sectorului public. Numeroși cetățeni din țările europene considerau calitatea serviciilor publice ca fiind insuficientă: listele de așteptare în sectorul serviciilor de îngrijire medicală, întârzierile și accidentele din domeniul transportului în comun, lipsa cadrelor didactice din învățământ etc. au fost teme abordate în dezbaterile publice. Temele de mare actualitate au fost responsabilitatea cetățenilor, austeritatea sistemului de securitate socială, raționalizarea activității guvernamentale și îmbunătățirea eficacității și calității serviciilor publice.

Stabilirea performanței unei organizații nu este un lucru ușor și cu atât mai mult pentru o organizație publică. În principiu, în sectorul public există o serie de dificultăți în definirea noțiunii de performanță:

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

Măsurarea performanțelor sectorului public presupune luarea în considerare a distincției dintre următoarele aspecte ce apar într-un proces de producție, și anume: mijloacele utilizate (input), procesul (throughput), produsul (output) și rezultatul, efectul (outcome). Din această perspectivă, putem stabili o legătură, pe de o parte, între

prestațiile publice și mijloacele folosite pentru a le obține și, pe de altă parte, între obiectivele realizate prin aceste prestații.



Măsurarea producției este adeseori dificilă datorită eterogenității acesteia. De exemplu, în sectorul sanitar, am putea clasifica pacienții în diferite categorii în funcție de tipul de îngrijire, gravitate sau diagnostic. Este deci necesar să putem grupa producția sub un numitor comun pentru a o putea raporta apoi la mijloacele utilizate. În sectorul privat, acest lucru nu reprezintă o problemă deoarece produsele individuale pot fi evaluate în funcție de valoarea lor, adică de prețul pieței. Dimpotrivă, în cea mai mare parte a serviciilor publice, acest lucru nu este posibil și diferitele categorii de produse trebuie să fie evaluate în totalitate cu ajutorul mijloacelor utilizate (costurile totale) pe produs, cu condiția existenței unor date în ceea ce privește producția.

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

a) *Măsurarea economiei de resurse:* ce poate fi definită ca obținerea de resurse de calitate adecvată, cu costuri mai scăzute decât cele prognozate. În această evaluare trebuie incluse toate costurile pertinente. O măsură a economiei de resurse poate fi raportul între prețurile de achiziție a inputurilor sau resurselor și valoarea așteptată, programată sau adoptată drept obiectiv.

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

c) *Măsurarea eficienței:* are în vedere relația dintre rezultatul obținut și mijloacele folosite pentru a-l obține. Un proces este eficient dacă obține maximum de rezultate posibile la o cantitate dată de resurse sau dacă utilizează minimum de resurse la un volum dat de rezultate. Orice organizație publică am lua în discuție, problema mijloacelor consumate se impune tot mai acut, cu cât statul încearcă să-și reducă pe cât posibil bugetele, dat fiind contextul economic dificil în care se găsește. Această situație ne obligă să punem un accent mai mare pe eficiență atunci când este vorba de performanța sectorului public.

În constituțiile europene de dată mai recentă, precum cea a Spaniei, eficiența și eficacitatea administrației publice

au fost semnalate ca principii constituționale, alături de alte principii clasice, cum sunt respectarea legii, transparența și imparțialitatea. În alte state, legea administrației se referă adesea la economie, eficiență, eficacitate (cunoscute sub numele de „cele trei E-uri”) și respectarea legii, ca principii care trebuie să conducă administrația publică în activitățile și deciziile sale.

În anumite cazuri, logica eficienței poate intra în conflict cu legea și cu procedurile administrative sau poate fi în contradicție cu anumite valori tradiționale ale serviciilor publice. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței. Unele proceduri pot intra în conflict cu un anumit aspect economic și pot afecta în mod negativ balanța dintre costurile și beneficiile financiare ale unei acțiuni administrative. Acest conflict a generat multe dezbateri, printre cele de natură instituțională, putând aminti procesul transferării activităților de producție către sectorul privat, administrația publică fiind cea care concepe aceste contracte și se ocupă de monitorizarea lor. Legislația Comunităților Europene prevede necesitatea unei administrații eficiente, având în vedere directivele și regulamentele Comunității. Acest lucru a obligat statele membre să facă modificări în structurile administrative și în procesele decizionale, cu scopul de a susține efectiv și în mod eficient implementarea legislației europene. De altfel și în România, în contextul pregătirii țării noastre în vederea integrării în Uniunea Europeană, strategia de reformă a administrației publice a stabilit câteva măsuri pentru îndeplinirea acestui obiectiv al eficientizării administrației: urmărirea unor scopuri clare și precise de către activitățile administrative, raționalizarea procedurilor administrative, generalizarea utilizării sistemului ghișeului unic, eficientizarea raporturilor dintre administrația centrală și locală, dintre autoritățile județene și cele locale din comune, orașe, municipii, crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale.

d) *Măsurarea eficacității:* are în vedere capacitatea unei activități de a produce rezultatul scontat. Cuantificarea ei este dată de raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul prevăzut la inițierea unui program. Aceasta presupune ca obiectivul să fie definit în prealabil, iar rezultatul obținut să poată fi măsurat cu ajutorul unui indicator.

Eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț. Bunurile sau serviciile pot fi furnizate de o manieră economică sau eficientă, dar dacă nu ating obiectivul (rezultatul) așteptat, putem spune că resursele folosite vor fi în mare parte risipite. Măsurarea eficacității este însă un proces mai dificil, datorită dificultăților ce apar în definirea obiectivelor. Totodată, uneori este dificil să cuantificăm în mod clar rezultatele obținute în urma unor programe, întrucât uneori rezultatele obținute pot fi influențate și de alți factori, care nu țin, în mod strict, de derularea programului respectiv.

Una dintre particularitățile de aplicare a conceptului de eficacitate în sectorul public este luarea în considerare atât a efectelor la nivel „macro“, cât și la nivel „micro“, fără de care s-ar pierde condițiile de reușită și ne-am îndepărta fundamental de sensul acțiunii serviciului public. Spre exemplu, la construcția unei autostrăzi, eficacitatea la nivel micro poate avea în vedere realizarea acesteia la costurile programate per kilometru, în timp ce la nivel macro ea are în vedere în ce măsură acea autostradă și-a atins obiectivele de reducere a timpului de transport, a numărului de accidente rutiere, a costurilor de transport.

e) *Măsurarea calității serviciilor*: urmărește gradul în care produsul sau serviciul răspunde nevoilor consumatorilor. În acest sens, calitatea înglobează eficacitatea unui program. Totuși, în general folosim acest termen într-un sens restrâns, prin referire la nevoile imediate sau directe ale utilizatorilor, cum ar fi punctualitatea, exactitatea, continuitatea și adaptabilitatea serviciilor, nivelul de confort și amabilitatea întâlnită în obținerea serviciului. Totuși *calitatea* nu este în mod suficient reflectată prin indicatori de produse bazați pe măsuratori cantitative.

Așadar, calitatea este un concept vag și complex și reprezintă capacitatea unui produs de a răspunde exigențelor consumatorului. Trebuie, de asemenea, să facem distincția între criteriile de calitate obiective și subiective, pe de o parte, și calitatea procesului, calitatea produsului și calitatea sistemului, pe de altă parte.

Drept *criterii obiective de măsurare a calității* putem aminti: procentul de trenuri care respectă orarele, timpul mediu de sosire a pompierilor sau a salvării la un incendiu sau un accident, procentul de cursuri anulate, procentul de rețete eronate, procentul de reclamații satisfăcute. Există însă numeroase aspecte ale calității care sunt dificil de măsurat, cum ar fi primirea prin rezervare a pacienților sau justetea intervențiilor medicale. Judecățile subiective privind produsul sau procesul de producție poate furniza informații suplimentare. Ele pot fi solicitate utilizatorului, unui observator extern sau personalului.

Pe lângă calitatea produsului și *calitatea procesului* poate fi, în egală măsură, pertinentă. În primul rând, *calitatea produselor* poate fi controlată în mod indirect, analizând dacă procesul de producție satisface anumite exigențe (formarea adecvată a personalului, respectarea procedurilor prescrise, măsurile de asigurare a calității). În al doilea rând, anumite aspecte ale procesului de producție care nu sunt legate în mod direct de produsul final pot avea și ele multă importanță pentru utilizator. De exemplu, toaletele curate în școli sau respectarea normelor de securitate contra incendiilor nu țin de produsul de învățământ propriu-zis, dar ele reprezintă condiții anexe importante care trebuie impuse învățământului. *Calitatea sistemului* are în vedere, printre altele, adaptarea ofertei la cerere, o inadaptare putând să antreneze o listă de așteptare

sau o inoculare. Procesul de producție este, în general, mai puțin raportat la efectele (outcomes) obținute, decât la produsele rezultate (outputs).

Această calitate a ofertei de prestații publice reprezintă o preocupare care se regăsește din ce în ce mai mult în programele de reformă a sectorului public în multe țări. Aceasta conștientizare are două explicații:

- pe de o parte, aproape toate guvernele au recunoscut legătura care există între calitatea serviciilor și performanța economică,
- iar, pe de altă parte, publicul percepe din ce în ce mai mult incidența pe care serviciile publice o au asupra bunăstării și vieții sale cotidiene și, ca urmare, el devine tot mai exigent în raport cu acestea și mai conștient de drepturile sale.

Cele mai multe țări au ajuns la concluzia că îmbunătățirea calității serviciilor publice presupune abandonarea de către administrație a stilului sau tradițional, bazat pe aplicarea rigidă a regulilor și procedurilor și adoptarea unei culturi orientate către client/consumator.

În absența indicatori de rezultate foarte obiectivi de apreciere a calității administrației, analiștii pot face apel la indicatori subiectivi precum:

- aprecierea subiectivă asupra calității activității autorităților publice;
- încrederea manifestată de populație față de administrația publică.

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

Calitatea subiectivă a autorităților publice reprezintă un indice care se compune din scorurile înregistrate în ceea ce privește birocrăția, transparența, eficacitatea și corupția. Acest indice compozit este pus în relație cu cheltuielile publice destinate „serviciilor publice generale” pe locuitor.

Analizele arată că există doar o slabă legătură între cheltuieli și performanța subiectivă. Astfel, țările care cheltuiesc mai puțin cu administrația publică realizează, în general, performanțe mai bune decât cele care cheltuiesc puțin mai mult. Chiar dacă ar exista o relație între cheltuielile destinate „serviciilor publice generale” și performanța subiectivă, nu ar fi permis însă ca ea să fie considerată drept o relație cauză-efect, fără a proceda la o analiză mult mai aprofundată. Aceasta deoarece există și alți factori care influențează această relație. Din analize însă, s-a observat, în general, existența unei puternice relații pozitive între calitatea subiectivă a autorităților publice și încrederea manifestată față de administrație.

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

g) *Măsurarea performanței globale*: are în vedere dimensiunile performanței, abordată în mod global.

Experiența a arătat că nu există o singură fațetă a performanței care trebuie atinsă, deși la nivelul unei organizații publice trebuie privilegiate unele dimensiuni ale acesteia, precum eficacitatea. Totodată, anumite dimensiuni individuale pot fi antagonice, în timp ce altele pot fi complementare, măsurarea performanței globale depinzând de cunoașterea aprofundată a tuturor interacțiunilor care au loc între aceste dimensiuni.

Este de asemenea util să facem distincția între obiectivele directe, măsurabile prin intermediul produsului finit, și obiectivele sociale mult mai profunde. Obținerea unei diplome la sfârșitul studiilor poate fi considerată drept un obiectiv direct al educației sau rezolvarea cazurilor delictuale drept un obiectiv al poliției. Un indicator de produs este în general mult mai eficace dacă exprimă mai bine obiectivul direct al procesului de producție. În spitale, de exemplu, analizele suferă adesea de lipsa de rigoare deoarece utilizează numărul de internări, zilele de îngrijire medicală sau de intervenții drept indicator, în loc să aibă în vedere tratamentele care au dat rezultate. Foarte importante sunt însă și obiectivele legate de efectele indirecte ale serviciilor furnizate. Este de asemenea necesar să stabilim și o legătură între producție și grupul-țintă.

Performanțele statelor-providență pot fi evaluate în funcție de instituțiile lor. O tipologie a statelor-providență, în funcție de instituțiile de protecție socială pe care le oferă, a fost dezvoltată de Esping-Andersen (1990). În acest sens, o importanță deosebită o are gradul de acces la infrastructuri, ce oferă o protecție împotriva pierderilor de venit și a sărăciei.

Pe baza unei teorii socioistorice confirmate printr-un model de analiză sociologică, au fost identificate trei tipuri de state-providență: liberal, corporatist și social-democrat, fiecare furnizând diferite prestații ce oferă o protecție socială. Prestațiile acestora diferă în funcție de diviziunea muncii (protecția primară) și de repartitia veniturilor (protecția secundară).

Studiile efectuate de specialiști asupra protecției sociale pe care le-o oferă cetățenilor au arătat că țările mediteraneene și cele ale Europei de Est se disting ca tip separat. Astfel, țările mediteraneene se caracterizează printr-o întindere limitată a asigurărilor sociale, dar printr-un nivel ridicat al dispozitivelor destinate pensionării. Țările corporatiste obțin un scor mediu pe cele două planuri. Țările liberale obțin un rezultat destul de prost pentru dispozitivele de pensii, iar cele social-democrate au un rezultat bun în ceea ce privește întinderea asigurării sociale oferite. Țările din Europa de Est se aseamănă destul de mult cu cele corporatiste, dar obțin un scor mai puțin ridicat pe cele două planuri.

Se observă totodată deosebiri în ceea ce privește responsabilitatea protecției sociale. Astfel, în statele liberale ea ține mai mult de individ, în statele social-democrate ea este atribuită autorităților publice, iar în statele corporatiste

ea ține mai mult de societatea civilă, adică de organizațiile și asociațiile profesionale.

Alte studii au stabilit o legătură între datele demografice și instituțiile statelor-providență. Mellens (1999) a observat legătura dintre datele privind natalitatea, migrația, parentalitatea și mortalitatea, pe de o parte, și caracteristicile structurii socioeconomice și culturale ale statelor-providență. Printre caracteristicile socioeconomice amintim nivelul venitului, educația și sănătatea populației. Caracteristicile culturale se referă, printre altele, la emanciparea femeii, gradul de conservatorism, gradul de individualism și gradul de postmodernism. *Aceste caracteristici permit realizarea unei clasificări ce corespunde, în mod global, unei tipologii a statelor-providență în funcție de protecția socială oferită.*

Astfel, putem distinge următoarele tipuri de state-providență: mediteranean, scandinav, central-european și est-european. Remarcăm însă că, în ciuda pozițiilor lor geografice, Irlanda este atribuită tipului mediteranean, iar Portugalia aparține tipului est-european. În ceea ce privește Irlanda, acest fapt se explică prin tradiția catolică a țării și puternica orientare către valorile familiale, iar în cazul Portugaliei putem considera că situația economică mai puțin prosperă a țării a contribuit la această poziționare. Putem remarca de asemenea că nu există niciun cadran liberal, iar Australia și Regatul Unit sunt mai aproape de tipul Europei Centrale.

Putem caracteriza, de asemenea, *statele-providență în funcție de gradul de realizare a anumitor drepturi fundamentale* (securitate, sănătate și educație). În scopul garantării acestor drepturi, autoritățile publice trebuie să furnizeze servicii de poliție, justiție, sănătate și educație. Prestatorii acestor servicii pot fi organizații private, publice sau fără scop lucrativ, toate făcând parte din sectorul serviciilor publice ale economiei.

„Tipologia sectorului serviciilor publice trebuie să se caleze pe caracteristicile de structură ale statelor-providență, care printre altele, determină și măsura în care statele-providență reușesc să le ofere cetățenilor lor drepturile fundamentale. Un factor important este de asemenea venitul de care dispune populația. Drepturile fundamentale pot fi realizate într-o manieră diferită în funcție de venitul disponibil”(SCP, 2004).

În domeniul educației, obiectivul este de a permite dezvoltarea potențialelor naturale. În general, principiul egalității șanselor poate fi concretizat prin două abordări: prima constă în faptul că autoritățile publice propun tuturor copiilor același parcurs școlar un timp cât mai lung posibil, pe când în cea de-a doua abordare, rolul instituțiilor este de a selecționa copiii, cât mai de timpuriu posibil, cu scopul de a le exploata potențialele lor specifice. În ambele abordări, potențialele pot rămâne neexploatate, cel al copiilor care promit în primul caz, și cel al copiilor defavorizați, în cel de al doilea caz.

Sistemul sanitar are drept obiectiv o populație cu o sănătate mai bună și cu o speranță de viață mai mare. În acest context, este indispensabilă o mai mare accesibilitate la sistemul de îngrijire medicală. Astfel, pot să existe diferite sisteme de finanțare și diferite forme de funcționare a pieței în funcție de maniera în care este repartizată responsabilitatea îngrijirilor medicale între cetățeni și autoritățile publice. Țările ce conferă această responsabilitate cetățenilor îi vor însărcina pe aceștia să suporte o parte a cheltuielilor sub forma unui tichet moderator⁽³⁾, dar le vor conferi în schimb mai multă libertate în ceea ce privește alegerea asiguratorului și a prestațiilor.

În domeniul securității și ordinii publice, obiectivul este asigurarea pe cât posibil a unui nivel redus al criminalității. În acest context, accentul poate fi pus fie asupra represiunii, fie asupra prevenției. Țările care favorizează represiunea investesc, în principiu, mijloace relativ importante în ceea ce privește sancționarea (penalizarea), iar țările care, din contră, favorizează prevenția, maximizează riscul de penalizare și minimizează riscul de recidivă.

Dat fiind că riscul de penalizare depinde de riscul care este luat și că acesta depinde, la rândul său, de eforturile de depistare ale poliției și justiției, această caracteristică este strâns legată de performanțele poliției și justiției încât ea poate fi utilizată cu greu pentru a realiza o tipologie a sectorului serviciilor publice.

Cheltuiala aferentă realizării drepturilor fundamentale poate fi realizată la diferite niveluri. Astfel, responsabilitatea primară în ceea ce privește garantarea anumitor drepturi fundamentale precum cel de securitate, sănătate, educație poate fi conferită *fie indivizilor* (de exemplu, printr-o participare mai mare a asiguratului sau printr-o franciză ridicată în sistemul sanitar), *fie societății civile* (de exemplu, organizații private din domeniul educației), *fie autorităților publice* (de exemplu, spitale sau închisori exploatate de stat). Indicatorii selecționați trebuie să reflecte aceste opțiuni politice. Pe de altă parte, ei trebuie să corespundă caracterizării sistemelor definite anterior. Astfel, *sistemul educațional* se diferențiază, în principal, prin gradul de diferențiere a cursurilor. În *sectorul sanitar*, țările se diferențiază în funcție de rata de finanțare publică sau privată și de orientarea mai universalistă (Beveridge)⁽⁴⁾ sau corporatistă (Bismarck)⁽⁵⁾ a sistemului.

În domeniul securității, un rol important îl joacă gradul de represiune și distincția dintre modelul bazat pe principiul contradictorialității și modelul inchiuzitoriu al justiției.

Însă performanțele sectorului public nu depind doar de mijloacele utilizate, ci și de amploarea și componența grupului-țintă. Astfel, pentru educație, grupul-țintă pentru cheltuielile pe persoană poate fi definit ca fiind cel al populației între 5 și 19 ani, pentru sănătate, ținând cont de îmbătrânirea populației, el poate avea în vedere cheltuielile

pentru sănătate consacrate celor de peste 65 de ani, care în medie sunt de trei ori mai mari decât cele ale restului populației. În ceea ce privește securitatea, cheltuielile nu țin de o componență demografică și, ca urmare, nu s-a adus nicio corecție în ceea ce privește amploarea grupului-țintă.

Pentru a caracteriza statele-providență din punctul de vedere al sistemelor și sectorului serviciilor publice, SCP a utilizat trei grupe de indicatori (SCP, 2004):

Prima grupă reprezintă nivelul mijloacelor utilizate pentru infrastructura sectorului serviciilor publice, ce poate fi reflectat prin:

- cheltuielile cu sănătatea pe locuitor (corectate în funcție de diferențele în ceea ce privește gradul de îmbătrânire a populației țărilor analizate);
- cheltuielile cu educația pentru persoanele între 5-19 ani;
- cheltuielile cu asigurarea securității pe locuitor;
- cheltuielile pentru administrația publică și apărare pe locuitor.

Acești indicatori trebuie exprimați în prețuri comparabile. Această dimensiune este puternic influențată de prosperitatea fiecărei țări.

Cea de-a doua grupă reprezintă *caracteristicile de structură ale finanțării infrastructurilor*. Această dimensiune reflectă măsura în care sănătatea și educația sunt finanțate de public sau privat. Remarcăm că aceasta are în vedere totodată și cheltuielile cu poliția și justiția, reflectând măsura în care delictele sunt urmate de pedepse cu închisoarea. Din analizele specialiștilor, s-a observat că țările orientate mai mult către privat țin să adopte o abordare mai strictă a problemelor legate de securitate. Cauza poate fi de ordin cultural, întrucât, în aceste țări, indivizii sunt mai responsabili pentru acțiunile lor.

Cea de-a treia grupă sintetizează *caracteristicile de structură ale prestației de servicii*, și anume: tipul de stat-providență, posibilitatea de alegere a furnizorului de îngrijiri, gradul de diferențiere al educației, tipul de sistem de drept penal.

Din analizele de mai sus, se poate remarca că există:

- pe de o parte, țări în care finanțarea asigurărilor sociale și a sănătății se bazează pe principii universaliste (*statul-providență de tip Beveridge*), în care educația este mai puțin diferențiată, iar judecătorul este neutru în jurisprudență (modelul conflictual);
- iar pe de altă parte, țările în care finanțarea asigurărilor sociale și a sănătății este bazată pe corporatism (*statul-providență de tip Bismarck*), în care educația este mult mai diferențiată și în care tribunalul participă activ la stabilirea adevărului în problemele de drept penal (modelul de cooperare).

În general, s-a observat însă că există o strânsă legătură între această a treia dimensiune și funcțiile tradiționale ale statului-providență (administrația publică și securitatea).

Inspirându-se din analizele realizate de Afonso et al. (2003), reluate într-un document al Băncii Centrale Europene, Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (SCP) a construit un *sistem de indicatori de analiză a efectelor sectorului public* care poate fi folosit de state drept cadru de analiză a performanțelor din prisma criteriilor stabilite de Agenda de la Lisabona. S-au folosit patru grupe de indicatori: *I. Stabilizarea și creșterea economică* (creșterea economică; rata șomajului; rata inflației și deficitul bugetar ca procent din PIB); *II. Redistribuirea bogăției* (rata sărăciei); *III. Alocarea serviciilor publice* (educație 1a: lectură; educație 1b: matematică; educație 1c: științe; educație 2a: rata abandonului școlar; educație 2 b: rata persoanelor cu vârsta în domeniul 25-34 de ani având o formare superioară; Sănătate 1: speranța de viață la naștere; Sănătate 2: rata anilor cu stare de sănătate bună; Sănătate 3: mortalitatea la nou-născuți; Sănătate 4: starea de sănătate subiectivă; Securitate: criminalitate);

IV. Calitatea administrației publice (birocrație; transparență; eficacitate; corupție).

Așadar, devenind conștiente de necesitatea de a-și îmbunătăți performanțele, toate țările au întreprins măsuri de îmbunătățire a performanțelor sectorului public, de mai mică sau mai mare intensitate, care au vizat reforma administrației publice care a urmărit în principal limitarea creșterii sale și adaptarea structurilor, cât și introducerea abordării strategice în cadrul administrației publice.

În concluzie, putem afirma că guvernarea trebuie să funcționeze în lumea reală; nu este o problemă de sisteme ipotetice existența în abstract. Improvizările în guvernare trebuie, așadar, să fie potrivite după procesele, instituțiile, culturile, valorile, resursele, condițiile și împrejurările existente și anticipate. Prin urmare, înainte de identificarea sarcinilor guvernării și prelucrarea proiectărilor cerute, trebuie să ne uităm la împrejurările în care guvernarea va trebui să se concetreză asupra analizei performanțelor sectorului public.

Note

- (1) *Bunurile publice* sunt bunuri a căror utilizare nu este supusă concurenței și nu este exclusivă. Altfel spus, *nonrivalitatea* presupune ca utilizarea bunului de către o persoană nu împiedică consumul acestuia de către alt utilizator, iar *nonexclusivitatea* exprimă faptul că terții nu pot fi excluși de la utilizarea unui bun. Digurile, apărarea, iluminatul public sunt exemple de bunuri publice (sau colective).
- (2) Efectele externe importante (externalitățile) se manifestă odată cu consumul unor bunuri individuale, precum educația (cetățenie responsabilă, productivitate), sănătatea (epidemii) și țigările (mortalitate precoce).
- (3) Tichetul moderator – partea care rămâne de plată în sarcina asiguratului deoarece rambursarea cheltuielilor legate de îmbolnăvire nu reprezintă decât o parte a sumelor plătite de asigurat.
- (4) Concepția de tip Beveridge (sistemele naționale de sănătate) a apărut în Marea Britanie după cel de-al doilea război mondial. Accesul la îngrijire este universal, iar oferta de îngrijiri este monopolul serviciului național de sănătate. El se bazează pe următoarele principii:
- universalitatea protecției sociale prin acoperirea întregii populații și a tuturor riscurilor sociale;
 - uniformitatea prestațiilor în natură, bazate mai mult pe nevoi decât pe venituri;

- finanțarea prin fiscalitate;
 - unicitatea, via gestiunea publică a ansamblului protecției sociale.
- (5) Concepția de tip Bismarck (asigurările sociale) a apărut în 1883 în Germania. Statul german a instituționalizat protecția socială împărțită înainte prin mai multe case de asistență. Asigurarea se distinge, în mod evident, de asistență prin faptul că protecția socială este acordată în contrapartida desfășurării unei activități profesionale. La baza acestui sistem stau patru principii fundamentale:
- o protecție exclusiv bazată pe muncă și, datorită acestui fapt, limitată la cei care au aceste drepturi prin munca lor;
 - o protecție obligatorie acelor salariați al căror salariu este inferior unei anumite sume și care nu pot recurge la prudența individuală;
 - o protecție bazată pe tehnica asigurării, care instaurează o proporționalitate a cotizațiilor în raport cu salariile;
 - o protecție gestionată de înșiși angajatori și salariați.
- În toate țările în care a fost adoptat acest sistem, protecția s-a generalizat puțin câte puțin prin extinderea la categorii de populație inițial neprotejate (angajați, studenți, lucrători independenți ...) și la riscuri care nu au fost luate în considerare inițial.

Bibliografie

- Schuknecht, A.A., Tanzi, V. „Public Sector Efficiency: An International Comparison”, Frankfurt/Main, *Document de lucru al Băncii Centrale Europene*, 2003
- Barr, N. (1990). *The Economics of Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, London
- Brown C.V., Jackson, P.M. (1986). *Public Sector Economics*, Martin Robertson, Oxford, ediția a-III-a
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press
- Friedman, M. (1955). *The Role of Government in Public Education* in R.A Solo (ed), *Economics and Public Interest*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press
- Hooghe, L. (2002). *The Commission europeenne and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge
- Iancu, A. (1998). *Bazele teoriei politicii economice*, Editura ALL, București
- IMD – *World Competitiveness Yearbook 2003*, Institute for Management Development, 2003
- Kuhry, B. en Torre, A. van der (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*, Den Haag, SCP
- Lane, E. (1993). *The Public Sector*, Lage Publications, London
- Mellens, M. (1999). *Uniformity and diversity defined*, în J. De Beer and L. Van Wissen (eds) *Europe: One Continent, Different Worlds*, Editura Cambridge University Press
- Musgrave, R., Musgrave, P.B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, Editura Prentice Hall
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, OECD Paris
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*, Editura Addison-Wesley Publ. Co.
- Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (SCP), *Public Sector Performance – An International Comparison*, Publication SCP 2004/I4