

EVALUAREA PERFORMANTELOR MANAGERIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

¹Gh. Zamani, ²Sv. Gorobievschi

¹Universitatea Liberă Internațională din Moldova, ²Universitatea Tehnică din Moldova

La începutul anilor 1990 în țările dezvoltate a fost conturat și promovat un nou model de management pentru instituțiile publice. Astfel, în Marea Britanie, specialiștii argumentau necesitatea de schimbare prin faptul că noul management public se bazează pe următoarele valori de bază: orientarea spre realizarea obiectivelor finale și nu asupra politicii generale promovate de politicieni; centrarea pe evaluarea performanțelor din instituțiile publice și considerarea eficienței economice ca formă finală de reflectare a acesteia; divizarea aparatului birocratic și gestiunii financiare; orientarea instituțiilor publice către piață; reducerea costurilor cu întreținerea și funcționarea aparatului administrativ, în general, și al instituțiilor publice, în special; remodelarea stilului de management din instituțiile publice punându-se accent pe rezultatele obținute etc.

Specialiștii americani I. Osborn și B. Gaebler au pornit de la premisa că administrația guvernamentală *“trebuie să fie reinventată”*. Ei considerau că principiile și valorile de bază pentru managementul public la nivelul administrației guvernamentale sunt: promovarea competiției între furnizorii de servicii publice; dezvoltarea dimensiunii participative a managementului public prin exercitarea controlului din afara sistemului birocratic de către membrii comunității, respectiv cetățeni; măsurarea performanței instituțiilor publice în funcție de rezultatele obținute și nu de volumul și valoarea intrărilor; orientarea conducerii instituțiilor publice către realizarea obiectivelor derivate din misiune și nu pentru aplicarea unor acte normative, regulamente și norme metodologice; considerarea beneficiarilor de servicii drept clienți cărora li se pune la dispoziție o ofertă variată de servicii de către diverși furnizori; descentralizarea autorității și încurajarea managementului participativ [2, p.14-34].

Desigur că schimbările radicale în managementul public, în general și în cultura organizațională din instituțiile publice, în special, implică o serie de costuri pe care administrația din țările dezvoltate au înțeles că trebuie să le suporte, în timp, pentru simplul motiv că nu există nici o cale de întors la modelul tradițional al administrației publice. Conform opiniei savantei din România A.Androniceanu, se pot identifica cinci categorii de performanțe în instituțiile publice: *performanțe financiare; performanțe bugetare; performanțe manageriale; performanțe politice; performanțe profesionale*[2, p.14-34]. Conceptul noului management public a A.Androniceanu bazat pe performanță consideră că *“cei 3E”* au un impact

semnificativ asupra procesului de management public. Astfel, aspectele economice sunt principalii criterii care stau la baza procesului de implementare a strategiilor și politicilor de furnizare a serviciilor, care permit respectiv să evalueze nivelul cel mai scăzut al costurilor necesare instituției publice pentru a satisface din punct de vedere cantitativ și calitativ interesul public [2, p.107-126].

Referitor la indicatorii de performanță, în administrația publică locală aceștia nu sunt specificații aparte. Ordonatorul principal de credite este ales de populație nu neapărat pe baza pregătirii profesionale. Verificările ulterioare care se fac au în vedere respectarea și aplicarea legii de către funcționarii publici ce își desfășoară activitatea în administrația publică locală. Mai mult decât atât, conform statutului funcționarilor publici aceștia trebuie să aplice legea în procesul de administrare a unității administrativ-teritoriale. La moment singurul mod relevant de apreciere a activității primarului este acel prin efectuarea de sondaje a populației din teritoriu, dar acestea fiind efectuate peste anumite perioade de timp nu aduc aprecieri și schimbări atât de operative.

Deoarece primarul ca manager al organizației conform legislativului nu are obligatoriu pregătire superioară sau managerială, inclusiv prin legislație (Legea 215 a Administrației publice locale a României), se încurajează stilul de conducere prin delegare. Acesta este motivat prin faptul, că s-a înființat postul de manager de primărie, ce trebuie aprobat în organigrama de consiliu local și angajat de primar prin concurs. De regulă, această situație se regăsește la primăriile cu venituri proprii ridicate ce își permit să susțină financiar o organigramă cu mai multe direcții și compartimente(primăriile: Eforie, Hirșova, București).

La primăriile cu baza fiscală mică și venituri mici, unde, de regulă, primarii nu au studii superioare sau manageriale se regăsesc stilurile de conducere autoritar, orientat spre rezultate, unde primarul mai mult mizează pe puterea dată de lege, știe tot și face tot sau utilizează stilul de conducere *„country”* (orientat spre cetățeni). Primarul este foarte apropiat de oameni, face pomeni electorale, mai tot timpul se plânge că altcineva e de vină pentru situația din localitate(consiliul local, guvernul sau consiliul județean) și mereu povestește ce ar face și câte ar face dacă ar avea bani. Pentru localitățile mici aceste stiluri au priză la oamenii cu pregătire medie sau puțină managerială ce sunt majoritari, deci șansele de realegere a primarului

sunt mari (primăriile comunelor Agigea, Tuzla, Poarta Albă).

Stilul de conducere participativ, este cel care permite obținerea unor rezultate bune; acest fapt reiese din analiza avantajelor și dezavantajelor fiecărui stil în parte. Acesta se regăsește la primăriile unde primarii au studii superioare, cunoștințe și experiență elocventă în management și consiliul local nu agreează angajarea de manager de primărie (primăriile Techirghiol, Cernavoda, Mărășești). Soluția pentru ameliorarea situației este constituirea unui corp profesional de înalți funcționari publici și manageri de primărie, plătiți de la stat pentru a avea venituri decente ce să le permită implicarea deplină și să micșoreze tentațiile de fraudă, iar primarii să-și poată numi un manager de primărie pe perioada mandatului. În România cu ajutorul Institutului Național de Administrație s-a început formarea acestora, dar legislația în această direcție nu a fost finalizată.

Administrația publică locală a orașului **Techirghiol** la acest indicator se prezintă astfel: având în vedere necesitatea de evaluare operativă a performanțelor managementului în administrația publică locală (APL), autorii propun aplicarea unor indicatori, care reflectă întocmai volumul și calitatea muncii primarului în teritoriu: *kilometri de rețea de apă, de canalizare executați; numărul de străzi asfaltate; kilometri rețele de gaz instalate ș.a.*

Dar dacă am utiliza acești indicatori ar trebui ca unii primari să nu mai fie aleși, dar acest lucru nu se întâmplă. Cel mai elocvent exemplu ar fi cazul primăriei orașului **Techirghiol**, unde un primar a deținut această funcție timp de 14 ani, din anul 1990 până în anul 2004, iar din analiza SWOT efectuată a reieșit clar managementul dezastruos aplicat de acesta datorită lipsei pregătirii adecvate și nerecunoașterea importanței specialiștilor în domeniu. Menținerea funcției atâta timp, în viziunea autorilor, a fost posibilă datorită aplicării *stilului de conducere „country”*, cu cetățenii și celui dictatorial în cadrul primăriei. La acesta s-a adăugat lipsa informării corecte ce a dus la absența la vot a cetățenilor, facilitării de avantaje pentru oamenii potenți din oraș ce au sprijinit financiar campania dezinformând populația și lipsa reacției adecvate a autorităților statului.

În anul 2005, au avut loc alegeri anticipate, deoarece primarul ales în 2004 a demisionat, acesta nereușind să redreseze situația financiară a organizației, cu toate că 51% din membri consiliului local și ai consiliului județean erau din același partid cu el. Având în vedere cele expuse mai sus, autorii propun pentru evaluarea performanțelor a organelor APL următorii indicatori [3, p.73 -81]:

1. Rata de creștere a veniturilor din sursele proprii ale primăriei în Bugetul local (la capitolul de venituri și cheltuieli). De menționat faptul, ca în perioada analizată nu au fost mărite taxele și impozitele locale, cu excepția indexării acestora la gradul de inflație din această perioadă, care în medie constituia 7 % anuale, iar singurul nou

impozit a fost cel pe terenul agricol introdus prin lege în 2007. Creșterea veniturilor la capitolul impozitului pe terenul agricol, a fost de 300 mii lei/an. Analizând veniturile din taxe și impozite pentru anii 2005; 2006; 2007; 2008 se constată o creștere sănătoasă, având la bază colectarea corectă a taxei de habitat prin trecerea ei pe rolul fiscal ca taxă nu ca serviciu prestat; lărgirea bazei fiscale prin vânzarea a 20% din terenul rezervă; impozitul pe terenul agricol. Acestea schematic se prezintă astfel (v. tabelul 1):

Tabelul 1. Rata de creștere a veniturilor din surse proprii la Bugetul local (nivel I).

Indicatorii economici	2005	2006	2007	2008
Impozite și taxe locale (mii lei)	1400	1580	2500	2600
Rata de creștere a impozitelor și taxelor locale, %	-	112,9	158,2	185,7
Impozite și taxe noi (mii lei)	-	-	300	300
Rata de creștere a inflației, %	108,6	104,9	106,6	-
Rata de creștere a inflației cumulată, %	108,6	113,9	121,4	-
Creșterea reală a impozitelor și taxelor locale, ori	-	1,04	1,4	1,36

Sursa: întocmit de autori

Formule de calcul :

$$RCIT_{an} = [IT_{an} / IT_{2004}] \times 100$$

$$RRCIT_{an} = [(IT_{an} - IT_{noi}) / (IT_{2004} \times RCIC_{an-1})] \times 100$$

S-au folosit următoarele prescurtări :

- RCIT – Rata de creștere a impozitelor și taxelor;
- IT – Impozite și taxe;
- RCIC – Rata de creștere a inflației cumulată;
- RRCIT - Rata reală de creștere a impozitelor și taxelor.

Creșterea reală a impozitelor și taxelor locale, ne permite să evaluăm gradul de lărgire a bazei de impozitare în condițiile menținerii creanțelor la un nivel constant. O analiză a datelor prezentate evidențiază o lărgire a bazei de impozitare cu 187 % în perioada de mandat numai prin impozitul pe terenul vândut, la care în următorii ani se va adăuga impozitul pe clădirile ce se vor construi cu valoare de c. a. 10 ori mai mare și eventuale taxe pe activitățile turistice ce se vor dezvolta. Toate aceste au loc cu utilizarea a numai 20% din potențialul existent, de teren și fructificarea la maxim a oportunităților.

2. Rata de creștere a Bugetului Consolidat la capitele de venituri și cheltuieli. Acest indicator ne permite să evaluăm activitatea primarului atât ca manager dar și ca om politic ce trebuie să atragă resurse financiare externe de la guvern și de la consiliul județean. Referitor la evoluția Bugetului consolidat de venituri și cheltuieli al orașului **Techirghiol** situația se prezintă astfel:

Tabelul 2. Rata de creștere a Bugetului Consolidat, nivel I.

Perioada luată în studiu	Bugetul Consolidat la capitolul Venituri și cheltuieli, mii lei (BV)	Rata de creștere a Bugetului (RCB), %	Defalcările din Bugetele locale nivelul II sau Central și sume atrase prin HG (DBC), mii lei
2005	4500	-	2227,5
2006	4850	108	2742,5
2007	14500	322	4029,8
2008	17650	392	3929,8

Sursa: întocmit de autori

Formulele utilizate în calcul sunt :

$$RCB = BV_{an} \times 100 / BV_{2005},$$

$$PDBC = DBC_{an} \times 100 / BV_{an},$$

$$RCDBC = DBC_{an} \times 100 / DBC_{2005}$$

unde :

- BV = Bugetul consolidat la capitolul Venituri și cheltuieli;
- DBC = Defalcările din Bugetele locale nivelul II sau Central și sume atrase prin HG;
- PDBC = Ponderea Defalcărilor din Bugetele locale nivelul II sau Central și sume atrase prin HG;
- RCDBC = Rata de creștere a defalcărilor din Bugetele locale, nivelul II sau Central și sume atrase prin HG.

Compararea ambelor tempouri arată că rata de creștere a Bugetului este mai mare decât tempoul de creștere a defalcărilor din Bugetele locale II sau Centrale, desprinzându-se astfel următoarele concluzii:

- managementul aplicat în cadrul primăriei este unul performant, ducând la o rată de creștere impresionantă a BVC în perioada mandatului;
- gradul de autonomie locală al UAT[3, p.274], a crescut considerabil prin creșterea considerabilă a aportului veniturilor proprii la BVC ;

3. Gradul de eficiență al utilizării resurselor investiționale. În perioada de integrare a României în UE APL are posibilitatea de a valorifica investițiile străine revenite din diferite structuri europene, de aceea, în opinia autorului acest parametru este foarte important în evaluarea performanțelor APL. Acesta ne indică dacă studiile de fezabilitate și proiectele au fost bine făcute și dacă s-au făcut licitații deschise fără încredințări mascate, sau la limita legii. Acest indicator evidențiază dacă s-a reușit să se facă economii prin utilizarea corectă a legislației în domeniul achizițiilor publice(nr. 34 din 2006), aplicându-se criteriul prețului cel mai mic. În viziunea autorilor acest indicator permite o corelare a stadiului realizării investiției cu plățile efectuate. Acest aspect este foarte important pentru a lua măsuri din timp la urgentarea lucrărilor cât și la asigurarea finanțării.

Formula de calcul este :

$$GE = (SA \times 100) / [SU \times (200 - GR)],$$

unde :

- SA = sume alocate;
- GR = gradul de realizare a investițiilor;

Tabelul 3. Gradul de utilizare a investițiilor anuale(Techirghiol).

Perioada	Sume alocate (SA) Mii lei	Grad de realizare a investițiilor (GR), %	Sume utilizate (SU) Mii lei	Gradul de eficiență (GE) < 1, > 1
2006	550	100	495	1,11
2007	3500	95	3250	1,03

Sursa: întocmit de autori

- SU = sume utilizate;
- GE = gradul de eficiență.

Analizând acest indicator în dinamică se desprind următoarele concluzii:

- în cadrul primăriei *Techirghiol* au fost bine făcute studiile de fezabilitate și proiectele;
- investițiile programate și finanțate au fost executate în timpul alocat (perioada mandatului);
- licitațiile au fost transparente, iar ofertele obținute au dus la prețuri mai mici decât cele estimate datorită concurenței.

4. Numărul de adrese/documente a căror soluționare nu a depășit termenul limită. Acest indicator are legătură directă cu gradul de satisfacere al intereselor cetățeanului de activitățile primarului în teritoriu. Cum vedem din tabelul de mai jos în medie ponderea numărului de adrese restante în activitatea primăriei *Techirghiol* în anul 2007 a constituit în jur de 1%, ceea ce confirmă o situație bună, dar poate fi și îmbunătățită.

Tabelul 4. Numărul de documente, a căror soluționare a depășit 30 de zile/luna/an, 2007 (Techirghiol)

Lunile anului	Iulie	August	Septembrie	Octombrie	Noiembrie	Decembrie
Total adrese	3613	2988	3201	3009	2301	2576
Adrese restante	22	28	13	11	12	15
Ponderea adreselor restante, %	0,6	0,9	0,4	0,4	0,5	0,6

Acest indicator permite încadrarea în prevederile legislației în domeniu anume a Legii nr.544 din 2001 "Privind liberul acces la informațiile de interes public", publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 663 din 23/10/2001 și Ordonanța nr.27 din 30.01.2002 "Privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor", Monitorul Oficial, Partea I, nr. 84 din 01/02/2002.

5. Gradul de transparență în efectuarea procedurilor manageriale. Acest indicator ne permite să apreciem facilitatea accesului la informație pentru primărie. Așa, efectuarea

audiențelor în timpul alocat indica dacă managerul a estimat corect numărul de probleme și dacă reușește să explice și să convingă într-un timp rezonabil fiecare petent asupra soluțiilor pentru situația semnalată. Referitor la acest indicator timpul alocat acestei activități a fost preconizat de 2 ore săptămânal. La începutul mandatului, în 2005, durata audiențelor era de 5 ore, deci era o problema referitoare la modul în care funcționarii primăriei răspundeau la doleanțele cetățenilor. Aplicarea principiilor noului management, utilizarea instrumentelor acestuia, stabilirea și implementarea strategiei adecvate a condus la faptul că în anul 2007 timpul pentru audiențe să fie limitat la 1,5 ore.

Întâlnirile cu tinerii și pensionarii au avantajul verificării feedback – ului asupra acțiunilor primăriei referitor la două categorii importante de cetățeni atât numeric cât și ca impact asupra cetățenilor celorlalți. Este important ca aceste întâlniri să se facă în corelare cu realizarea celorlalți indicatori de evaluare a performanțelor APL: întocmirea Scrisorilor; prezentarea Bugetului local (la capitolul de venituri și cheltuieli) și Raportul anual de activitate, actualizarea paginii WEB, deoarece există tema de discuție indusă de manager. Gradul de realizare a acestui indicator este de 75%, iar din experiența în domeniu minimul acceptat este de 51%, 65% - reprezintă situație acceptabilă, 75% - reprezintă o situație bună, 85% - una foarte bună.

Tabelul 5.

Lunile anului	Ianuarie	Februarie	Mar-tie	Aprilie	Mai	Iunie
Total adrese	2211	2351	3112	3207	3570	3441
Adrese restante	25	15	24	19	12	17
Ponderea adreselor restante,%	1,1	0,6	0,7	0,6	0,33	0,5

Fiecare parametru are o pondere funcție de importanță alocată. Dintre aceștia mai importanți sunt: efectuarea audiențelor în timpul alocat ce și estimarea corectă a numărului de probleme și răspunsuri mulțumitoare la acestea; întâlnirile cu tinerii și pensionarii ce permit informarea directă, preluarea problemelor și feedback –ul. Ceilalți sunt un suport important pentru cei doi parametri prezentați detaliat de autori. Urmărirea acestor indicatori de performanță ne dă o imagine asupra situației reale în APL și confirmă necesitatea aplicării de corecturi în vederea atingerii parametrilor propuși.

Indicatori de performanță aplicați pentru APL a orașului *Techirghiol*, pot fi aplicați în aceeași măsură și în celelalte primării din România în baza datelor de lucru ce se găsesc în documentele financiar-contabile ale tuturor primăriilor. Aplicabilitatea acestor indicatori de performanță în administrația publică locală este necesară și posibilă deoarece:

- indicatorii actuali ne dau o imagine clară asupra situației reale a managementului și performanțelor acestuia în APL, fiind simpli în calcul;
- indicatorii propuși stau la baza contractului încheiat cu managerul de primărie, care orientează activitatea Primăriei spre un management performant;
- indicatorii propuși de evaluare a performanțelor APL asigură interferența administrației centrale în modalitatea în care unitățile administrației locale își execută sarcinile atribuite;
- indicatorii propuși reies din divizarea clară a sarcinilor între administrația centrală și locală și din cerințele Cartei Europene privind Exercițiul Autonom al Puterii Locale a Consiliului European, și desigur, Constituției României;
- gradul de evaluare a autonomiei locale la fel este unul din cei mai importanți indicatori de evaluare a performanțelor managementului în APL în condițiile integrării;
- indicatorii propuși nu vin în contradicție cu distribuția atribuțiilor partenerilor individuali ai administrației publice locale la ambele nivele (I-Primăria și II-Județul);
- veniturile încasate în procesul de executare a bugetului suplimentar la cele aprobate, precum și economiile de cheltuieli, cu excepția mijloacelor ce urmează a fi virate în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale, rămân la dispoziția APL;
- indicatorii propuși întru evaluarea performanțelor organelor APL confirmă autonomia acestora declarată în actele legale, în prezentul sistem de administrație locală al României și în contextul integrării în UE.

Bibliografie

1. *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 204/2001, cu completările și modificările ulterioare.*
2. **Androniceanu, A.** *Noutăți în managementul public.* București, Editura Universitară, 2005, Ediția a II-a. -320 p.
3. **Gorobievski, S.** *Autonomia locală în Republica Moldova: privire comparată. Tezele conferinței Internaționale științifico-practice "Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică", Chișinău, 18 mai 2005, p.73-81.*
4. **Gorobievski, S.; Maximilian, S.** *Cuantificarea dezorganizării în activitățile economice. Revista „Economie și sociologie”, Nr.2 2006, p.44-55.*
5. *Module Institutul Național de Administrație. Programul de formare specializată pentru ocuparea unei funcții corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, 2007 – 2008.*

Recomandat pentru editare: 10.02.2009