

ISTORIA ȘI EVOLUȚIA MĂSURĂRII PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC

THE HISTORY AND EVOLUTION OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Performance measurement started to be done since the end of the 19th century. In the first phase (which lasted until the 1980s) the focus was on financial indicators such as profit, profitability or productivity. This system was designed for industrial operations and aims to reduce costs, increase the efficiency of labor and the use of machines. The fact that everything is expressed in monetary terms makes it difficult to evaluate on two increasingly important scales lately: quality and time. In addition, the structure of the economy has changed, where services are increasingly important (where productivity is harder to quantify) and the cost structure has changed significantly. Another problem of these performance measurement systems is the inadequacy to the requirements of the public sector.

Keywords: *public institution, management, performance, performance indicators, public administration*

Măsurarea performanțelor, este considerată de anumiți specialiști, ca având rădăcinile în sistemele timpurii de evidențiere contabilă. În acest sens, H.T. Johnson (1981) [6, p.515] citează sistemul contabil folosit de casa De Medici ca un excelent exemplu de măsurare a performanțelor în perioada pre-industrială, sistemul contabil folosit asigurând o bună evidențiere a costurilor și a produselor tranzacționate, precum și a veniturilor și profiturilor înregistrate de pe urma tranzacționării, fără a recurge la anumite tehnici sofisticate cum ar fi analiza și calculația de cost.

Totuși, majoritatea specialiștilor consideră că adevărata istorie a măsurării performanței apare odată cu revoluția industrială (începutul secolului XIX), și trecerea de la producția și comercializarea mărfurilor manufacturate individual la producția de serie.

Vorbind despre evoluția măsurării performanței, B. Anderson și T. Fagerhaug (2003) [1, p.63] consideră că măsurarea performanței începe odată cu perioada industrială și odată cu apariția conceptelor de productivitate și de măsurare a productivității. În opinia lor, o lungă perioadă (perioada anilor 1900 – 1980) cei doi termeni, respectiv performanță și productivitate, au fost considerați sinonimi, în ciuda unor înțelesuri diferite pe care le comportă termenul de productivitate față de termenul de performanță în anumite contexte și situații.

La modul general, la fel ca și termenul de performanță, și productivitatea exprimă de fapt, evident într-o formă sau alta, gradul de eficiență al unui proces, activitate sau organizație. De altfel, ca și definiție generală, productivitatea exprimă eficiența utilizării forței de muncă și a mașinilor, fiind de multe ori exprimată în termeni financiari, lucru care facilitează o mai

bună înțelegere și interpretare a acestui termen (Naghi și Stegorean, 2004) [7, p.108].

Tot referitor la evoluția măsurării performanțelor, T.D. Fry și J.F. Cocs (1989) [4, p.55] sunt de părere, în studiile lor referitoare la performanță, că, începând cu perioada interbelică, se pun bazele metodelor tradiționale de măsurare a performanțelor, metode bazate numai pe evidențierea contabilă și financiară a rezultatelor firmelor (evidențind numai câștigurile imediate ale firmelor), fiind concentrate asupra evaluării rezultatelor obținute în trecut de departamentelor interne ale organizației.

O perioadă semnificativă în evoluția conceptelor de performanță și de măsurare a performanțelor unei organizații o constituie perioada anilor 1980-1995.

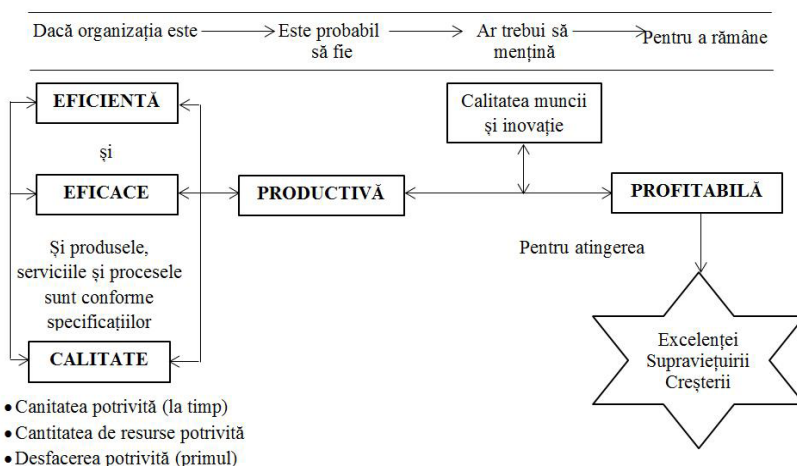
Odată cu dezvoltarea industrială și apariția unei concurențe acerbe pe piețele de desfacere, simpla evidențiere contabilă a rezultatelor financiare și a costului de producție nu mai constituie surse de încredere necesare menținerii firmelor pe piață și asigurării succesului viitor al acestora. Evaluarea succesului organizațiilor numai din perspectiva productivității nu mai poate fi considerată unicul criteriu care să explice succesul sau insuccesul firmelor pe piață.

De altfel la începutul anilor 1981, O.W. Wight remarca faptul că succesul firmelor japoneze ca și organizații s-ar datora, în principal, folosirii unor sisteme de măsurare a performanțelor pe termen lung și nu al măsurării performanțelor financiare imediate. De asemenea, el semnala că, preponderent în firmele japoneze, indicatorul de performanță al unui angajat nu se bazează pe evidențierea cantității și numărului efectiv de produse efectuate sau pe valoarea creată de respectivul angajat prin munca sa, ci pe evidențierea respectării fluxului și al programului de zi cu zi de producere a produselor.

Se poate afirma cu certitudine că începând cu această perioadă termenele care definesc performanța și măsurarea performanței încep să apară tot mai mult în studiile și în literatura de specialitate, surprinse ca și concepte cu conotații mult mai complexe și de substrat față de simpla analogie cu productivitatea. În acest sens, trebuie remarcate studiile lui D.S. Sink și T.C. Tuttle [10, p.99], întreprinse în anii 1980, privind măsurarea performanțele în organizații din sfera privată.

Teoria lor privind performanța unei organizații nu se bazează pe o simplă relație de tip input/output al angajaților sau pe o cuantificare simplă a productivității, ci consideră acest termen ca fiind un complex de relații între diferite criterii (criterii evidențiate în figura 1).

Figura 1. Complexitatea relației dintre criteriile de performanță



De asemenea, vorbind despre măsurarea performanței, și R.G. Eccles (1991) [3, p.133] consideră că perioada anilor 1980 poate fi considerată ca și o perioadă de «revoluție» în domeniul măsurării performanței, perioadă în care atenția comunității academice și a practicienilor s-a îndreptat spre „ce trebuie” făcut de către organizație în vederea schimbării sistemelor tradiționale de măsurare a performanțelor existente, bazate pe evidențierea costului – ca urmare a neajunsurilor acestor metode, cu sisteme mai potrivite, care să reflecte atât obiectivele curente cât și mediul organizației.

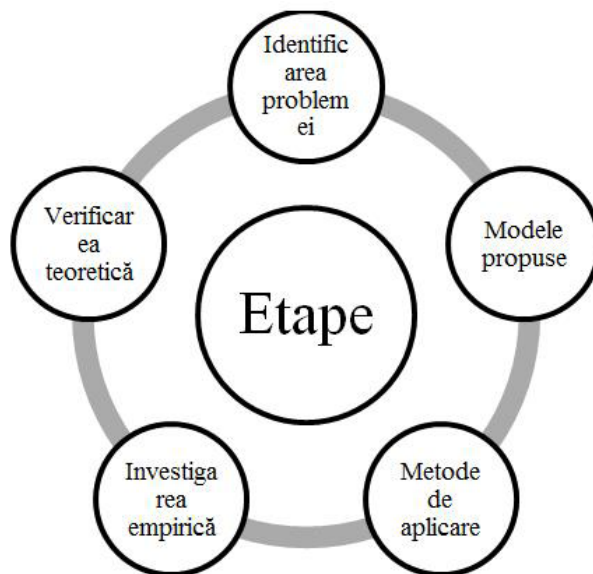
Cert este că în perioada anilor 1980-1995, au apărut și s-au dezvoltat sistemele moderne de măsurare a performanței care relaționează diferiți indicatori de performanță financiari cu cei non-financiari. Pe de altă parte, în această perioadă s-au pus bazele acelor procese pe care o organizație trebuie să le urmărească și să le urmeze pentru a fi în stare a-și proiecta și a-și implementa acele sisteme de măsurare a performanței care să îi asigure evidențierea cât mai clară a performanțelor sale.

De asemenea, în această perioadă au apărut multe dintre modelele și schemele privind măsurarea performanței, cum ar fi „tabloul de bord echilibrat” – „balanced scorecard” a lui Kaplan și Norton, „prisma performanței” a lui Kennerley și Neely, „modelul-matrice a performanței” al lui D.P. Keegan, R.G. Eiler și C.R. Jones, „piramida SMART” a lui Lynch și Cross, „modelul determinantilor și al rezultatelor” al lui Fitzgerald, ca suport consistent pentru procesele menționate mai sus. Obiectivul principal al acestor modele a fost de a ajuta organizația să își definească cât mai clar și precis setul de măsuri care să reflecte, la rândul lor, atât propriile obiective cât și propria performanță.

Perioada de după 1995, se poate caracteriza din perspectiva măsurării performanței prin încercarea de rafinare a teoriilor și modelelor apărute, precum și de testare empirică a modelelor-cadru ce stau la baza construcțiilor sistemelor de măsurare a performanței.

În ultimii ani se observă o încercare de redefinire a modului de evidențiere și măsurare a performanței, respectiv o redefinire a modalității de implementare a sistemelor de măsurare a performanței, acest lucru datorându-se în special faptului că multe dintre aceste sisteme nu au condus la rezultatele scontate sau dorite. Acest lucru se datorează în special creșterii așteptărilor din partea organizațiilor în ceea ce privește creșterea nivelului de performanță a acestor sisteme. În acest sens, multe organizații considerau că, odată implementat, un anumit sistem de măsurare a performanței bazat pe un anumit model conduce automat la creșterea nivelului de performanță. Cu toate că implementarea unui sistem de măsurare a performanței ajută într-o mare măsură la creșterea nivelului de performanță, acestea nu trebuie privite ca o «rețetă» sau metodă miraculoasă și universală care rezolvă toate problemele organizației. Vorbind despre evoluția sistemelor de măsurare a performanțelor începând cu anii 1980 până în prezent, specialistul A. Neely (2005), consideră că această etapă poate fi clasificată în cinci faze, evoluția fiind privită ca un proces dinamic și ciclic (fig. 2).

Figura 2. Etapele evoluției sistemelor de măsurare a performanței



Astfel, în opinia lui A. Neely, prima fază din evoluția măsurării performanței începe la începutul anilor 1980, tema principală fiind discutarea problemelor legate de sistemele de măsurare a performanței – tendința acestor sisteme fiind de evaluare a performanțelor organizației numai sub aspect financiar și/sau evidențierea disfuncționalităților și a altor aspecte negative care apar la aceste sisteme (Raboca, 2008) [9, p.88]. În esență această etapă, a fost denumită faza de „identificare a problemei”, respectiv faza în care au apărut discuțiile care evidențiau, așa cum menționam mai sus, punctele slabe ale sistemelor de măsurare a performanței și impactul lor asupra organizației.

Începutul anilor 1990, perioada celei de a doua faze, se caracterizează prin apariția soluțiilor generale potențiale, care încercau să elimine neajunsurile problemelor dezbătute de specialiști în anii 1980, referitoare la sistemele de măsurare a performanțelor. În această perioadă au apărut și s-au dezvoltat „modelele-cadru generale”, care propuneau diferite căi și modalități de explicare și abordare a performanței, etapă denumită etapa „modelelor generale”. De asemenea, în această etapă apar modele generale – modelele cadru, dintre care se pot enumera: piramida performanței, tabloul de bord – balanced scorecard, modele care, deși nu ofereau o soluție exactă sau o metodologie detaliată privind modul de măsurare a performanței, prezentau schematic cum ar trebui măsurată performanța unei organizații.

Faza a treia în evoluția măsurării performanțelor, o constituie faza „metodelor de aplicare”, fază care implică cercetări, dezbateri dar și discuții aprinse privind modul în care ar trebui aplicate modelele-cadru de măsurare a performanțelor propuse în perioada anterioară. Începând cu anii 1990 apar, în literatura de specialitate, tot mai multe metodologii și căi de aplicare a celor mai populare modele-cadru ale măsurării performanței. De asemenea în această fază organizațiile încep să implementeze modele și metodologii de măsurare a performanței complexe care îmbină metodele și indicatorii de performanță financiari cu metodele și indicatorii de performanță non-financiari.

Faza a patra în evoluția măsurării performanțelor, începută la mijlocul anilor 90`

și incluzând începutul anilor 2000, o constituie perioada de „investigare empirică” a modelelor și metodelor de măsurare a performanțelor, denumirea generică de „investigare empirică” fiind legată de faptul că în această perioadă tot mai multe organizații au recurs la aplicarea și implementarea diferitelor metode, într-o formă mai mult sau mai puțin complexă, de măsurare a performanței, dând astfel posibilitate specialiștilor și cercetătorilor din domeniu de a verifica practic, pe baza datelor colectate, modelele, metodele și metodologiile teoretice propuse în faza anterioară. De altfel, în această perioadă, implementarea unui sistem de măsurare a performanței, în special modelul de măsurare a performanței de tipul „tablou de bord”, era privită de organizații ca o soluție universală menită să rezolve totalitatea problemelor cu care ele se confruntau. Ideea că odată implementat un sistem de măsurare a performanțelor, problemele cu care se confruntă o organizație vor dispărea, a condus în final la o mare deziluzie și la rezultate discutabile. Datele empirice colectate de specialiști în urma proceselor de implementare a sistemelor de măsurare a performanței au relevat faptul că eșecul parțial și rezultatele sub nivelul așteptărilor privitoare la măsurarea performanțelor s-ar datora atât deficiențelor modelelor teoretice propuse – insuficiența explicării și modelării teoretice a măsurării performanței, cât și modul de implementare practică a acestor modele.

De exemplu, studiile recente a lui S. Brignall (2002) [2, p.45], Ittner CD & Larcker D.F. (2003) [5, p.90] relevă faptul că, în anumite cazuri, rezultatele implementării unui sistem de măsurare a performanței de tipul „tablou de bord” sunt relativ contradictorii și sub așteptările preconizate, lucru care a determinat chiar punerea sub semnul întrebării a utilizării acestui tip de metodă de măsurare a performanței (Raboca, 2008) [9, p.101].

Faza actuală a evoluției măsurării performanțelor, începută odată cu trecerea în noul mileniu, în opinia lui A. Neely, o constituie faza de „verificare teoretică” a modelelor și metodelor de măsurare a performanței. Evidențele și datele empirice adunate de-a lungul fazei de „investigare empirică” au determinat, inevitabil, o regândire și o re poziționare a modului de interpretare teoretică a ceea ce înseamnă măsurarea performanței pentru o organizație. În urma criticilor privind validitatea unor modele-cadru, metode și metodologii de măsurare a performanței, eforturile specialiștilor s-au îndreptat spre studierea, explicarea și dezvoltarea unor modele și metode de măsurare a performanțelor dinamice care să înlocuiască metodele și modelele statice.

BIBLIOGRAFIE

1. Anderson, B. și Fagerhaug, T., *Performance Measurement Explained, Designing and implementing Your State of the Art System*, Milwaukee (WI): ASQ Quality Press, Milwaukee, 2003.
2. Brignall, S., ‘The balanced scorecard: an environment and social critique’, *Proceedings of the 3rd International Conference on Performance Measurement*, Boston, 2002.
3. Eccles, R., G., ‘The performance measurement manifesto’, 1991, *Harvard Business Review*, January-February, Vol.69, No.1, pp. 131-137.
4. Fry, T., D. și Cocs, J., F., ‘Manufacturing performance; local versus global measures’, 1989, *Production and Inventory Management Journal*, 2nd Quarter, Vol.30, No.2, pp. 52-56.

5. Ittner, C., D. și Larcker D., F., 'Coming up short on non-financial performance measurement', 2003, *Harvard Business Review*, November, Vol.81, No.11, pp. 88-95.
6. Johnson, H., T., 'Towards an understanding of nineteenth century cost accounting', 1981, *The Accounting Review*, Vol. LVI, No.3, pp. 510-520.
7. Naghi, Mihai, Stegorean R., *Managementul producției industriale*, Cluj-Napoca: Editura Dacia, 2004
8. Neely, Andy, 'The evolution of performance measurement research, 2005, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol.25, No.1, pp. 1271-1279.
9. Raboca, Horia, *Măsurarea satisfacției clienților serviciilor publice*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2008.
10. Sink, D., S. și Tuttle, T., C., *Planning and Measurement in Your Organization of the Future*, Norcross: Industrial Engineering and Management Press, 1989