



MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI JUDICIARE

**MANUAL DE FORMARE
PENTRU
GREFIERII DIN CADRUL INSTANȚELOR ȘI PARCHETELOR**

JESPER WITTRUP

2011

Managementul Performanței Judiciare

Manual de formare pentru grefierii din cadrul instanțelor și parchetelor Jesper Wittrup

2011

Această publicație a fost posibilă datorită sprijinului Băncii Mondiale, prin intermediul Acordului de Împrumut pentru finanțarea Proiectului „Reforma Sistemului Judiciar” (BIRD 4811 RO), în baza contractului nr. 53/31.05.2010, încheiat între Ministerul Justiției (Direcția pentru Implementarea Proiectelor cu Finanțare Externă/MJ-DIPFIE) și Consultantul East West Management Institute (SUA)/EWMI și Institutul Român de Training (România)/IRT, pentru implementarea proiectului “Asistență tehnică pentru elaborarea programelor de studiu pentru noul plan de formare al Școlii Naționale de Grefieri și pentru furnizarea de programe de formare pentru patru materii noi”.

MJ-DIPFIE deține toate drepturile cu privire la această publicație, care nu poate fi copiată, transmisă sau folosită, în întreg sau în parte, în format fizic sau electronic, de către nicio persoană fizică sau juridică, fără autorizarea prealabilă, în scris, a Ministerului Justiției, cu excepția Ministerului Justiției și a Școlii Naționale de Grefieri (SNG), în calitatea lor oficială.

Manualul „Managementul Performanței Judiciare” a fost elaborat de JESPER WITTRUP în baza unui contract semnat de autor cu East-West Management Institute, în beneficiul SNG. Orice opinii, constatări, concluzii sau recomandări exprimate în această publicație aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al organizațiilor sau instituțiilor care au oferit sprijin în derularea acestui proiect.

E A S T • W E S T
M A N A G E M E N T
I N S T I T U T E



Jesper Wittrup este Doctor în Administrație Publică al Universității Aarhus din Danemarca și lector al aceleiași universități în acest domeniu. Dr. Wittrup are peste 15 ani de experiență ca și consultant și cercetător în domeniul reformei sectorului public - analiza și dezvoltarea sistemelor de management al performanței, benchmarking la un nivel avansat și modele de bugetare instituțională.

Dr. Wittrup a avut în trecut funcția de Consilier Executiv (Executive Advisor) în cadrul Administrației Instanțelor Daneze (Consiliul Judiciar Danez), unde a jucat un rol cheie în planificarea și implementarea unor inițiative strategice care au adus o creștere substanțială în productivitatea instanțelor și o reducere semnificativă a întârzierilor în soluționarea cauzelor.

Dr. Wittrup a colaborat de asemenea cu alte guverne și consilii judiciare din Europa de Est și cu reprezentanți ai sistemului de justiție din România, în cadrul unor diverse proiecte, oferind consiliere pe diverse aspecte legate de managementul performanței instanțelor și reforma judiciară.

PREFAȚĂ

Acest Manual este destinat susținerii formării continue a prim-grefierilor și grefierilor șefi care sunt responsabili de colectarea și prezentarea datelor statistice către conducerea instituțiilor din cadrul sistemului judiciar, în vederea determinării nivelului de performanță în ceea ce privește modul de gestionare și soluționare a cauzelor, precum și alte activități curente specifice care contribuie la îndeplinirea cu celeritate a actului de justiție.

Prin urmare, acest manual ar putea fi deopotrivă relevant și util și pentru președinții instanțelor, care sunt cei care analizează datele și iau decizii, conform atribuțiilor de conducere pe care le îndeplinesc, în baza măsurătorilor prezentate în rapoartele privind performanțele înregistrate, cu un impact direct asupra accelerării duratei de soluționare a cauzelor aflate pe rol.

Manualul reprezintă o introducere în tematica propusă, prezentând conceptele și abordările fundamentale privind măsurarea performanței în cadrul sistemului judiciar, precum și o analiză aplicată a celor mai importanți indicatori de performanță. Deși este destinat în primul rând instanțelor judecătorești, Manualul cuprinde o serie de principii și bune practici care au un caracter general aplicabil și în cazul Parchetelor, înțelegând, bineînțeles, că structura ierarhică și modul de operare diferite ale acestora din urmă vor impune adaptările și particularizările necesare, de la caz la caz.

Este cunoscut pentru specialiști faptul că domeniul măsurării performanței instituțiilor judiciare trece în prezent printr-o etapă de dezvoltare rapidă. Autorul este conștient că acest lucru este valabil și pentru România, acesta fiind implicat în derularea unor proiecte anterioare destinate consolidării sistemului de justiție din această țară. Din aceste considerente, Manualul nu se va concentra prea mult asupra procedurilor, indicatorilor și practicilor existente în prezent, a căror aplicare poate diferi de la o instanță la alta și de la un parchet la altul, ci va adopta o perspectivă orientată spre evoluțiile viitoare și spre înțelegerea și aplicarea celor mai bune practici în materie. Scopul final este așadar acela de a oferi îndrumarea necesară grefierilor cu funcții de conducere din cadrul sistemului judiciar, în contextul îndeplinirii în mod activ de către aceștia a atribuțiilor lor legate de dezvoltarea pe viitor a mecanismelor de măsurare a performanței instituțiilor în cadrul cărora își desfășoară activitatea.

Autorul dorește să mulțumească Școlii Naționale de Grefieri pentru sprijinul și asistența oferite în realizarea acestui manual, dar și formatorilor SNG (judecători, procurori și grefieri) care au revizuit o versiune inițială a manualului, contribuind cu recomandările și comentariile lor la îmbunătățirea acestuia.

Mulțumiri speciale sunt adresate d-nei. Mariana Feldioreanu (judecător, vicepreședinte al Judecătoriei Sectorului 4 București și formator SNG - formare continuă), d-lui. Sorin Curelea (Prim-grefier, Parchetul de pe lângă Tribunalul București, formator SNG - formare inițială) și d-nei. Camelia Panaitescu-Alegria (judecător, Judecătoria Sector 1 București, detașat în cadrul Departamentului Relații Internaționale al SNG) pentru contribuția lor valoroasă și dedicația investită în procesul de elaborare a acestui manual.

Și nu în ultimul rând, autorul dorește să menționeze sprijinul oferit cu profesionalism de membrii Echipei Consultantului EWWI-IRT, coordonată de Anthony Fisser (Liderul Echipei de Proiect), a căror experiență a avut un impact important pe parcursul procesului de revizuire și editare a tuturor versiunilor de lucru care au stat la baza acestui material.

CUPRINS

INTRODUCERE	1
CAPITOLUL 1: SCOPUL MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE	5
1.A. MOTIVAREA LA LOCUL DE MUNCĂ.....	5
1.B. "IMAGINEA DE ANSAMBLU" A MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE	7
1.C. SCOPUL (SCOPURILE) MĂSURĂRII PERFORMANȚEI	8
1.D. MONITORIZAREA	11
1.E. EVALUAREA.....	12
1.F. ÎNVĂȚAREA.....	13
1.G. MOTIVAREA	14
1.H. CONTROLUL.....	15
1.I. BUGETAREA	16
1.J. PERFECȚIONAREA CONTINUĂ	17
1.K. CONCLUZII	17
CAPITOLUL 2: CONCEPTE FUNDAMENTALE	20
2.A. CE ESTE UN INDICATOR DE PERFORMANȚĂ?.....	21
2.B. NIVELUL DE ANALIZĂ.....	24
2.C. DIFERITE TIPURI DE INDICATORI	27
2.D. INDICATORI DE RESURSE	31
2.E. INDICATORI DE PROCES.....	32
2.F. INDICATORI DE RANDAMENT	32
2.G. INDICATORI DE REZULTATE.....	33
2.H. INDICATORI PROCENTUALI	36
2.I. CORELAREA STRÂNSĂ VS. CORELAREA SLABĂ ÎNTRE MĂSURAREA PERFORMANȚEI ȘI PROCESUL DECIZIONAL.....	36
CAPITOLUL 3: SCURT ISTORIC AL MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE	39
3.A. MĂSURAREA PERFORMANȚEI INDIVIDUALE	39
3.B. MĂSURAREA PERFORMANȚEI LA NIVELUL INSTANȚEI.....	39
3.C. UTILIZAREA MĂSURĂRII PERFORMANȚEI ÎN SCOPUL BUGETĂRII ȘI PLANIFICĂRII	41
3.D. EXPERIENȚA AMERICANĂ.....	43
3.E. EXPERIENȚE EUROPENE	46
3.F. CONCLUZII	49
CAPITOLUL 4: MĂSURAREA CELERITĂȚII.....	49
4.A. STABILIREA UNOR STANDARDE DE TIMP.....	49
4.B. O CLASIFICARE SUFICIENT DE ELABORATĂ A TIPURILOR DE CAUZE	53
4.C. DIFERITE TIPURI DE MĂSURĂTORI	56
4.D. INSTRUMENTE DE DIAGNOSTICARE A ÎNTÂRZIERILOR.....	56

CAPITOLUL 5: MĂSURAREA VOLUMULUI DE LUCRU	59
CAPITOLUL 6: SONDAJELE DE OPINIE	64
6.A. SONDAJELE DE OPINIE REALIZATE ÎN RÂNDUL UTILIZATORILOR DIRECTI AI SERVICIILOR SISTEMULUI JUDICIAR DIN ROMÂNIA	64
6.B. SONDAJELE DE OPINIE REALIZATE ÎN RÂNDUL PUBLICULUI LARG	66
CAPITOLUL 7: INDICATORI CHEIE DE PERFORMANȚĂ	73
7.A. PREZENTAREA INDICATORILOR CHEIE DE PERFORMANȚĂ.....	73
7.B. EXEMPLE DE INDICATORI	74
CAPITOLUL 8: ANALIZA VIZUALĂ ȘI COMUNICAREA EFICIENTĂ A DATELOR.....	76
8.A. RAPOARTE ÎNTOCMITE ÎN MICROSOFT EXCEL©	77
8.B. ELEMENTE DE BAZĂ ALE RAPOARTELOR	77
8.C. MODELAREA DATELOR.....	85
8.D. PRINCIPII DE BAZĂ ALE ELABORĂRII UNUI DASHBOARD (SAU CEEA CE NU TREBUIE SĂ FACEȚI)	87
CAPITOLUL 9: SUBIECTE SUPLIMENTARE	86
9.A. MODELUL <i>BALANCED SCORECARD</i>	86
9.B. METODE AVANSATE DE STABILIRE A OBIECTIVELOR	94
9.C. RISCURILE MĂSURĂRII PERFORMANȚEI	96

INTRODUCERE

Performanța este în momentul de față mai importantă ca niciodată în cadrul sistemului judiciar. Nivelul de performanță al instanțelor și parchetelor influențează bunăstarea economică și socială a cetățenilor. La nivel global, există o cerere naturală din ce în ce mai crescută de performanță judiciară de înalt nivel și nu există nici cea mai mică dovadă care să susțină afirmațiile conform cărora performanța se ameliorează. Astfel, prim-grefierii și grefierii șefi, precum și ceilalți grefieri din instanțe și parchete care sunt implicați în măsurarea performanței, dețin un rol extrem de important.

Scopul acestui manual de formare este acela de a oferi îndrumare practică în ceea ce privește modalitatea de utilizare a indicatorilor de performanță, în vederea sprijinirii și îmbunătățirii managementului instanțelor și parchetelor. Pentru cei care nu sunt familiarizați cu domeniul măsurării performanței, manualul de față va oferi explicații cu privire la motivele pentru care ar trebui să acordăm atenție măsurării performanței în general și îi va familiariza cu principalele concepte și abordări din acest domeniu. În plus, manualul va oferi recomandări practice legate de modalitatea de lucru cu datele statistice în scopul obținerii de informații utile.

Chiar dacă aveți deja experiență în ceea ce privește măsurarea performanței, s-ar putea ca acest manual să vă determine să reanalizați unele dintre opiniile dumneavoastră. Din păcate, în numeroase organizații, măsurarea performanței nu este folosită pe măsura importanței acesteia. Acest fenomen nu este caracteristic doar instanțelor sau parchetelor, ci același lucru se poate afirma la fel de bine în ceea ce privește măsurarea performanței în cadrul mai multor companii multinaționale sau instituții publice. Manualul de față va urmări să illustreze motivele pentru care multe evaluări ale performanței nu reușesc să ajute conducerea în activitățile sale curente și vă va oferi unele idei cu privire la măsurile care s-ar putea întreprinde în acest sens.

Manualul este conceput de așa manieră încât să susțină sesiunile de formare organizate de Școala Națională de Grefieri din România. Cu toate acestea, manualul ar putea fi folosit și în calitate de document de sine stătător, util pentru o documentare de bază în domeniul măsurării performanței. Informațiile și exemplele privind sistemul

judiciar din România provin din diverse sondaje de opinie și studii privind nivelul de performanță efectuate în instanțe în cadrul unor diverse programe. Pentru cei care vor să își îmbogățească cunoștințele în acest domeniu, manualul propune și o serie de materiale suplimentare, la sfârșitul fiecărui capitol.

În momentul redactării acestui manual, există inițiative în desfășurare menite să sporească substanțial responsabilitățile grefierilor din instanțele și parchetele din România. Unele dintre cele mai importante elemente de management al performanței la care se face referire în acest manual, cum ar fi implicarea în selectarea și utilizarea strategică a indicatorilor de performanță, s-ar putea să nu figureze în fișa postului multor grefieri, chiar și a acelor care ocupă funcții de conducere. Cu toate acestea, anticipând că tendința de creștere a responsabilităților grefierilor va continua pe termen lung, dincolo de viitorul apropiat, manualul se va ocupa pe larg și de aceste aspecte importante.

Capitolul 1 abordează unele aspecte de bază: în primul rând, de ce dorim să măsurăm și să îmbunătățim performanța instanțelor și parchetelor? În cadrul acestui capitol, vom identifica diferite scopuri urmărite de măsurarea performanței. Aspectul esențial constă în acest caz în recunoașterea faptului că măsurarea performanței poate urmări diferite scopuri, și că aceste scopuri diferite solicită acțiuni diferite. De exemplu, unul dintre scopuri este acela ca indicatorii de performanță să ghideze activitățile curente ale conducerii instanțelor și parchetelor, scopul final fiind acela de ameliorare a performanței înregistrate. Alt scop, oarecum diferit dar la fel de important, este acela de a satisface cererea legitimă de responsabilizare a sistemului judiciar. Instanțele și parchetele sunt răspunzătoare față de publicul larg pentru performanțele acestora și trebuie să își măsoare propria performanță ca o consecință a acestei răspunderi față de public. Aceste două scopuri diferite necesită foarte adesea tipuri diferite de indicatori de performanță.

Capitolul 2 va prezenta și discuta unele dintre conceptele și abordările de bază ale măsurării performanței și opțiunile care pot fi urmate. În acest capitol, veți afla despre diferite niveluri de măsurare și despre modul în care se poate stabili dacă un anumit indicator de performanță are legătură cu intrările, procesele operaționale urmate,

randamentul sau rezultatele înregistrate ori cu orice combinație a acestor elemente.

Capitolul 3 va oferi un istoric succint al măsurării performanței judiciare dintr-o perspectivă internațională și va prezenta pe scurt câteva aspecte comparative legate de cele mai avansate sisteme de măsurare a performanței judiciare care există în prezent.

Capitolul 4 și **Capitolul 5** se vor ocupa de un aspect considerat în mod tradițional a fi „esențial” pentru măsurarea performanței în cadrul instanțelor și parchetelor: măsurarea celerității și a volumului de lucru. Este universal recunoscut faptul că amânările constituie principala cauză pentru încrederea scăzută a publicului în sistemul judiciar. Prin urmare, stabilirea unor standarde de timp și măsurarea performanței în ceea ce privește respectarea acelor standarde va reprezenta o componentă naturală în cadrul sistemului de măsurare a performanței al oricărei instanțe sau parchet. Măsurarea productivității sau a volumului de lucru se vor încadra la fel de natural, deoarece acestea sunt legate de problema respectării standardelor de timp și deoarece constituie de asemenea un element important în adoptarea deciziilor cu privire la alocarea resurselor. Manualul va oferi exemple de bune practici în ceea ce privește definirea indicatorilor din aceste domenii.

În **Capitolul 6** din manual se vor analiza indicatorii de performanță mai „exotici” referitori la măsurarea calității deciziilor instanțelor (sau parchetelor), pe bază de sondaje de opinie, precum și alți indicatori care ne pot oferi informații referitoare la cât de bine își gestionează instanțele și parchetele respective modul lor de operare. Deși în trecut constituiau o raritate, este posibil ca acești indicatori să fie incluși în număr mare în viitoarea formulă de măsurare a performanței instanțelor și parchetelor.

Capitolul 7 va introduce conceptul de Indicatori Cheie de Performanță (ICP). ICP reprezintă un set de măsuri care se axează pe acele aspecte de performanță organizatorică ce sunt esențiale pentru succesul prezent și viitor al unei organizații. Caracteristicile importante ale ICP constau în faptul că aceștia sunt măsurați frecvent și indică în mod clar ce acțiuni sunt necesare a fi întreprinse. Modalitatea de gândire prin prisma ICP ar putea suplimenta în mod util abordarea cunoscută sub denumirea de *Balanced Scorecard*-BSC (analizată în capitolul 9).

Sistemul de management al dosarelor utilizate de instanțe și parchete (ECRIS) va oferi posibilitatea de creare a unor rapoarte în format standardizat. Cu toate acestea, este posibil să descoperiți că trebuie să depășiți stadiul rapoartelor standardizate pentru a putea utiliza efectiv indicatorii de performanță. **Capitolul 8** din prezentul manual vă va arăta cum să lucrați cu datele în Excel, în vederea obținerii unei flexibilități suplimentare atât în ceea ce privește alegerea indicatorilor de performanță cât și în ce privește modul de vizualizare a acestora. Acest capitol vă va introduce în una dintre cele mai importante componente pentru crearea de rapoarte eficiente din punctul de vedere al vizualizării, care vă va permite să analizați și să comunicați volume mari de date într-un mod relevant.

Capitolul 9 va analiza anumite subiecte suplimentare, care s-ar putea să nu fie cele mai importante pentru un începător însă care, cu toate acestea, ar trebui să fie lucruri cunoscute de cei care sunt implicați activ în procesul de măsurare a performanței oricărei instituții/organizații.

Întotdeauna va exista un număr mare de indicatori potențiali, astfel că este cu adevărat important să fie adoptată o abordare sistematică în ceea ce privește modul de distingere și selectare a diferitelor tipuri de indicatori. O metodologie pentru sistematizarea utilizării indicatorilor de performanță care se bucură de popularitate este aceea denumită *Balanced Scorecard* (BSC). BSC ar trebui să furnizeze o perspectivă echilibrată sau "globală" asupra performanței organizaționale, iar manualul va oferi un exemplu cu privire la modul în care poate fi adaptată metodologia BSC în cadrul instanțelor și parchetelor din România.

Dincolo de toate acestea, stabilirea de obiective realiste reprezintă o altă sarcină importantă pentru care o abordare nouă, mai evoluată, a devenit de curând disponibilă. În final, vom analiza riscurile și aspectele negative asociate cu măsurarea performanței.

CAPITOLUL 1: SCOPUL MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE

1.A. MOTIVAREA LA LOCUL DE MUNCĂ

1.B. PREZENTAREA „IMAGINII DE ANSAMBLU” A MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE

1.C. SCOPUL (SCOPURILE) MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE

1.D. MONITORIZAREA

1.E. EVALUAREA

1.F. ÎNVĂȚAREA

1.G. MOTIVAREA

1.H. CONTROLUL

1.I. BUGETAREA

1.J. ÎMBUNĂTĂȚIREA

1.K. CONCLUZII

Măsurăm performanța. Dar de ce facem acest lucru? Ce ne motivează să procedăm astfel? Și cum ne putem motiva colegii să ne ajute? În acest capitol vom discuta motivele pentru care ar trebui să ne intereseze măsurarea performanței instanțelor și parchetelor.

1.A. Motivarea la locul de muncă

Pentru a face un lucru bine, este necesar în general să știm motivul pentru care îl facem. Pentru a fi capabili să realizăm o măsurare profesionistă a performanței instanțelor sau parchetelor, dumneavoastră și toți ceilalți factori implicați în îndeplinirea unei astfel de sarcini va trebui să aveți un motiv pentru a face acest lucru, un motiv relevant și care trece dincolo de motivul evident, și anume faptul că asta vi s-a cerut să faceți și pentru asta sunteți plătit.

Există o povestire veche, care este adesea utilizată pentru a ilustra diferitele modalități de motivare la locul de muncă. Puteți citi povestirea în căsuța de mai jos¹.

¹ J.P Girard și S. Lambert, **The Story of Knowledge: Writing Stories that Guide Organisations into the Future** (*Povestea cunoașterii: scrierea de povești care îndrumă organizațiile spre viitor*), The Electronic Journal of Knowledge Management, volumul 5, nr. 2, 2007, pag. 161-172.

Cioplitorul de piatră și catedrala

Într-o dimineată cețoasă de toamnă, acum aproape 800 de ani, un drumeț întâlnește din întâmplare un grup mare de lucrători în apropierea râului Avon. În ciuda faptului că întârzie la o întâlnire importantă, curiozitatea i-a dat ghes drumețului să-i întrebe pe aceștia despre lucrare. Făcând un mic ocol, acesta se îndreaptă spre primul dintre cei trei lucrători și îl întreabă "om bun, ce faci domnia ta aici?" Cel întrebat, fără a se opri din lucru, bombăni: "cioplesc pietre." Dându-și seama că pietrarul nu avea chef de vorbă, drumețul se îndreaptă către cel de al doilea și repetă întrebarea. Spre bucuria drumețului, de data aceasta omul se opri din lucru, chiar dacă pentru scurt timp, și spuse că este cioplitor în piatră. După care adăugă: "Am venit în Salisbury tocmai din nord ca să capăt de lucru dar de îndată ce pun de-o parte zece lire, mă voi întoarce acasă." Drumețul îi mulțumi celui de al doilea pietrar, îi ură ziua bună și porni către cel de al treilea.

Când ajunse la cel de al treilea lucrător, îi puse și acestuia aceeași întrebare. De data aceasta lucrătorul se opri din lucru, îl privi pe drumeț lung în ochi și mai apoi privi spre cer și o dată cu el și ochii drumețului se îndreptară într-acolo. Cel de al treilea pietrar îi răspunse: "Sunt zidar și zidesc o catedrală." Mai apoi, continuă: "Am călătorit preț de multe zile ca să iau parte la ridicarea acestei mărețe catedrale. Am petrecut multe luni departe de ai mei și mi-e tare dor de ei. Cu toate acestea, știu cât de importantă va fi Catedrala din Salisbury într-o bună zi și câți oameni vor găsi aici adăpost și mângâiere. Știu asta pentru că episcopul mi-a zugrăvit o dată visul lui legat de acest loc însemnat. Mi-a povestit cum vor veni oameni din toate părțile să se închine aici. Și tot el mi-a spus că această catedrală nu va fi terminată în zilele noastre dar că viitorul ei depinde de munca noastră plină de râvnă." Se opri, după care spuse: "Prin urmare, sunt pregătit să stau departe de cei dragi pentru că știu că așa este drept. Nădăjduiesc că într-o zi feciorul îmi va călca pe urme și poate și feciorul lui de va fi nevoie."

Povestea cioplitorului de piatră relevă trei răspunsuri diferite cu privire la modul în care fiecare dintre cioplitori își percepea munca. Unul gândea că pur și simplu își câștigă pâinea zilnică. Altul gândea că cioplește pietre. Cel de al treilea gândea că el construiește o catedrală. Fiecare indică o perspectivă diferită de motivare la locul de muncă. Care dintre cioplitorii de piatră credeți că făcea cea mai bună treabă? Care dintre aceștia va fi mai nimerit să-și motiveze colegii să i se alăture? Și care dintre ei va fi cel mai fericit la locul de muncă?

După cum probabil v-ați dat seama, povestirea este relatată în general pentru a ilustra avantajul de a vedea "imaginea de ansamblu". Esența acesteia constă în faptul că oamenii tind să fie mult mai eficienți, fericiți și motivați atunci când își dau seama că acțiunile lor contribuie la realizări la o scară mai largă. Privită din această perspectivă, o

sarcină plictisitoare în alt context (cioplirea pietrelor) ar putea deveni o vocație și faptul de a fi mânat de vocație tinde să ofere în sine satisfacție.

Fără îndoială, implicarea nu înseamnă că toți ar trebui să devenim fanatici, concentrându-ne orbește asupra unei vocații și sacrificând orice altceva. Dacă sunteți ca cei mai mulți dintre noi, veți continua din când în când să aveți zile la serviciu când motivația dumneavoastră nu depășește nivelul de a "ciopli pietrele" și de a vă primi salariul pentru asta (chiar și atunci când sunteți pe deplin conștienți de potențialele beneficii pentru societate care rezultă din ceea ce faceți). Cu toate acestea, cunoașterea mai aprofundată a "imaginii de ansamblu" cu privire la activitatea desfășurată este posibil să sporească motivarea la locul de muncă, în general.

1.B. "Imaginea de ansamblu" a măsurării performanței judiciare

Care este atunci " imaginea de ansamblu" în cazul măsurării performanței instanțelor și parchetelor? Desigur, cu toții știm faptul că performanța instanțelor și parchetelor este importantă. Aceasta este extrem de importantă pentru acei cetățeni care sunt implicați în mod direct în cauzele pe care le gestionează instanțele și parchetele. Și este extrem de importantă pentru societate în general.

Cu toate acestea, când suntem preocupați de activitățile cotidiene de rutină, toți am putea avea tendința să punem pe plan secundar toată această "importantă". Ar fi sănătos să ne gândim din când în când la perspective mai ample în ceea ce privește măsurarea performanței judiciare.

Să luăm de pildă în considerare strategia pe care a stabilit-o Ministerul Justiției pentru sectorul judiciar din România. Aceasta prevede că obiectivul general constă în: **asigurarea unui act de justiție corect, transparent, desfășurat în termen rezonabil, la un cost accesibil cetățenilor.**

În continuare, aceasta stipulează: **Prin atingerea acestui obiectiv, se poate dezvolta justiția ca serviciu public modern, credibil și previzibil, ceea ce va constitui nu numai o garanție a organizării statului și a societății pe principiile dreptului, ci și a creșterii bunăstării și păcii sociale.**

Este destul de dificil să nu fim de acord cu un astfel de obiectiv. Imaginați-vă numai ce s-ar întâmpla dacă obiectivul ar fi să se obțină decizii judiciare inechitabile și netransparente, pentru pronunțarea cărora ar fi nevoie de ani, și care ar costa pe toată lumea o avere? Această alternativă nu este una de preferat, indiferent de orientarea politică a oricărui dintre factorii de decizie. Chiar și așa, din perspectiva istorică, deciziile judiciare inechitabile și părtinitoare sunt un lucru pe care omenirea a trebuit adesea să-l suporte.

Cercetările economice au subliniat importanța socială capitală a sistemelor judiciare echitabile, imparțiale și eficiente. Toate statele moderne concurează între ele și urmăresc să atragă și să încurajeze investiții în scopul menținerii locurilor de muncă și a unei activități economice sănătoase. Cu toate acestea, astfel de investiții nu vor veni la scară largă în cazul în care investitorii și antreprenorii au motive să se teamă că investițiile și drepturile lor ar putea fi diminuate de cei care fac uz de relațiile pe care le au și de puterea pe care o dețin asupra sistemului judiciar. Și nu vor veni nici în cazul în care procesul decizional din cadrul sistemului judiciar este complet impredictibil sau dacă este nevoie de perioade foarte mari de timp pentru punerea în executare a unor simple contracte.

Urmărind această logică, nu este surprinzător faptul că există o legătură clară între performanța sistemului judiciar și creșterea economică. Acele țări care de-a lungul timpului au înregistrat cea mai substanțială și consistentă creștere economică sunt de asemenea acele țări care, potrivit diferitelor evaluări, au sistemele judiciare care funcționează cel mai bine.

Ce legătură au toate acestea cu măsurarea performanței instanțelor și parchetelor? Una foarte mare - dacă vreți să ajungeți undeva, un foarte bun punct de pornire este să analizați unde vă aflați în prezent. Pentru a merge în direcția corectă, este necesar să dețineți o bună cunoaștere a punctelor tari și a punctelor slabe pe care le aveți în momentul de față.

1.C. Scopul (scopurile) măsurării performanței

Cunoașterea motivelor pentru întreprinderea unui demers precum cel al măsurării performanței nu are legătură doar cu motivarea. Aceasta este de asemenea legată de atingerea eficacității și nu doar a eficienței.

Am abordat deja, tangențial, conceptele de eficiență și eficacitate în cadrul capitolului anterior. Stephen Covey, în lucrarea sa *The 7 Habits of Highly Effective People* (Trad. rom.: *Eficiența în 7 trepte sau un abecedar al înțelepciunii*) face următoarea distincție, aceasta fiind, probabil, cea mai ilustrativă: eficiența înseamnă să urci pe o scară cât poți de repede. Eficacitatea presupune ca scara să fie sprijinită de zidul pe care ai nevoie să urci. Cu alte cuvinte, nu contează prea mult dacă suntem eficienți atunci când facem ceva, dacă nu ne asigurăm că ceea ce facem servește scopului urmărit. Putem fi foarte eficienți la măsurarea performanței dacă o măsurăm "mult" dar, în același timp, descurajator de ineficace dacă măsurăm tipul nepotrivit de performanță.

Din păcate, se întâmplă adesea să nu se depună niciun efort pentru identificarea atentă a motivelor stabilirii unei anumite măsurători de performanță. Toată lumea astăzi măsoară performanțe însă în unele organizații, acest lucru e posibil să se facă doar pentru simplul fapt că se presupune că adunarea de date privind "performanța" semnalează faptul că o abordare managerială este mai modernă – implicând o ruptură cu trecutul și cu modelele manageriale anterioare care nu au fost la fel de "de ultimă oră". În alte organizații, datele sunt colectate și procesate doar din simplul motiv că acest lucru se face de multă vreme și nimeni n-a stat să se întrebe dacă cineva utilizează într-adevăr aceste date într-un scop cu adevărat valoros.

Presupunând că nu doriți să luați parte la astfel de exerciții lipsite de sens, ar trebui să aveți în vedere scopul specific al măsurării performanței pe care o efectuați. De aceea și unitățile de măsură a performanței ar trebui concepute de o așa manieră încât să reflecte acest scop.

Dar care este de fapt adevăratul scop al măsurării performanței? Răspunsul, după cum s-a făcut referire în capitolele anterioare, este acela că pot exista de fapt mai multe scopuri diferite. Cu alte cuvinte: singurul scop real (legitim) al măsurării performanței este acela de a îmbunătăți performanța, însă există mai multe mijloace diferite (sau scopuri intermediare) pentru atingerea acestui scop final.

Șapte scopuri pe care le urmăresc președinții de instanțe și conducerea parchetelor pentru măsurarea performanței²	
Monitorizare (și promovare)	Care este nivelul performanței instanței sau parchetului pe care îl conduc? Cum pot convinge Consiliul Superior al Magistraturii, puterea legislativă, factorii implicați, mass-media și cetățenii că instanța/parchetul pe care o/îl conduc își îndeplinesc bine sarcinile?
Evaluare	Ce funcționează sau ce nu funcționează?
Învățare	De ce funcționează sau nu funcționează?
Motivare	Cum pot motiva personalul, persoanele cu funcții de conducere, factorii interesați și cetățenii să întreprindă demersurile necesare pentru îmbunătățirea performanței?
Control	Cum mă pot asigura că personalul face ceea ce trebuie?
Alocare	Cum ar trebui să aloc și să cheltuiesc fondurile?
Perfecționare continuă	Ce anume ar trebui făcut în mod diferit pentru îmbunătățirea performanței?

Tabel 1.1. Scopurile măsurării performanței instanței

Privite din perspectiva președinților de instanță sau a procurorilor șefi, ori a prim-grefierilor și a grefierilor șefi, aceștia ar putea avea, în calitate de persoane cu funcții de conducere, șapte scopuri primordiale. În cadrul strategiilor lor de management, instanțele și parchetele pot utiliza măsurarea performanței în vederea: (1) monitorizării; (2) evaluării; (3) învățării; (4) motivării; (5) controlului; (6) alocării; și (7) îmbunătățirii, în conformitate cu tabelul de mai sus. Chiar dacă măsurarea performanței va fi foarte adesea utilă în ceea ce

² Adaptare după lucrarea lui Robert D. Behn, **Why measure Performance?** (*De ce să măsurăm performanța?*), *Public Administration Review*, vol. 63, nr. 5, Sept./Oct. 2003, pag. 586-606.

privește mai multe dintre aceste scopuri, foarte rar aceasta le va satisface pe toate.

1.D. Monitorizarea

Cât de ridicat este nivelul performanței instanței sau parchetului în care activați? Excelent? Bun? Slab? Undeva la mijloc? Evident, datele cantitative vor fi (sau ar trebui să fie) utilizate adesea în efortul de a furniza răspunsuri la aceste întrebări.

Am putea percepe **monitorizarea performanței ca pe un proces continuu de colectare și evaluare calitativă și cantitativă a informațiilor referitoare la intrări, procese operaționale și randament ale programelor și politicilor instituționale, precum și la rezultatele pe care acestea urmăresc să le realizeze**. Acest lucru ar putea implica evaluări pe bază de obiective stabilite sau valori de referință relevante.

Monitorizarea performanței prin utilizarea datelor cantitative a devenit extrem de comună în sectorul public în ultimele decenii. Unii chiar au afirmat că trăim în prezent în era "statului performanței", în care s-ar putea susține că performanța este mai importantă decât statul³. Statul modern are prioritate numai în măsura în care acesta înregistrează performanțe. În momentul în care nu reușește să obțină rezultate, este posibil să fie favorizate alte alternative în afara statului.

Instituțiile publice disfuncționale riscă să fie desființate sau privatizate. Privatizarea nu poate fi o opțiune viabilă în ceea ce privește instanțele și parchetele (chiar dacă arbitrajul privat se poate afla într-un fel de concurență cu instanțele), însă sistemul judiciar modern nu poate face abstracție de problema performanței. Chiar dacă instanțele sunt independente, acestea nu funcționează în izolare completă. Și, din considerente practice, nivelul și forma de independență a acestora constituie aspecte ce sunt negociabile într-o anumită măsură. Unul dintre motive ar fi acela că cei care finanțează sistemul judiciar sunt contribuabilii și bunăvoința acestora de a face acest lucru s-ar putea să depindă într-o măsură considerabilă de percepția acestora cu privire la faptul dacă sistemul judiciar obține rezultate în schimbul fondurilor primite. Dacă obiectivul sistemului judiciar este acela de a își asigura

³ Allan Schick, **The Performing State** (*Statul performant*), OECD Journal on Budgeting – volumul 3 – nr. 2, 2003.

independența, de a obține suficiente fonduri la buget și de a câștiga respectul public, atunci atingerea unui nivel ridicat de performanță este cel mai probabil cea mai bună strategie pentru a-l realiza.

Desigur, astăzi nu este suficient să realizezi performanțe și să le spui oamenilor că ești strălucit. Instanțelor și parchetelor nu li se va da crezare dacă nu vin cu anumite dovezi palpabile pentru modul în care acestea își îndeplinesc sarcinile. Iată unde intervin evaluarea și măsurarea performanței.

Măsurarea performanței judiciare se realizează datorită avantajelor reciproce pe care le poate oferi principalilor factorilor interesați. Pe de o parte, contribuabilii și politicienii au o pretenție legitimă de a fi informați cu privire la cât de bine funcționează sistemul judiciar, atât pentru faptul că acesta este costisitor de finanțat cât și pentru acela că bunăstarea cetățenilor depinde de performanța sistemului judiciar. Pe de altă parte, sistemul judiciar are interesul de a utiliza măsurarea performanței ca instrument de sporire și susținere a încrederii publice și a legitimității sale.

În contextul românesc, Consiliul Superior al Magistraturii și ministerele relevante (Ministerul Justiției și Ministerul Public) au principala responsabilitate generală de a monitoriza performanța sistemului judiciar, însă efectul unei concentrări sporite asupra performanței și a monitorizării performanței va măcina sistemul. Fiecare instanță și fiecare parchet va avea interesul de a încerca să convingă Consiliul Superior al Magistraturii, puterea legislativă, factorii interesați, mass-media și cetățenii că instituția respectivă își îndeplinește în mod corespunzător sarcinile.

1.E. Evaluarea

Gândiți-vă la o recentă inițiativă politică ce a avut impact asupra modului în care instanța sau parchetul în care lucrați își desfășoară activitatea. O astfel de inițiativă a fost un succes sau un eșec? Inițiativa și-a îndeplinit obiectivele stabilite?

Este un lucru obișnuit să se facă distincția între monitorizarea performanței și evaluarea performanței⁴. Evaluarea se poate distinge de monitorizare în parte prin obiectivele acesteia. În timp ce

⁴ Cu toate acestea, uneori, termenul "evaluare" este folosit într-un sens mai larg, care cuprinde și monitorizarea, după cum este aceasta definită în manualul de față.

monitorizarea își propune să urmărească (și, posibil, să promoveze) progresul continuu, evaluarea își propune să aprecieze dacă anumite obiective au fost atinse. Prin urmare, evaluarea se distinge prin concentrarea sa asupra acestor obiective specifice și, spre deosebire de monitorizare, aceasta se poate referi la un singur punct în timp. Deoarece monitorizarea și evaluarea diferă în acest mod, cele două activități tind să se bazeze pe metodologii oarecum diferite.

O diferență comună între monitorizare și evaluare se referă la sincronizarea determinării indicatorilor relevanți. Când ați decis monitorizarea performanței, cel mai probabil ați stabilit în avans care sunt indicatorii pe care îi veți utiliza și ulterior vă veți baza pe acești indicatori în repetate rânduri în timp. Prin contrast, decizia de a evalua ceva sau pe cineva se ia adesea înainte să vă fi gândit temeinic la aspectul definirii indicatorilor relevanți. Adesea, evaluatorii se vor baza în cele din urmă pe datele de performanță deja existente. Acest lucru implică faptul că, indiferent dacă datele privind performanța nu sunt colectate în scopul explicit al evaluării, această posibilitate este permanent una implicită.

O altă dificultate legată de evaluare apare în cazul în care nu există o înțelegere clară a obiectivelor politicilor instituționale existente. În acest caz, conducerea instanțelor și parchetelor va ști că ceilalți pot utiliza datele privind performanța pentru a-i critica (pe ei și instituțiile pe care le conduc) pentru neîndeplinirea obiectivelor pe care aceștia nu le-au îndeplinit.

1.F. Învățarea

Un scop diferit al măsurării performanței este acela de a învăța. Învățarea înseamnă mai mult decât evaluarea. Obiectivul evaluării este acela de a stabili ceea ce funcționează și ceea ce nu funcționează. Obiectivul învățării este acela de a stabili motivele pentru care acele lucruri se întâmplă și legătura dintre cauză și efect.

Pentru a învăța ceva din indicatorii de performanță, avem nevoie de un mecanism pentru extragerea informațiilor din datele colectate. Acestea din urmă rareori vorbesc de la sine, astfel încât vom avea nevoie de abilități și metode de interpretare a datelor. În general, vom avea de asemenea nevoie să deținem mult mai multe informații detaliate și mai puține informații centralizate cu privire la diferitele operațiuni ale

diverselor secții și compartimente ale instanțelor sau parchetelor, pentru a putea stabili legătura dintre cauză și efect.

Învățarea se poate baza și pe monitorizarea performanței, caz în care trebuie să ne angajăm în ceea ce este cunoscut sub denumirea de evaluare comparativă. Aceasta din urmă implică o comparare a performanței a unor entități diferite, cu scopul de a identifica "cele mai bune practici". Ideea generală este aceea că, dacă "cele mai bune practici" s-au dezvoltat într-un singur loc, de exemplu, într-o anumită instanță sau parchet, atunci acest lucru un mijloc de identificare a modului în care elementele principale ar putea fi transferate și adaptate într-o manieră utilă. Evaluarea comparativă a performanței, în calitate de mecanism de învățare, se axează pe investigarea motivelor pentru care performanțele sunt diferite și pe măsurile care ar putea fi întreprinse pentru transferul celor mai bune practici.

Obiectivul învățării din utilizarea măsurării performanței poate adesea veni în conflict cu scopurile evaluării sau monitorizării. În cadrul procesului evaluării sau monitorizării, majoritatea managerilor instanțelor și parchetelor sunt în mod firesc preocupați să facă lucrurile să arate cât mai bine cu putință. Din păcate, aceasta este rareori cea mai bună atitudine atunci când obiectivul este acela de a învăța. În general, învățarea necesită o concentrare asupra acelor aspecte care nu funcționează bine și nu numai asupra relatărilor referitoare la succesele obținute.

1.G. Motivarea

Da, vechea zicală, "Ceea ce se măsoară se realizează" (engl. *What gets measured gets done*) este încă valabilă. După cum am prezentat mai sus, managerii ar putea utiliza măsurări ale performanței pentru a afla mai multe despre modul în care pot obține performanțe mai bune. Dar, în eventualitatea în care aceștia știu ce e necesar pentru ameliorarea performanței, ar putea utiliza măsurările pentru motivarea unei astfel de conduite. Măsurările performanței s-au dovedit a fi foarte utile pentru motivarea personalului.

Utilizarea indicatorilor de performanță atrage de obicei atenția oamenilor și contribuie la concentrarea eforturilor asupra unor acțiuni specifice. Ar putea fi utilă în acest sens stabilirea cu o claritate mai mare a celui mai important obiectiv al unei organizații. Indicatorii de performanță pot fi un instrument extrem de puternic care să arate ce

este semnificativ și ce este mai puțin important într-un anumit context.

Cu siguranță, elementul motivațional poate fi întărit suplimentar dacă măsurarea performanței este corelată cu recompense sau sancțiuni (corelare strânsă, conform capitolului 3), însă chiar și fără utilizarea unor astfel de stimulente explicite, folosirea ar putea avea un impact semnificativ.

Chiar dacă monitorizarea, evaluarea și învățarea pot implica adesea utilizarea indicatorilor de rezultate, care furnizează informații cu privire la impactul instituțional asupra societății, acești indicatori sunt rareori cei mai potriviți pentru motivarea personalului. **Indicatorii cei mai motivanți tind să fie măsurările aproape în timp real ale rezultatelor comparativ cu obiectivele propuse.** Pentru a fi motivante, astfel de măsurători ar trebui să se refere numai la lucrurile asupra cărora personalul are influență directă, iar datele ar trebui colectate și distribuite suficient de rapid pentru a oferi informații utilizabile.

1.H. Controlul

Chiar dacă rareori se declară oficial că scopul primordial al măsurării performanței este acela de a controla conduita oficialităților publice, ar trebui să fim naivi să credem că acest aspect este exclus din ecuație. Cu privire la instanțe, un subiect controversat în unele țări îl constituie standardele sau îndrumările existente privind stabilirea pedepselor în materie penală, care sunt definite de legislativ. Politicienii s-ar putea să vrea să controleze, prin măsurători ale performanței, dacă judecătorii respectă aceste standarde.

Se afirmă uneori că, datorită faptului că sistemele tradiționale de măsurare își au originea în funcția de finanțare, acestea tind să aibă o gândire axată pe control și să corespundă unei mentalități ingineresti. Mai întâi, acestea precizează acțiunile specifice pe care doresc să le întreprindă personalul și modalități specifice de cheltuire a fondurilor, după care măsoară pentru a verifica dacă personalul a întreprins în fapt acele acțiuni și dacă fondurile au fost cheltuite potrivit modalităților specificate. Foarte adesea, măsurătorile privind procesele operaționale urmate și randamentul se dovedesc a fi cele mai eficiente în cazul în care scopul primordial al sistemului de măsurare este acela de a controla conduita.

Ar trebui să fim conștienți de faptul că o concentrare asupra controlului conduitei personalului, chiar dacă uneori aceasta este justificată, ar putea intra adesea în conflict cu celelalte scopuri ale măsurării performanței.

1.I. Bugetarea

Chiar dacă sectorul judiciar este unul special în multe privințe, din perspectivă strict bugetară, acesta este doar unul dintre multele sectoare care concurează pentru resursele financiare limitate ale bugetului de stat. Nevoile bugetare ale sectorului judiciar trebuie negociate anual, adesea în cadrul unui context puternic politizat, în care sunt multe alte solicitări concurente privind cheltuielile publice, demne de interes. Dacă nevoile bugetare nu sunt exprimate în mod eficient, e puțin probabil ca sectorul judiciar să obțină recunoașterea financiară pe care o urmărește.

Bugetarea bazată pe performanțe înregistrate și documentate ar putea ajuta sistemul judiciar să-și evalueze, califice și exprime nevoile financiare într-un mod mai eficient. Indicatori de performanță temeinic elaborați ar trebui să le dea posibilitatea autorităților fiscale să măsoare eficiența diferitelor activități și să măsoare cu claritate progresele pe baza obiectivelor stabilite prin diverse politici publice.

Pentru a utiliza măsurătorile bugetare bazate pe performanță, persoanele în funcții de conducere vor trebui în general să combine datele referitoare la randament și rezultate cu date reale referitoare la costuri. În plus, datorită faptului că cei mai mulți manageri din sectorul public trebuie să gestioneze nu numai o sumă fixă de bani ci și un număr fix de poziții de personal, aceștia trebuie de asemenea să-și gestioneze resursele umane. Iar în scopul bugetării, aceștia vor avea nevoie, evident, de date de intrare referitoare la personal.

În cadrul sectorului judiciar, una dintre cele mai dificile provocări cu care se confruntă conducerea instanțelor și parchetelor constă în asigurarea faptului că fiecare instanță și parchet de la un anumit nivel dispune de un buget și un număr de personal adecvat nevoilor și circumstanțelor acestora. Pentru a putea aloca resursele într-un mod eficient, trebuie realizată o evaluare a nivelului de finanțare care este necesar în mod real, în medie, pentru efectuarea urmăririi penale, judecarea sau soluționarea definitivă și irevocabilă a diferitelor tipuri de cauze, de o manieră completă și echitabilă. O astfel de analiză

detaliată estimativă a randamentului instanțelor și parchetelor ar trebui să ofere posibilitatea unei alocări mai echitabile și mai eficiente a resurselor.

Bugetarea este în acest fel strâns legată de indicatorii de randament. În afară de aceasta, bugetarea poate constitui scopul care justifică o corelare strânsă între măsurile adoptate și procesul decizional.

1.J. Perfecționarea continuă

Scopul final al măsurării performanței îl constituie îmbunătățirea acesteia. Nici acțiunea de măsurare a performanței și nici datele rezultate nu obțin nimic de unele singure. Managerii trebuie să utilizeze datele pentru a opera îmbunătățiri și, probabil, aceștia au înțelepciunea de a utiliza datele pentru a îndeplini cât mai multe dintre scopurile descrise mai sus. Însă, nu există o rețetă pentru a face acest lucru. După cum spunea Robert Behn⁵:

Pentru îmbunătățirea performanței, managerii din sectorul public trebuie să înțeleagă modul în care pot influența conduita oamenilor din cadrul instituțiilor lor (și a colaboratorilor acestora) care produc randament și modul în care pot influența conduita cetățenilor, care, la rândul lor, transformă acest randament în rezultate. Aceștia trebuie să știe ce se întâmplă în interiorul organizațiilor lor — inclusiv să cunoască organizarea de ansamblu a instituției respective, care constă în orice aspect și orice persoană a cărei conduită poate afecta aceste randamente și rezultate. Aceștia trebuie să știe ce se întâmplă în interiorul întregii "cutii negre" operaționale. Conducerea are nevoie de date din interiorul "cutiei negre" care explică modul în care resursele, mediul și operațiunile pe care aceștia doresc să le modifice pot schimba (influența sau inspira) sau determina (crea sau contribui la) îmbunătățirea randamentelor și rezultatelor.

Măsurarea performanței ar putea ajuta managerii să îmbunătățească performanța organizațiilor, fără ca aceasta să însemne că nu ar mai fi nevoie de aptitudini manageriale, ci dimpotrivă.

1.K. Concluzii

Două concluzii ar trebui să fie evidențiate la finalul acestei secțiuni.

În primul rând, modalitatea indicată este aceea de a decide mai întâi asupra scopului sau scopurilor și ulterior de a se stabili strategia de

⁵ V. supra Robert S. Behn, op. cit.

măsurare pe baza acestora, conform tabelului de mai jos. **Nu trebuie să se facă mai întâi măsurarea, după care să se stabilească scopul pe care aceasta ar trebui să îl servească.**

În al doilea rând, este posibil ca factori externi (de exemplu, ministerele relevante sau Consiliul Superior al Magistraturii) să utilizeze măsurările de performanță în scopul monitorizării, evaluării, controlului și bugetării. Cu toate acestea, **dacă doriți să utilizați măsurătorile de performanță în scopul învățării, motivării și perfecționării continue, este posibil ca principalul motor care stă la baza acestei utilizări să trebuiască să fie conducerea fiecărei instanțe sau fiecărui parchet în parte.**

Caracteristicile măsurării performanței pentru diferite scopuri	
Monitorizare (și promovare)	Aspecte ușor de înțeles ale performanței care prezintă interes pentru factorii implicați
Evaluare	Rezultate și randamente, combinate cu resurse și cu efecte ale factorilor exogeni
Învățare	Date mai puțin centralizate care pot releva deviații de la cele anticipate
Motivare	Randamente aproape în timp real
Control	Procese operaționale sau intrări
Bugetare	Randament, eficiență și măsuri de tip „corelare strânsă”
Perfecționare continuă	Combinatii ale indicatorilor menționați mai sus

Tabel 1.2: Caracteristici ale măsurării performanței, conform scopului urmărit

Lecturi suplimentare recomandate:
<p>❖ Există un volum mare de literatură academică referitoare la impactul sectorului judiciar asupra bunăstării sociale. Pentru o scurtă introducere în sfera acesteia, a se vedea, de exemplu, Jesper Wittrup, Budgeting in the Era of Judicial Independence (<i>Bugetarea în era independenței judiciare</i>),</p>

International Journal for Court Administration, No. 4, Aprilie 2010.

Lucrarea este disponibilă (în limba engleză) la adresa: www.iaca.ws
([http://data.memberclicks.com/site/iaca/Jesper Wittrup4-2010.pdf](http://data.memberclicks.com/site/iaca/Jesper_Wittrup4-2010.pdf))

- ❖ Referitor la diferitele scopuri ale măsurării performanței, a se vedea **Robert S. Behn, Why measure Performance?** (*De ce să măsurăm performanța?*), Public Administration Review, vol. 63, nr. 5, Sept./Oct. 2003.

Lucrarea este disponibilă (în limba engleză) la adresa:

<http://www.csus.edu/indiv/s/shulockn/executive%20fellows%2004-05/Behn%20why%20measure%20performance.pdf>

CAPITOLUL 2: CONCEPTE FUNDAMENTALE

2.A. CE ESTE UN INDICATOR DE PERFORMANȚĂ?

2.B. NIVELUL DE ANALIZĂ

2.C. DIFERITE TIPURI DE INDICATORI

2.D. INDICATORI DE RESURSE

2.E. INDICATORI DE PROCES

2.F. INDICATORI DE RANDAMENT

2.G. INDICATORI DE REZULTATE

2.H. INDICATORI PROCENTUALI

2.I. CORELAREA STRÂNSĂ VS. CORELAREA SLABĂ ÎNTRE MĂSURAREA PERFORMANȚEI ȘI PROCESUL DECIZIONAL

Organizațiile – publice și private deopotrivă – au experimentat pe parcursul a mai multor decenii diferite modele de măsurare a performanței. O parte substanțială a cercetărilor a captat succesele și eșecurile înregistrate în cadrul acestor demersuri. Chiar dacă scopul acestui manual nu este acela de a prezenta sau discuta în detaliu numeroasele perspective obținute din aceste cercetări, pot fi făcute trei observații cu caracter mai degrabă general:

- Nu există o soluție cu rol de model general care să se potrivească cel mai bine și în egală măsură tuturor tipurilor de organizații. Cei care proiectează sistemele de măsurare a performanței **trebuie să aibă în vedere caracteristicile specifice, dificultățile și nevoile fiecărei organizații în parte.**
- Evaluarea performanței poate servi mai multor scopuri diferite, însă aceasta rareori va servi tuturor acestor scopuri în același timp. Astfel, o caracteristică importantă pentru proiectarea unui sistem de evaluare a performanței constă în **stabilirea de priorități în ceea ce privește obiectivele posibile și proiectarea acestora având în vedere cel mai important scop specific.**
- **Evaluarea performanței nu se face niciodată fără costuri și inconveniente.** Problema dacă un anumit aspect trebuie considerat un succes sau nu se bazează întotdeauna pe determinarea faptului dacă beneficiile depășesc costurile.

Ne-am ocupat deja în capitolul 1 de diferitele scopuri ale măsurării performanței, în timp ce în cadrul capitolului 9 vom discuta diferitele

riscuri pe care le implică măsurarea performanței. Totuși, știind că s-ar putea să existe consecințe negative ale măsurării performanței cineva s-ar putea întreba dacă nu ar fi cumva mai bine să se renunțe complet la aceasta. O astfel de soluție nu ar fi, cel mai probabil, nici posibilă nici recomandabilă. Următoarea afirmație făcută de Comitetul Special pentru Administrație Publică al OCDE rezumă această dilemă într-un mod foarte elocvent:

Am analizat dacă nu ar trebui eliminată cultura efectuării de măsurători, în lumina dovezilor de demoralizare profesională, consecințe nefaste, presiune inechitabilă și acuzații de înșelătorie,. Ar trebui, în consecință, să se desființeze obiectivele și tabelele, astfel încât să se permită personalului din prima linie să lucreze fără a fi stânjenit de conducerea de la nivel central?

Aceasta este o perspectivă superficială tentantă, însă nerealistă și indezirabilă. Sporirea răspunderii și a transparenței adusă în ultimii douăzeci de ani de măsurarea performanței este foarte valoroasă. În prezent, sunt disponibile informații care nu pot și nu trebuie să fie șterse. Guvernele cer deschis ca publicul larg să fie informat cu privire la cât de bine îi sunt furnizate serviciile iar profesioniștii și managerii să fie făcuți răspunzători. Scopul urmărit este acela de a clădi în continuare pe baza acestor evoluții, diminuând totodată orice efecte negative indezirabile.⁶

Măsurarea performanței va fi durabilă în timp, nu în ultimul rând pentru că îndeplinește dezideratele și scopurile analizate în capitolul precedent. În capitolul de față, vom prezenta cele mai importante componente și concepte care permit proiectarea și gestionarea unor sisteme profesionale de măsurare a performanței.

În primul rând, este prezentată o definiție a indicatorului de performanță. În al doilea rând, se va face referire la diferite niveluri de măsurare. În al treilea rând, va fi prezentată distincția dintre diferitele tipuri de indicatori, în funcție de localizarea acestora în cadrul procesului judiciar "de producție". În sfârșit, se va face distincția dintre o corelare "strânsă" și una "slabă" dintre indicatorii utilizați și deciziile adoptate în mod real.

2.A. Ce este un indicator de performanță?

Atunci când analizăm măsurarea performanței, întotdeauna este important să avem în vedere distincția dintre "performanța reală" și "indicatorii de performanță", care reprezintă rezultatul procesului de măsurare.

⁶ Comitetul Special pentru Administrație Publică al OCDE (2003).

Performanța poate fi definită **ca un set complet de caracteristici ale unui produs sau serviciu, care îi dau posibilitatea acestuia să satisfacă anumite nevoi sau cereri. Un indicator de performanță poate fi definit ca o variabilă care furnizează informații cu privire la caracteristicile considerate importante pentru calitatea unui produs sau serviciu.** Un anumit indicator de performanță – sau set de indicatori de performanță – va reprezenta întotdeauna **o reflecție imperfectă a performanței reale.** Acesta este cazul mai ales când sarcinile evaluate sunt la fel de complexe ca cele pe care le îndeplinesc instanțele sau parchetele.

Înainte de a merge mai departe, vom arunca o privire asupra exemplurilor de astfel de indicatori de performanță. Vom avea mai întâi în vedere sarcina importantă de a reduce și evita amânările. În acest scop, orice instanță și parchet trebuie să se angajeze în ceea ce numim "managementul circuitului dosarelor". **Managementul circuitului dosarelor implică întregul set de acțiuni pe care le întreprind instanțele și parchetele pentru monitorizarea și controlul progresului cauzelor, de la înregistrarea acestora până la decizia/hotărârea definitivă și irevocabilă și încheierea tuturor activităților ulterioare pronunțării acesteia, pentru a se asigura că actul de justiție este îndeplinit cu celeritate⁷.**

Managementul circuitului dosarelor nu se poate face într-o manieră profesionistă fără utilizarea și monitorizarea indicatorilor de performanță. Fără astfel de indicatori nu am ști dacă eforturile depuse pentru a reduce și evita amânările au avut cu adevărat impact. Vom avea nevoie de indicatori de performanță care trebuie să acopere cel puțin (a se vedea capitolul 4 pentru o analiză suplimentară) următoarele aspecte, care să susțină un management profesionist al circuitului dosarelor:

- Durata totală a procedurilor: Procentul cauzelor soluționate definitiv și irevocabil în cadrul standardelor de timp stabilite.
- Rata de soluționare: Numărul de cauze ieșite de pe rolul instanțelor ca procent din numărul cauzelor introduse pe rol. Aceasta măsoară dacă instanțele sau parchetele fac față

⁷ David C. Steelman, et al., **Caseflow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium** (*Managementul circuitului dosarelor: nucleul managementului instanțelor în noul mileniu*), Williamsburg, VA: National Center for State Courts (Centrul Național pentru Instanțe Statale), SUA, 2004.

încărcăturii de dosare nou intrate. În situația în care cauzele nu sunt soluționate în termenele stabilite, volumul de dosare restante care așteaptă să fie soluționate va crește.

- Vechimea încărcăturii de dosare aflate pe rol: vechimea medie a cauzelor active care se află pe rolul instanțelor (sau parchetelor), măsurată ca număr mediu de zile de la introducerea acțiunii până la timpul măsurării. Cunoașterea vechimii încărcăturii de dosare active care se află pe rolul instanței constituie o componentă importantă a managementului cauzelor unei instanțe. Această unitate de măsură diferă de "timpul de soluționare," prin aceea că în aceste cauze nu a fost pronunțată o decizie/hotărâre finală.

Va trebui avut în vedere faptul că aceste măsurători vor fi efectuate separat, pentru diferite tipuri de cauze.

Ideea principală este aceea că fără indicatorii de performanță enumerați mai sus, nu poate exista nicio formă de management profesionist al circuitului dosarelor, deoarece ar lipsi informații importante cu privire la faptul dacă o instituție (instanță sau parchet) reușește să soluționeze cauzele în termenele stabilite, dacă reușește să facă față la încărcătura de cauze nou intrate și dacă reușește să mențină la un nivel scăzut numărul cauzelor a căror durată de soluționare a depășit durata medie. Managementul fără indicatori ar putea fi asemuit cu condusul unei mașini fără vitezometru și fără indicator pentru nivelul de combustibil.

Cu toate acestea, este necesară o atenție deosebită în momentul în care sunt interpretați indicatorii de performanță și să se aibă în vedere faptul că aceștia vor fi întotdeauna, de fapt, reflecții imperfecte ale performanței reale. **Interpretarea indicatorilor de performanță înseamnă traducerea mesajelor transmise de indicatorii de performanță în formă de concluzii cu privire la ceea ce se întâmplă cu adevărat.**

Dacă indicatorii de performanță arată că instanța sau parchetul soluționează mai puține cauze în termenele stabilite, are o rată de scoatere a dosarelor de pe rol negativă și o vechime mare a dosarelor aflate pe rol, s-ar putea ajunge la concluzia că performanța instanței sau parchetului respectiv este în scădere. Cu toate acestea, acești indicatori nu ne furnizează, în mod independent, cauza acestui declin. Acesta s-ar putea datora faptului că instanța sau parchetul respectiv

are probleme manageriale sau motivaționale, dar s-a putea datora și faptului că a crescut complexitatea cauzelor introduse sau că a fost redus numărul de personal. Pentru a putea identifica aceste cauze, este nevoie de indicatori suplimentari și trebuie realizată o analiză la un nivel mai aprofundat.

2.B. Nivelul de analiză

Performanța poate fi măsurată la mai multe niveluri diferite. Putem urmări să măsurăm performanța întregului sistem judiciar, dar putem, de asemenea, opta să măsurăm doar performanța instanțelor sau pe cea a parchetelor ori putem măsura performanța unei anumite Curți de Apel, a anumitor instanțe sau parchete, a unui compartiment din cadrul acestora sau putem măsura performanța individuală a judecătorilor, procurorilor și grefierilor.

Desigur, puteți adăuga alte rubrici la figura de mai jos. De exemplu, performanța Consiliului Superior al Magistraturii, a Ministerului Justiției sau a Ministerului Public ar putea de asemenea fi măsurată în anumite moduri. Ceea ce este important aici este faptul că se presupune că un astfel de grafic ilustrează tabloul general al diferitelor niveluri de măsurare.

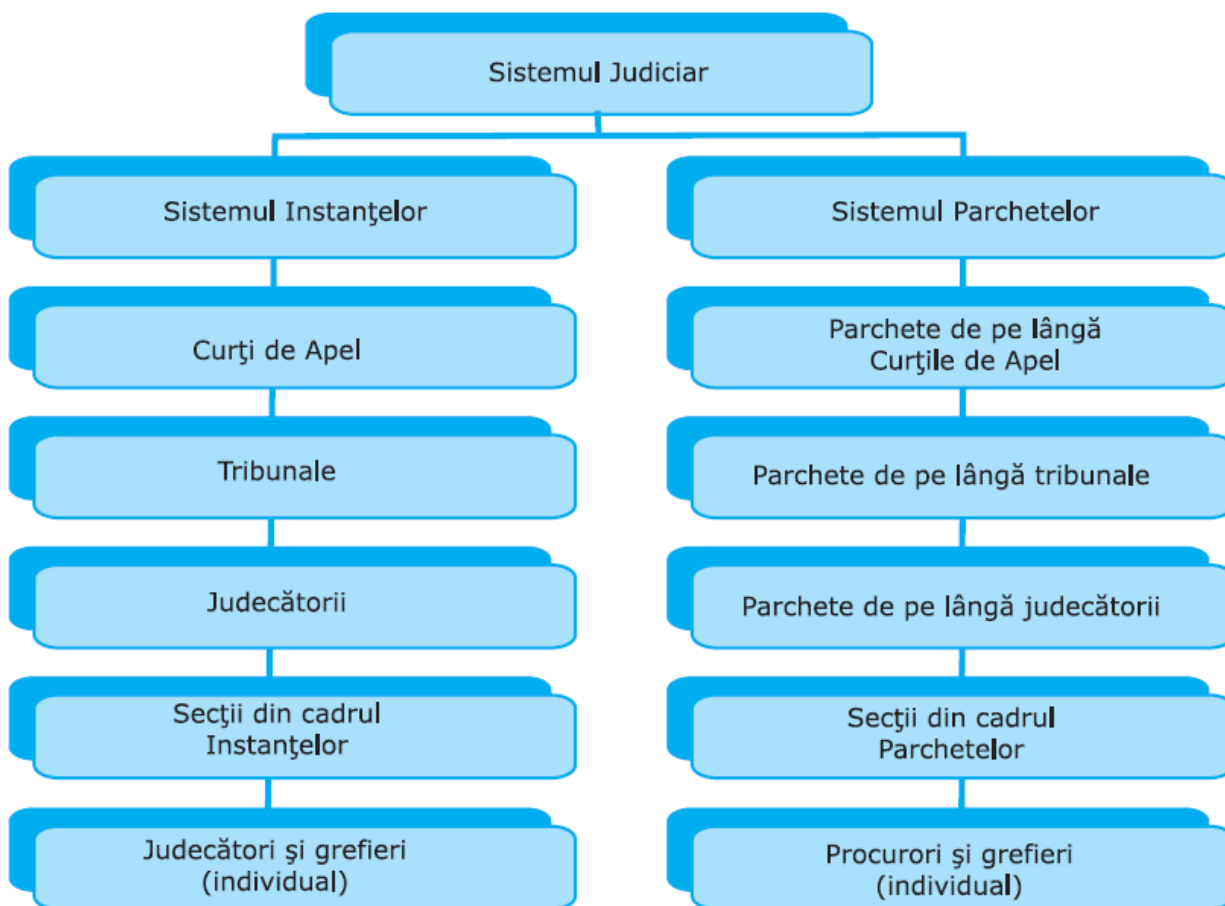


Figura nr. 2.1: Ierarhia măsurării performanței judiciare

Deci, la ce nivel ar trebui măsurată performanța? Ca regulă generală, **măsurarea performanței ar trebui corelată cu procesul decizional și cu răspunderea**. Întrebările care trebuie adresate sunt:

- Cine este răspunzător pentru acest tip de performanță?
- Cine ar trebui să ia deciziile pe baza informațiilor furnizate de măsurarea performanței?

Adesea, veți descoperi că răspunderea și competența de a lua decizii sunt împărțite pe diferite niveluri. La nivel de sistem, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției și Ministerul Public dețin toate responsabilitățile cu privire la diverse aspecte ale performanței judiciare și dețin puterea de a adopta decizii care influențează potențialul de a atinge obiectivele de performanță. La nivelul instanțelor sau parchetelor, președintele instanței sau procurorul șef sunt de asemenea răspunzători pentru performanța instituției pe care o conduc și au competența – în limitele impuse de sistem – să ia decizii care pot fie să îmbunătățească fie să reducă performanța. În aceste împrejurări, performanța ar trebui măsurată atât la nivel de

sistem cât și la nivel instituțional. În general, diferența va consta în aceea că la nivel instituțional este necesară o măsurare mai detaliată.

În manualul de față, **ne vom concentra în primul rând asupra măsurării performanței la nivel instituțional.** Prin urmare, accentul cade în primul rând pe grefierii care dețin funcții de conducere.

Asta nu înseamnă, desigur, că factorii de la nivelul sistemic ar trebui să se abțină de la monitorizarea performanței. Aceștia trebuie să monitorizeze performanța globală, în calitatea lor de autorități de reglementare a sistemului instanțelor și parchetelor, pentru a fi capabili să ia decizii mai informate la nivelul întregului sistem în ansamblu. Și, evident, aceștia vor trebui să reacționeze în anumite moduri în cazul în care se dovedește că o anumită instanță sau parchet înregistrează performanțe slabe. Într-un anumit fel, s-ar putea spune că, în schimbul unei libertăți sporite de administrare, instanțele și parchetele ar trebui să furnizeze date privind performanța, pentru a justifica această libertate sporită.

Acestea fiind spuse, întreaga experiență denotă faptul că cea mai mare parte a capacității de a îmbunătăți în mod substanțial performanța se află la nivel local. Numai cei care cunosc circumstanțele specifice resursele și randamentele unei instituții locale sunt în măsură să facă îmbunătățiri substanțiale. Acesta este motivul pentru care locul măsurării performanței cu instrumente moderne se află la nivel instituțional.

Chiar dacă menținem această focalizare, este posibil, având în vedere că există o răspundere comună pentru performanță, ca anumiți indicatori de performanță care nu sunt considerați a fi foarte importanți pentru luarea deciziilor la nivel instituțional, să fie considerați extrem de importanți pentru managementul de la nivel sistemic. Prin urmare, la nivel instituțional, s-ar putea să existe două roluri diferite în ceea ce privește măsurarea performanței: 1) Utilizarea și măsurarea indicatorilor de performanță care sunt vitali pentru managementul instituțional; 2) Elaborarea indicatorilor de performanță care sunt necesari la nivelul sistemului în ansamblu. Ambele roluri trebuie luate foarte în serios.

Ca o instituție să funcționeze bine, va fi necesar, în general, ca toți indivizii din cadrul acesteia nu doar să-și asume răspunderea pentru

propriile acțiuni și sarcini de îndeplinit, dar și să manifeste interes față de performanța întregii instituții. Experiența a demonstrat că un accent sporit pe măsurarea performanței instituționale și utilizarea indicatorilor de performanță instituțională ca punct de pornire pentru dezbateri colegiale pot contribui la consolidarea unei atitudini mai cooperante în fața dificultăților întâlnite la nivel instituțional. Acesta ar putea fi de asemenea un motiv relevant pentru a opta să ne concentrăm asupra nivelului organizațional.

După cum am discutat în cadrul capitolului 1, pentru a facilita utilizarea indicatorilor de performanță în scopul învățării, e posibil ca adesea să fie relevantă măsurarea performanței într-un mod mai puțin centralizat, în speță, la nivelul secțiilor instanțelor și parchetelor sau chiar la nivelul indivizilor. Totuși, măsurarea individuală a performanței ar putea fi uneori o problemă delicată în cadrul sistemului judiciar, datorită principiului independenței magistraților.

2.C. Diferite tipuri de indicatori

O modalitate comună de a privi indicatorii de performanță este aceea de a-i considera corelați cu acțiunile. Aceste acțiuni, după cum ilustrează figura de mai jos, constituie elemente ale unui efort structurat pentru realizarea unui anumit rezultat, prin dezvoltarea anumitor resurse (intrări), activități (proces operaționale) și rezultate.

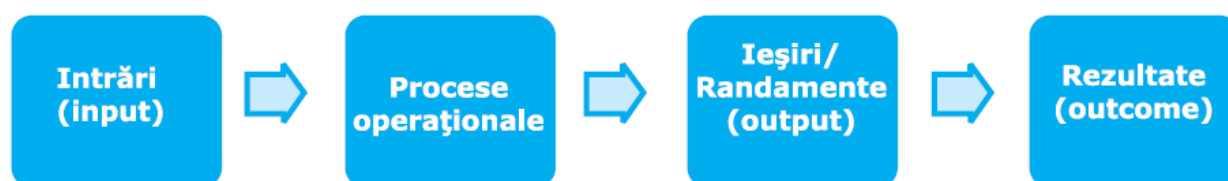


Figura nr. 2.2: Procesul fundamental de producție al sectorului public

Adesea, rezultatele pot fi împărțite în trei categorii, respectiv rezultate pe termen scurt, mediu și lung.

Cu titlu de exemplu, am putea considera că un rezultat dezirabil pe termen lung ar fi acela de a spori nivelul general de satisfacție al celor care utilizează serviciile instanțelor. Procedând în sens invers, am putea presupune că satisfacția utilizatorilor poate fi asociată cu nivelul cunoștințelor pe care le au utilizatorii cu privire la modul în care funcționează instanța, astfel încât un rezultat pe termen scurt sau mediu ar putea fi acela de a îmbunătăți nivelul de cunoaștere pe care îl

dețin justițiabilii cu privire la modul în care funcționează instanțele judecătorești.

Pentru obținerea acestor rezultate, instanțele ar putea decide să aloce un anumit volum de resurse pentru educarea justițiabililor cu privire la ceea ce se petrece în cadrul unor astfel de instituții. Unele acțiuni relevante în acest sens ar putea fi publicarea unor pliante sau instruirea personalului instanțelor pentru a susține o prezentare publică adresată justițiabililor. Ulterior, vor trebui stabilite anumite proceduri privind momentul exact în care aceste informații ar trebui furnizate noilor utilizatori, de exemplu, în funcție de împrejurări speciale (tipul de cauze în care aceștia sunt implicați, calitatea acestora în dosarele respective etc.).

În sfârșit, pentru monitorizarea performanței acestei inițiative, s-ar putea decide contorizarea fiecărei prezentări publice și a fiecărui pliant distribuit. S-ar putea de asemenea testa cunoștințele unui eșantion de utilizatori ai serviciilor instanței (de preferat la un moment ulterior celui în care au primit informațiile) și, în cele din urmă, se va putea măsura nivelul de satisfacție al acestora cu privire la serviciile de care au beneficiat.

Măsurând toate aceste variabile, pot rezulta o serie de activități și indicatori precum sunt cei prezentați în figura de mai jos.

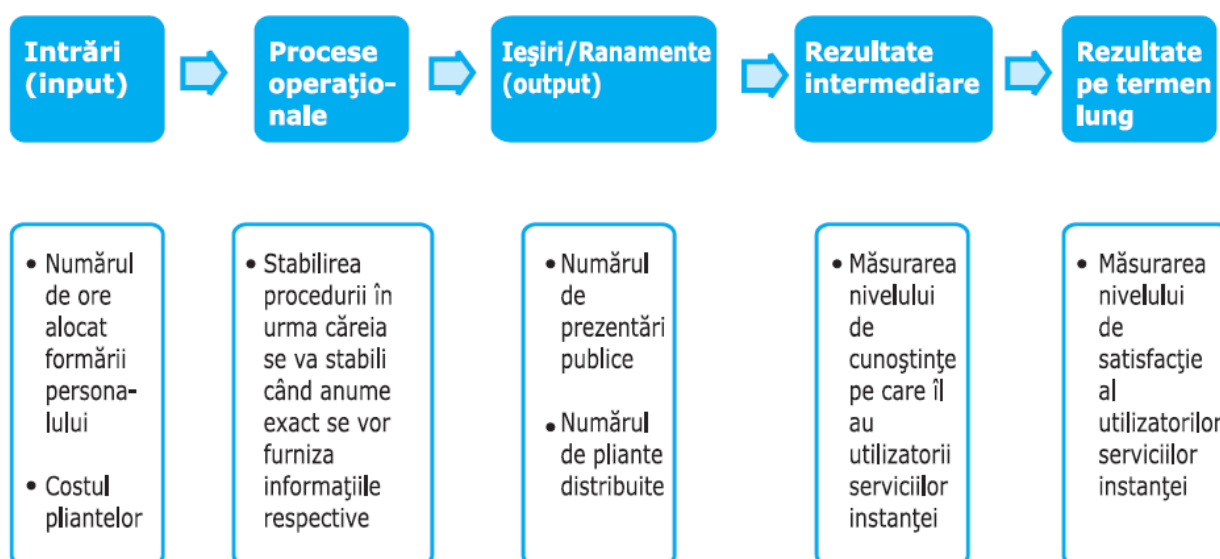


Figura nr. 2.3: Exemplu de sistem de indicatori

Evident, acest exemplu nu constituie neapărat un proces ce ar trebui desfășurat în orice instanță din lume. Cu toate acestea, dacă acesta

este desfășurat în fapt, el poate oferi dintr-o dată răspunsuri foarte precise la anumite întrebări extrem de interesante:

- **Ce cantitate de resurse (*input*) a fost investită în această inițiativă?** În cazul în care auditorii sau inspectorii financiari doresc să afle acest lucru, el poate fi comunicat, deoarece se cunoaște costul pliantelor și al sesiunii de instruire⁸.
- **Ce reguli au fost aplicate?** Nu putem bombarda pe toată lumea cu pliante și prezentări publice și nici nu putem furniza orbește astfel de informații utilizatorilor ocazionali ai serviciilor instanței. Ați stabilit îndrumări clare privind momentul când considerați că este relevant și eficient să furnizați informații noilor utilizatori ai serviciilor instanței.
- **Ce ieșiri/randamente (*output*) a produs inițiativa?** Numărul de pliante distribuite și numărul de prezentări publice făcute.
- **Inițiativa a avut impact asupra cunoștințelor pe care le au utilizatorii serviciilor instanței cu privire la modul real în care funcționează aceasta?** Veți avea posibilitatea să răspundeți la această întrebare dacă ați testat cunoștințele utilizatorilor înainte și după derularea inițiativei respective.
- **Inițiativa a contribuit la creșterea nivelului de satisfacție al utilizatorilor serviciilor instanței?** Din nou, veți avea datele pregătite. Veți avea posibilitatea să vedeți dacă nivelul de satisfacție al utilizatorilor a crescut și dacă utilizatorii serviciilor instanței care sunt mai informați sunt cu adevărat și mai mulțumiți.

Ca o concluzie, acești indicatori vor oferi instanțelor posibilitatea de a determina dacă inițiativa a fost una utilă. În principiu, instanțele vor avea posibilitatea de a calcula prețul pe care l-au plătit pentru creșterea nivelului de satisfacție al justițiabililor – utilizatorii esențiali ai serviciilor instanțelor. Dacă se dovedește că nivelul de satisfacție al utilizatorilor nu a crescut, instanțele ar putea, desigur, reconsidera metodele pentru furnizarea informațiilor sau decide să anuleze complet inițiativa respectivă.

După cum am discutat mai sus, în scopul învățării, instanțele ar putea fi interesate să obțină acești indicatori de performanță și într-o formă mai puțin centralizată, de exemplu, pentru fiecare secție din cadrul

⁸ În principiu, ar trebui să includem și volumul de timp consumat pentru prezentările publice cu privire la procedurile judiciare urmate.

unei instanțe. Poate o secție a înregistrat succese mai mari decât alta în ceea ce privește utilizarea acestei inițiative de sporire a nivelului de satisfacție al utilizatorilor. Și aceste informații ar putea fi folosite pentru a afla ce face diferit secția respectivă și dacă practicile folosite ar putea fi transferate la alte secții.

La nivel mai amplu, **putem distinge patru tipuri generale de indicatori: indicatori de resurse, indicatori de proces, indicatori de randament (*output*) și indicatori de rezultate:**

- Indicatorii de resurse se referă la măsurarea resurselor financiare și umane investite în sistem.
- Indicatorii de proces sunt acei indicatori care ne oferă date despre procedurile operaționale care sunt stabilite în vederea creșterii performanței.
- Indicatorii de randament (*output*) sunt legați în mod direct de randamentul specific instanțelor, în speță de hotărârile judecătorești.
- În fine, indicatorii de rezultate ne oferă date despre consecințele mai puțin imediate ale randamentului judiciar.

În afară de aceasta, indicatorii pot fi combinați în diverse moduri în calitate de indicatori procentuali, după cum se poate vedea în tabelul de mai jos.

Indicatori unici	
Indicatori de resurse	Ce intră în sistem? Care sunt resursele utilizate?
Indicatori de proces	Care sunt procesele stabilite pentru garantarea unei calități ridicate a serviciilor?
Indicatori de randament	Care sunt produsele și serviciile livrate/prestate? Care este calitatea imediată a acestor produse și servicii?
Indicatori de rezultate	Care sunt rezultatele obținute ce pot fi atribuite în mod semnificativ randamentului?

Indicatori procentuali	
Eficiența	Randament (output)/Resurse sau costuri (input)
Eficacitatea	Rezultat (outcome)/Randament (output)

Tabel 2.1: Tipuri de indicatori de bază

2.D. Indicatori de resurse

Indicatorii de resurse se referă la volumul de resurse financiare și umane investite în sistem. S-ar putea susține că nu este imposibil ca nivelul resurselor să fie asociat cu nivelul performanței și, într-adevăr, este un fapt comun să se aibă în vedere acest aspect atunci când se face evaluarea sistemului judiciar. Indicatorii de resurse ne pot de asemenea oferi date cu privire la volumul de instruire sau la componența forței de muncă.

Un avantaj major al indicatorilor de resurse îl constituie faptul că adesea dispunem de date relativ certe. Pe de altă parte, o problemă majoră constă în aceea că rareori vom avea o imagine corectă dacă ne bazăm doar pe indicatorii de resurse. Am putea să credem că dacă vom dispune de mai mulți judecători, procurori, grefieri, de instruire și pregătire mai avansată, de bugete mai mari etc., nivelul performanței va crește în mod automat. Din păcate, un număr mare de studii asupra instituțiilor publice au arătat că sunt motive să fim sceptici în această privință. Adesea, instituțiile care dispun de cele mai multe resurse nu sunt și cei mai buni performeri. Abundența de resurse poate fi pur și simplu risipită.

A ne baza pe indicatorii de resurse poate fi considerat modalitatea "demodată" de abordare a măsurării performanței. În prezent, cunoaștem faptul că indicatorii de resurse pot fi doar niște aproximări slabe ale performanței. Fără îndoială, este important să ținem evidența resurselor intrate însă **indicatorii de resurse nu ar trebui avuți în vedere în mod independent și exclusiv.**

2.E. Indicatori de proces

Indicatorii de proces sunt acei indicatori care ne oferă date despre procedurile care sunt stabilite în vederea creșterii performanței. Acest tip de indicator constituie nucleul sistemelor de măsurare a calității cum ar fi ISO și modelul excelenței în afaceri (Fundatia Europeană pentru Managementul Calității - EFQM) și reprezintă de asemenea o componentă majoră în cadrul sistemului olandez de măsurare a performanței judiciare. Astfel, de exemplu, în momentul în care instanțele olandeze sunt întrebate dacă realizează aplicarea unitară a legii, o abordare constă în evaluarea, prin intermediul unui proces de audit, a faptului dacă instanțele au implementat o politică în acest sens și utilizează instrumente de promovare a caracterului unitar al legii. În capitolul 3, vor fi prezentați mai mulți astfel de indicatori de proces.

Indicatorii de proces sunt recomandați în special pentru a semnala factorilor externi că instituția acordă atenție calității. Pe de altă parte, stabilirea anumitor proceduri rareori garantează de la sine un nivel de performanță de succes. Ca și în cazul indicatorilor de resurse, am prefera să testăm impactul acestor procese asupra performanței în loc de a presupune pur și simplu că acestea vor produce în mod automat performanțe ridicate.

În cadrul terminologiei utilizate de modelul Balanced Scorecard/BSC (a se vedea capitolul 9) indicatorii de proces aparțin perspectivei "procesului intern". De asemenea, în cadrul acestei perspective este inclusă și măsurarea nivelului de satisfacție al angajaților. S-ar putea afirma că un indicator pentru nivelul de satisfacție al angajaților furnizează informații vitale cu privire la cât de bine ne putem aștepta să se desfășoare activitatea acestora. Se consideră de obicei că un personal de execuție mulțumit reprezintă o condiție imperativă pentru un nivel ridicat de performanță al organizației respective. Prin urmare, nivelul de satisfacție al personalului poate fi considerat unul dintre indicatorii de proces importanți care trebuie avuți în vedere.

2.F. Indicatori de randament

Randamentele (output) ocupă un loc special în cadrul sistemelor de măsurare a performanței. Acestea reprezintă într-un fel produsele finite ale instituțiilor din sectorul public – **ceea ce instituția oferă utilizatorilor săi direcți și societății.** Randamentele reprezintă acel element pentru care reprezentanții aleși și publicul larg pot trage de

obicei la răspundere instituțiile și reprezintă aspecte a căror evidență ne așteptăm să fie ținută de instituțiile din sectorul public.

Prin urmare, indicatorii de randament dețin, pe bună dreptate, un rol predominant în cadrul a numeroase sisteme de măsurare a performanței din sectorul public. Cele mai multe state europene au început să măsoare la nivel guvernamental volumul randamentului serviciilor de sănătate, de educație și al altor servicii. Cei mai relevanți indicatori de randament din cadrul sectorului judiciar se referă la numărul de cauze soluționate și la timpul de soluționare al acestora. Acești indicatori vor fi analizați în detaliu în cadrul capitolelor 4 și 5.

Ca și în cazul celorlalte tipuri de indicatori, putem aduce argumente cu privire la faptul că, dacă ne limităm la a ne baza doar pe indicatorii de randament, acest lucru ar putea fi unul neproductiv. Din considerente practice, este deseori dificil să găsim indicatori de randament care să ne furnizeze informații semnificative legate de calitatea randamentelor obținute. Din acest motiv, ar putea fi mai înțelept să se echilibreze utilizarea indicatorilor de randament cu, de exemplu, folosirea indicatorilor de procese și/sau de rezultate.

2.G. Indicatori de rezultate

Rezultatele constituie acele evenimente, incidente sau condiții care reprezintă rezultate intenționate sau neintenționate ale acțiunilor întreprinse la nivel guvernamental. Acestea au loc mai degrabă "în afară", în societate, decât "înăuntrul" instituțiilor publice. Rezultatele se referă mai degrabă la ceea ce un absolvent este capabil să facă și să înțeleagă decât la cursurile și materialele suplimentare de care a beneficiat acesta în facultate; la faptul dacă un pensionar poate duce o viață normală pe baza pensiei de stat decât la faptul dacă acea pensie este plătită în mod corect și la timp; la faptul dacă biodiversitatea este conservată într-adevăr și nu dacă inspectoratul teritorial de mediu a efectuat numărul de controale prevăzut conform planului. Astfel, rezultatele au în general o importanță directă pentru beneficiarii de servicii și pentru publicul larg.

De fapt, un avertisment care este reiterat în cadrul măsurării performanței spune: "Nu măsoara resursele. Nu măsoara procesele. Nu măsoara randamentele. Măsoară rezultatele." Însă, rezultatele nu sunt neapărat cea mai bună unitate de măsură pentru toate scopurile.

Spre deosebire de randamente, rezultatele adesea nu pot fi atribuite doar acțiunilor sau proceselor operaționale din cadrul instanțelor sau parchetelor – alți factori (adesea dincolo de controlul acestor instituții) sunt implicați în mod frecvent. Acest aspect are consecințe pentru utilizarea măsurării rezultatelor legate de răspundere și control operațional. În mod obișnuit, instituțiile nu pot fi făcute pe deplin răspunzătoare pentru rezultatele acestora în același mod cum sunt făcute răspunzătoare pentru randamente. Pe de altă parte, acestea nu sunt nici lipsite pe deplin de răspundere: în mod foarte frecvent, acestea își aduc contribuția la rezultatul final, însă nu îl pot determina în întregime.

Măsurarea rezultatelor este cu atât mai dificilă în ceea ce privește sectorul justiției. După cum am menționat în cadrul capitolului 1, există dovezi conform cărora un sector judiciar care funcționează bine are impact asupra creșterii economice și a altor indicatori de bunăstare socială. Cu toate acestea, nu putem face sectorul judiciar răspunzător pentru diversele schimbări pe care le suferă economia. Există o serie întreagă de alți factori care influențează creșterea economică și este aproape imposibil – cel puțin pe termen scurt – să individualizăm impactul pe care îl are sistemul judiciar în acest sens.

De vreme ce relația dintre performanța judiciară și impactul ei asupra societății se bazează de obicei pe ideea că percepția publicului asupra sistemului judiciar este cea care canalizează acest impact asupra societății, am putea opta să ne concentrăm asupra acestor indicatori de percepție: rezultatele sondajelor efectuate în rândul utilizatorilor serviciilor instanței, al managerilor din mediul de afaceri și al cetățenilor cu privire la serviciile judiciare. S-ar putea susține că întărirea sprijinului public pentru o instituție necesită în mod implicit un șir lung și relativ consistent de randamente instituționale de satisfacție. **Nivelul încrederii publicului în sistemul judiciar ar putea fi astfel un indicator relevant pentru performanța judiciară de-a lungul timpului.**

Astăzi există un număr mare de instituții care efectuează sondaje de opinie privind încrederea publicului în sistemul judiciar. În cadrul capitolului 6 vom analiza sondajul BEEPS efectuat de Banca Mondială. Un alt sondaj recurent este Eurobarometrul Comisiei Europene care, începând cu anul 1997, a intervievat aproximativ 1000 de cetățeni din fiecare țară pentru a afla dacă aceștia au sau nu încredere în sistemele

lor naționale de drept. Din anul 2001, cetățenii din țările candidate la aderare/noile state membre au fost de asemenea intervievați. Sondaje oarecum similare pentru un număr mare de țări, cum ar fi Sondajul social european, Sondajul privind valorile lumii și Sondajul de opinie pentru manageri, sunt efectuate anual de către Forumul Economic Mondial.

Chiar dacă sondajele de opinie ar putea fi relevante pentru evaluările la nivel de sistem, acestea nu sunt întotdeauna adecvate pentru evaluarea performanței anumitor instanțe sau parchete. O evaluare mai directă a performanței instanțelor, prin intermediul sondajelor este aceea oferită de sondajele de opinie efectuate în rândul utilizatorilor direcți. În prezent, din ce în ce mai multe instanțe din lume efectuează diverse forme de sondaje în rândul utilizatorilor lor direcți, ca modalitate de evaluare și îmbunătățire a performanței acestora.

Un aspect interesant referitor la sondajele în rândul utilizatorilor direcți ai serviciilor judiciare este acela că acestea par a prezenta niveluri de satisfacție mai ridicate decât sondajele realizate la nivelul publicului larg. Acest lucru ar putea fi interpretat în diferite moduri. O explicație ar fi aceea că experiența reală trăită pe parcursul contactului direct cu instanțele sau parchetele îi determină pe oameni să aprecieze mai mult sistemul judiciar. Altă explicație este aceea că ne confruntăm cu *paradoxul lui Fenno*, denumit după un specialist american în științe politice, Richard Fenno, care a popularizat convingerea că oamenii dezaprobă în general Congresul Statelor Unite însă susțin kongresmanul din circumscripția lor. Cu alte cuvinte, oamenii pot fi absolut mulțumiți de instanța lor de la nivel local (cea cu care au interacționat în mod direct), considerând totuși în continuare că sistemul judiciar este o rușine.

Utilizarea indicatorilor de rezultate ca mijloc de evaluare a performanței judiciare se află încă la stadiul de început și există o serie de probleme nerezolvate cu privire la modul adecvat de interpretare și utilizare a acestor indicatori. Totuși, avem un motiv să credem că această idee de a manifesta interes față de percepția publicului și a utilizatorilor este merită să dureze. În capitolul 6, vom analiza anumite experiențe legate de sondajele de opinie efectuate cu privire la instanțele din România.

2.H. Indicatori procentuali

Pentru a finaliza prezentarea conceptelor de bază referitoare la indicatori, trebuie să menționăm și unii dintre cei mai comuni indicatori procentuali:

- **Eficiența**⁹ = *randament (output)/resurse (input)*
- **Eficacitatea** = *rezultat (outcome)/randament (output)*

Este recomandat a se avea în vedere și utilizarea inversă¹⁰ a acestor rate, care are loc în mod frecvent. De asemenea, este bine de notat faptul că în cadrul analizelor econometrice și al evaluării comparative avansate, eficiența este considerată ca fiind distanța unui vector de observație a resurselor și randamentului față de o frontieră estimată a producției (vezi capitolul 9).

În contextul instanțelor, o unitate de măsură a eficienței ar putea fi reprezentată de numărul de cauze soluționate (posibil ponderate în funcție de complexitate) repartizate pe cheltuieli totale (sau poate, pe cheltuieli salariale). Prin contrast, este dificil în general să evaluăm eficacitatea instituțiilor judiciare.

2.I. Corelarea strânsă vs. corelarea slabă între măsurarea performanței și procesul decizional

Sistemele de indicatori au o valoare redusă dacă informațiile pe care acestea le furnizează nu sunt folosite. Vom analiza scopurile specifice ale măsurării performanței în capitolul următor însă, la un nivel mai abstract, se poate face distincția între sistemele cu o corelare strânsă și cele cu o corelare slabă între măsurători și deciziile bazate pe acestea:

- **Corelarea strânsă:** măsurarea randamentului conduce la decizie în mod direct. Altfel spus, deciziile sunt determinate în primul rând de măsurarea randamentului. Alte surse de informații joacă un rol neglijabil.
- **Corelarea slabă:** măsurarea randamentului este o sursă de informații care trebuie luată în considerare odată cu celelalte. Alte surse de informații sunt folosite pentru interpretarea datelor de măsurare a randamentului și deciziile sunt luate în baza

⁹ Productivitatea este uneori utilizată ca sinonim al eficienței iar alteori ca un concept mai "restrâns" al eficienței, concentrându-se strict asupra producției.

¹⁰ "Inversul" lui x este $1/x$. "Inversul" lui x/y este y/x .

informațiilor obținute prin măsurarea randamentului dar și din alte surse, precum experiența, informațiile calitative etc.

Cu alte cuvinte, în contextul unui sistem de conducere în care un agent controlează o entitate a cărei performanță este măsurată, am putea avea în vedere un ansamblu de reguli instituționale, începând de la acordarea sau delegarea necondiționată a autorității sau alocarea resurselor unui beneficiar fără a pune niciun fel de condiții cu privire la utilizarea acestora, până la contractul "clasic" (la celălalt capăt al spectrului) care stipulează consecințe directe aferente unor niveluri specifice de performanță. Măsurătorile privind performanța pot astfel să dea naștere fie la o formă mai relaxată, fie la una mai restrictivă de contractare a angajamentului privind atingerea performanței.

Dată fiind starea indicatorilor de performanță din domeniul judiciar, sunt relativ multe de spus în favoarea unei corelări relativ slabe între indicatori și decizii. Contrar anumitor așteptări și convingeri generale, este rareori posibil ca măsurătorile privind performanța să furnizeze informații care sunt suficient de robuste pentru a fi legate necondiționat de acțiuni specifice. Mai curând, măsurătorile performanței ar putea semnală nevoia de analiză suplimentară a unor aspecte specifice sau de dezbateri în rândul factorilor interesați etc.

Lecturi suplimentare recomandate:

Două **rapoarte recente** ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) oferă analize suplimentare utile asupra majorității conceptelor fundamentale și distincțiilor menționate în prezentul capitol:

❖ **„Measuring Government Activity”** (*„Măsurarea activității guvernamentale”*), OCDE - 14 Aprilie 2009, realizat de o echipă de experți condusă de **Nick Manning**;

Raportul este disponibil integral (în limba engleză) la adresa:

https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3611/1/measuring_government_activity.pdf

și

❖ **Governing Regional Development Policy: The Use Of Performance Indicators** (*Politica de guvernare a dezvoltării regionale: utilizarea indicatorilor de performanță*), OCDE – 24 Martie 2009, sub coordonarea lui **Lee Mizell**.

Un scurt rezumat al Raportului (în limba engleză) poate fi găsit la adresa:

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/54/42441479.pdf>

Raportul integral poate fi procurat (în limba engleză sau franceză) de la adresa:

http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/conduire-les-politiques-de-developpement-regional_9789264058385-fr;jsessionid=8p6ahr5kkaqhd.delta

CAPITOLUL 3: SCURT ISTORIC AL MĂSURĂRII PERFORMANȚEI JUDICIARE

3.A. MĂSURAREA PERFORMANȚEI INDIVIDUALE

3.B. MĂSURAREA PERFORMANȚEI LA NIVELUL INSTANȚEI

3.C. UTILIZAREA MĂSURĂRII PERFORMANȚEI ÎN SCOPUL BUGETĂRII ȘI PLANIFICĂRII

3.D. EXPERIENȚA AMERICANĂ

3.E. EXPERIENȚE EUROPENE

3.F. CONCLUZII

3.A. Măsurarea performanței individuale

Într-un anumit sens, ideea de măsurare a performanței judiciare este oarecum nouă, deși privită dintr-un alt unghi, aceasta poate fi considerată de fapt foarte veche. Desigur, nucleul celor mai multe sisteme judiciare deține anumite elemente tradiționale care facilitează un anumit nivel de evaluare a performanței: ședințele de judecată sunt publice, hotărârile judecătorești trebuie motivate în scris iar acestea din urmă pot fi atacate și înaintate spre soluționare unei instanțe de nivel superior. Mai mult decât atât, cele mai multe sisteme de drept civil au tradiții vechi în ceea ce privește evidența performanței individuale a judecătorilor.

În Franța, de exemplu, primul înscris referitor la colectarea sistematică a datelor referitoare la caracteristicile și performanța judecătorilor datează încă din anul 1850, iar sistemul de evaluare propriu-zis este probabil mult mai vechi. În cele mai multe sisteme de drept civil francez și german, modelele urmate pentru evaluarea judecătorilor au evoluat, devenind proceduri puternic formalizate pentru evaluarea și acordarea de calificative pentru performanța profesională a judecătorilor și utilizarea acestora ca fundament pentru deciziile de promovare. În sistemele scandinave de drept civil și în sistemele de drept anglo-saxon, evaluarea performanței individuale a judecătorilor a rămas mai degrabă informală, probabil datorită faptului că judecătorii din aceste țări sunt numiți într-o etapă mult mai târzie a carierei lor profesionale și nu se confruntă cu același sistem profesional cu promovări treptate, ulterioare numirii ca magistrat, așa cum este cazul în cele mai multe țări de drept civil francez și german.

Cu toate acestea, evaluarea individuală formală a judecătorilor prezintă un interes limitat în ceea ce privește evaluarea instanțelor sau a sistemului judiciar în general. Unul dintre motive ar fi acela că rezultatele acestor evaluări individuale nu sunt în general puse la dispoziție pentru a realiza comparații sau pentru control din partea publicului. Mai mult decât atât, este puțin probabil că centralizările acestor evaluări individuale ne vor oferi prea multe informații cu privire la calitatea sau performanța comparativă a unei instanțe. De exemplu, se pare că aproape toți judecătorii italieni sunt evaluați cu calificativul "excelent" de către superiori și colegi, în timp ce rezultatele evaluării judecătorilor germani au o distribuție ceva mai diversificată, însă nu putem concluziona doar pe baza acestui fapt că judecătorii italieni sunt superiori judecătorilor germani.

3.B. Măsurarea performanței la nivelul instanței

Într-un raport recent¹¹, CEPEJ¹² a stabilit că, în cele mai multe țări europene, există un anumit sistem pentru monitorizarea și furnizarea de informații statistice cu privire la activitățile instanțelor. Aproape în toate țările, există un sistem stabilit pentru monitorizarea numărului de cauze nou înregistrate, cauze soluționate și cauze aflate pe rol în cadrul fiecărei instanțe, iar instanțelor li se cere să depună un raport anual (bilanț) referitor la activitățile acestora. Mai mult decât atât, cele mai multe țări europene au raportat de asemenea că dispun de un sistem pentru monitorizarea duratei procedurilor din cadrul instanțelor.

Studiul CEPEJ oferă informații limitate cu privire la numărul țărilor care măsoară alte aspecte ale performanței instanțelor în afară de productivitate și durata procedurilor, iar alte studii similare arată faptul că nu se merge prea frecvent cu mult mai departe de aceasta; de exemplu, un studiu comparativ privind evaluarea calității sistemelor judiciare din 12 țări europene pare să indice faptul că aceste măsurători ale eficienței sunt predominante, în timp ce standardele se află, în cel mai bun caz, în stadiul de elaborare. Totuși, într-un număr din ce în ce mai mare de țări se efectuează și sondaje în rândul utilizatorilor sau sondaje de opinie în rândul publicului larg.

¹¹ Raportul de evaluare a sistemelor judiciare europene - Ediția 2010 (date din 2008): Eficiența și calitatea justiției, pag. 97ff.

¹² Comisia Europeană pentru Eficiență în Justiție.

3.C. Utilizarea măsurării performanței în scopul bugetării și planificării

Statisticile cu privire la numărul de cauze rulate îndeplinesc scopuri importante. În Olanda, de exemplu, aceste date servesc ca bază pentru alocarea resurselor umane și a bugetelor. În cadrul așa-numitului model Lamacie, au fost identificate 48 de categorii diferite de cauze. Pentru fiecare categorie, a fost definită de către un comitet al judecătorilor o estimare standard a timpului necesar judecătorilor pentru soluționarea unei astfel de cauze. La începutul fiecărui an, Consiliul Judiciar din Olanda face o estimare a numărului de cauze (utilizând clasificarea Lamacie a cauzelor). În acest fel, devine posibilă o estimare a numărului de judecători echivalenți cu normă întreagă pe care îl necesită fiecare instanță. Aceste informații sunt mai apoi utilizate de către Consiliul Judiciar pentru negocierea resurselor atât cu instanțele cât și cu Ministerul Justiției.

Alocarea resurselor și evaluarea comparativă a performanței instanțelor a reprezentat de asemenea un aspect de interes major pentru sistemul judiciar danez, încă de la înființarea Consiliului Judiciar Independent pentru Administrarea Instanțelor, în anul 1999. Din anul 2000, performanța în ceea ce privește celeritatea și productivitatea fiecărei instanțe districtuale a fost înregistrată în cadrul unui raport anual al instanțelor, care face comparația între performanța instanței și performanța medie și între performanța maximă și obiectivele stabilite la nivel național. Unul dintre scopurile majore urmărite în momentul introducerii acestui tip de măsurare a performanței a fost acela de a stimula instanțele să își îmbunătățească performanța. De fapt, s-a și înregistrat o îmbunătățire considerabilă a eficienței, în perioada de după stabilirea noului sistem de măsurare a performanței.

Un al doilea obiectiv a fost acela de a asista Consiliul Judiciar (sau Administrația Instanțelor) în demersul său de planificare și alocare a resurselor. Ca o ilustrare foarte simplă, introducerea acestui tip de măsurare a performanței a permis consiliului să facă distincția între următoarele patru tipuri de instanțe (vezi tabelul de mai jos).

		Productivitatea (cauzele soluționate divizate pe categorii de resurse)	
		Scăzută	Ridicată
Celeritatea (capacitatea de soluționare a cauzelor în standardele de timp stabilite)	Bună	C	A
	Slabă	D	B

Tabel 3.1: Indicatorii fundamentali de performanță din cadrul sistemului danez de măsurare a performanței judiciare

Performerii cei mai buni sunt plasați în rubrica A. Aceste instanțe cu celeritate bună și productivitate ridicată sunt considerate a fi instanțele cu cele mai bune practici. Administrația Instanțelor a creat o echipă specială de consultanți în domeniul celor mai bune practici de măsurare a performanței, în vederea identificării și analizării practicilor interne utilizate de acest tip de instanțe, care le dau posibilitatea acestora să obțină performanțe atât de bune. Informațiile obținute sunt ulterior diseminate și la nivelul celorlalte instanțe.

Instanțele din rubrica D sunt cele care înregistrează performanțele cele mai slabe. Acestea ar putea necesita o atenție deosebită, încurajare și sprijin din partea Consiliului Judiciar. **Instanțele din rubrica B este posibil să sufere de lipsă de personal,** de vreme ce acestea nu reușesc să soluționeze cauzele la timp, în ciuda faptului că au o productivitate ridicată. În mod contrar, **instanțele din rubrica C ar putea fi suspectate că au un surplus de personal.** Folosind o astfel de matrice, indicatorii de performanță vor ajuta Consiliul Judiciar în mod nemijlocit în procesul de alocare rațională a resurselor.

3.D. Experiența americană

Chiar dacă datele referitoare la productivitate și celeritate pot servi unor scopuri administrative importante, acestea, evident, nu oferă tabloul complet al performanței instanțelor, deoarece ne lipsesc informații esențiale referitoare la **calitatea serviciilor judiciare furnizate**. Doar câteva țări au început de curând să măsoare calitatea la nivelul instanței. Una dintre primele inițiative în acest sens, și fără îndoială cea mai cunoscută, este reprezentată de Standardele de performanță ale instanțelor de judecată din SUA (TCPS/*Trial Court Performance Standards*), care au fost elaborate în anul 1987. Aceste standarde sunt diferite față de abordarea tradițională a evaluării performanței sub două aspecte importante: în primul rând, datorită faptului că mulți cetățeni americani consideră nepotrivit să se măsoare performanța individuală a judecătorilor din SUA, utilizarea standardelor nu a fost menită sau recomandată pentru măsurarea performanței individuale ci mai degrabă a performanței instanțelor. Aceasta este astfel o măsurare a performanței totale a judecătorilor și a personalului auxiliar dintr-o anumită instanță și a fost menită în primul rând să furnizeze informații utile pentru efortul de autoperfecționare al fiecărei instanțe în parte și pentru fundamentarea dezbaterilor interne legate de acest subiect. În al doilea rând, s-a încercat măsurarea pe baza a ceea ce se presupune că cetățenii doresc de la instanțe. În loc de a se încerca identificarea conduitei sau caracteristicilor care ar determina un judecător să merite o promovare, problema esențială și punctul de plecare al activității de elaborare a Standardelor de performanță ale instanțelor de judecată din SUA a fost acela de a identifica instanțele care desfășoară o activitate satisfăcătoare din perspectiva cetățeanului de rând. Unul dintre fondatorii standardelor concluzionează că TCPS sunt concepute pe baza viziunii conform căreia:

Cetățenii doresc acces ușor la justiția înfăptuită de către instanțe; ei doresc ca acest acces să fie sigur, relativ convenabil și accesibil din punct de vedere al costurilor. Odată ce au obținut acces, aceștia doresc ca problemele pe care ei le aduc în fața instanței să fie soluționate cu celeritate și într-o manieră echitabilă, în conformitate cu faptele și cu normele legale stabilite. Aceștia doresc ca disputele deferite justiției să beneficieze de atenție, în mod individual și să fie soluționate în mod echitabil. Ei doresc ca instanțele să fie independente față de autoritățile executivului și față de alte agenții guvernamentale, pentru a garanta că deciziile și acțiunile acestora se

*bazează exclusiv pe fapte și pe componentele juridice relevante. În ultimul rând, aceștia doresc să aibă încredere în instanțe.*¹³

TCPS au definit cinci domenii de performanță, care s-a presupus că reflectau scopul și misiunea fundamentală a instanțelor. Mai întâi, sistemul judecătoresc ar trebui să facă eforturi pentru a oferi acces la justiție, eliminând astfel toate barierele – fizice, geografice, procedurale și psihologice – din calea accesului la serviciile instanței. În al doilea rând, ar trebui să se pună accentul pe operativitate și celeritate pentru a asigura ritmicitatea soluționării litigiilor și pentru reducerea întârzierilor. În al treilea rând, instanțele ar trebui să onoreze dreptul la un proces echitabil și la protecție egală în fața legii, încercând astfel să asigure egalitatea, echitatea și integritatea. În al patrulea rând, sistemul judiciar trebuie să depună eforturi pentru a realiza un echilibru între independență și răspundere, în așa fel încât să-și mențină atât caracterul de ramură distinctă a executivului cât și o relație de lucru eficientă cu celelalte ramuri ale acestuia. În al cincilea și ultimul rând, instanțele ar trebui să inspire încredere, deoarece puterea și legitimitatea acestora emană din încrederea publică. Mai mult decât atât, TCPS nu numai că au identificat aceste domenii de performanță, însă le-au și comunicat instanțelor modul precis în care standardele respective trebuie măsurate¹⁴.

TCPS nu au reușit însă un succes uriaș în calitatea lor de instrument de management al instanțelor în SUA. Schauffler¹⁵ conchide că numărul de măsuri propuse (68) utilizat pentru evaluarea performanței în fiecare domeniu era excesiv de mare și complex; sistemele informatice ale instanțelor nu erau concepute să furnizeze datele necesare; colectarea manuală s-a dovedit a fi mult prea greoaie; și, în sfârșit, presiunea economică asupra instanțelor – care, într-o anumită măsură, a dus la elaborarea TCPS – s-a redus pe măsură ce economia s-a redresat. În realitate, Standardele de performanță ale instanțelor de judecată din SUA nu păreau să modifice modul intern de operare în

¹³ Ingo Keilitz, **Standards and measures of court performance**, (*Standarde și măsurări ale performanței instanțelor*), Criminal Justice, vol. 4, 2000, pag. 559-593.

¹⁴ TCPS au utilizat o varietate de metode și tehnici de colectare a datelor, inclusiv: a) observații efectuate de către persoane special instruite; b) interviuri structurate; c) analize ale registrelor privind dosarele și ale registrelor administrative; și d) sondaje în rândul publicului larg sau al diferitelor grupuri de referință, precum personalul instanțelor sau reprezentanți ai mass-media.

¹⁵ Richard Schauffler, **Judicial Accountability in the US State Courts: Measuring court performance** (*Răspunderea judiciară în instanțele de stat din SUA: măsurarea performanței instanțelor*), Utrecht Law Review, vol. 3, 2007, pag. 112-128.

mai mult decât câteva instanțe; totuși, la nivel intelectual, este posibil ca acestea să fi modificat în mod radical modul de punere în discuție a unui astfel de subiect și să fi schimbat percepția asupra valorii datelor colectate. TCPS au lăsat o moștenire sub forma unei abordări a performanței managementului judiciar. Ideile fundamentale conform cărora o unitate de măsurare ar trebui să fie plasată la nivel instituțional sau la nivel de sistem iar standardele ar trebui să derive din așteptările cu privire la ceea ce dorește societatea de la instanțe par să rămână în continuare valabile.

TCPS sunt în prezent înlocuite în S.U.A. cu un sistem nou și mult mai simplu denumit *CourTools (Instrumente pentru Instanțe)*, care constă doar din zece tipuri de măsurători, după cum se arată în tabelul de mai jos. Acest sistem nou urmărește să măsoare exact unele dintre aceleași aspecte referitoare la calitatea instanțelor pe care le măsurau și TCPS. În afară de măsurătorile referitoare la celeritate și costuri aferente fiecărei cauze în parte, noul sistem include și sondaje în rândul utilizatorilor cu privire la echitatea soluționării diferendelor în instanță.

1. Accesul și echitatea
Punctaje acordate de utilizatorii serviciilor instanței cu privire la accesibilitatea instanței și modul în care aceasta își tratează clienții în ceea ce privește echitatea, egalitatea și respectul.
2. Ratele de soluționare
Numărul cauzelor soluționate (scoase de pe rol) ca procentaj din numărul cauzelor înregistrate.
3. Timpul de soluționare
Procentajul cauzelor în care s-a pronunțat o decizie/hotărâre sau care au fost declarate soluționate în alt mod în termenele stabilite.
4. Vechimea încărcăturii de lucru active care se află pe rolul instanței
Vechimea cauzelor active care se află pe rolul instanței, măsurată ca număr de zile de la înregistrare până la momentul măsurării.
5. Certitudinea termenelor de judecată
Numărul de ședințe de judecată programate pentru cauzele soluționate.

6. Siguranța și integritatea dosarelor cauzelor
Procentajul cauzelor care pot fi identificate în arhivă în standardele de timp stabilite și care îndeplinesc toate cerințele în ceea ce privește caracterul complet și exactitatea conținutului acestora.
7. Încasarea penalităților financiare
Plățile încasate și distribuite în termenele stabilite, exprimate ca procentaj din amenzile, taxele, despăgubirile și alte forme de sancțiune pecuniară dispuse de instanță.
8. Utilizarea cu eficacitate a juraților
<p>Eficiența utilizării juraților reprezintă numărul de cetățeni selectați ca jurați, care îndeplinesc condițiile necesare și acceptă să își îndeplinească această îndatorire, exprimat ca procentaj din numărul total de jurați potențial disponibili.</p> <p>Utilizarea juraților reprezintă rata la care sunt utilizați potențialii jurați - cel puțin o dată pe parcursul soluționării unei cauze sau cel puțin pentru derularea unei audieri preliminare - exprimată ca număr de jurați selectați ca procent din numărul total de jurați potențial calificați și disponibili să își îndeplinească această îndatorire.</p>
9. Nivelul de satisfacție al personalului instanței
Punctajele acordate de personalul instanțelor care evaluează calitatea climatului de lucru și relațiile dintre personal și conducere.
10. Costul aferent unei cauze deduse judecătii
Costul mediu de procesare a unei cauze, pe tipuri de cauze.

Tabel 3.2: Cele zece tipuri de măsurători ale sistemului *CourTools*

3.E. Experiențe europene

În contextul european, în multe țări s-au făcut eforturi pentru a se trece dincolo de măsurarea doar a celerității și productivității. Faptul cel mai notabil este acela că sondajele în rândul utilizatorilor (a se vedea capitolul 7) sunt acum folosite la scară largă.

Până în prezent, cea mai sistematică încercare din Europa de instituționalizare a măsurării performanței judiciare este, fără îndoială, cea a Olandei. Sistemul olandez de măsurare a calității sistemului judiciar, *RechtspraakQ*, este în mod evident inspirat de TCPS, însă a

fost dezvoltat și modificat într-o măsură considerabilă pentru a corespunde contextului instituțional olandez. De exemplu, în cadrul sistemului olandez, cele cinci domenii sau standarde ale performanței judiciare fac referire la articolul 6 al Curții Europene pentru Drepturile Omului, care stipulează că judecătorii trebuie să fie independenți și imparțiali; să fie accesibili oricărei persoane; să conducă ședințe de judecată echitabile și publice; și să pronunțe hotărârile în termen rezonabil. Datorită faptului că sistemul judiciar olandez s-a confruntat cu probleme în special în ceea ce privește durata procedurilor în fața instanței, lipsa caracterului unitar al legii și lipsa de încredere din partea publicului, sistemul de evaluare a fost conceput în așa fel încât să evidențieze și să combată îndeosebi aceste aspecte. Sistemul de măsurare cuprinde astfel cinci domenii:

- 1) Imparțialitatea și integritatea judecătorilor;
- 2) Gradul de expertiză al judecătorilor;
- 3) Interacțiunea personală cu justițiabilii;
- 4) Caracterul unitar al legii;
- 5) Viteza de soluționare a cauzelor în termenul stabilit.

Sistemul olandez include aproximativ 60 de indicatori de performanță, pe care sectorul instanțelor îi utilizează pentru a obține o "imagine neprelucrată" a calității instanțelor sau a performanței întregului sector judiciar în aceste domenii.

După cum am menționat, o trăsătură caracteristică sistemului olandez este faptul că acesta se bazează într-o măsură semnificativă pe indicatori de proces. Unele exemple sunt oferite în tabelul de mai jos. Instanțelor li se acordă punctaje în cadrul sistemului pe baza gradului în care acestea și-au stabilit proceduri care se presupune că promovează și susțin aspectele privind calitatea judiciară. Indicatorii de proces sunt suplimentați de sondaje în rândul utilizatorilor referitoare la diferite aspecte, precum și de indicatorii referitori la celeritate și productivitate.

Proces operațional	Punctajul cel mai mic	Punctajul cel mai mare
Procedura de înregistrare a cererilor	Nu există nicio procedură privind înregistrarea cererilor	Raport anual privind conformitatea cu procedura de înregistrare a cererilor și modul de operare al acesteia
Politica instituțională privind cauzele care urmează a fi audiate de un complet format dintr-un singur judecător sau de un complet întreg compus din mai mulți judecători	Nu există nicio politică instituțională în acest sens	Este publicat un raport anual privind funcționarea sistemului judiciar
Elaborarea unui protocol de evaluare colegială	Nu există un protocol de evaluare colegială	Este elaborat un raport anual privind protocolul de evaluare colegială
Utilizarea instrumentelor pentru promovarea caracterului unitar al legii	Un dosar care conține materiale de informare în acest sens este circulat la nivelul instanței	Sunt încheiate acorduri privind politicile instituționale cu privire la soluționarea anumitor cauze iar acestea sunt publicate și distribuite la nivel intern și sunt respectate

Tabel 3.3: Exemple de indicatori de proces din cadrul sistemului olandez de măsurare a performanței instanțelor

În timp ce sistemul TCPS din SUA a fost criticat pentru complexitate, se pare că sistemul olandez este chiar mai complex și acest lucru a dat de asemenea naștere la critici la adresa acestuia. Din acest motiv,

sistemul în general s-ar putea să nu fie cea mai potrivită sursă de inspirație pentru alte țări europene, însă multe dintre elementele specifice ale acestuia sunt cu adevărat extrem de interesante.

3.F. Concluzii

Când a fost introdusă pentru prima dată, ideea măsurării performanței instanțelor și parchetelor a fost primită cu reticență de unii judecători și procurori. Cu toate acestea, astăzi, puțini ar fi aceia care ar combate faptul că instanțele și parchetele au nevoie de date privind performanța pentru a-și justifica cheltuielile în fața contribuabililor și ca fundament pentru îmbunătățirea permanentă a performanței lor.

Măsurarea celerității și a productivității în sectorul judiciar se desfășoară în prezent în mod curent în cele mai multe țări dezvoltate, chiar dacă cu unele diferențe în ceea ce privește nivelul de complexitate al modelelor utilizate. Sondajele în rândul utilizatorilor au devenit de asemenea un instrument uzual.

Nu există până în prezent niciun standard internațional clar și necontestat pentru măsurarea performanței judiciare. Totuși, experiența sugerează faptul că **sistemele de succes de măsurare a performanței ar trebui să fie simple, flexibile și ușor de implementat**¹⁶. Mai mult de atât, este posibil ca în viitor să se acorde o atenție suplimentară nevoilor și cerințelor utilizatorilor direcți ai serviciilor instanțelor.

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ Puteți găsi informații referitoare la măsurarea performanței instanțelor din SUA pe pagina de internet a **National Center for State Courts** (Centrul Național pentru Instanțe Statale): www.ncsc.org
- ❖ Informații cu privire la sistemul olandez de măsurare a performanței judiciare sunt disponibile pe pagina de internet a **Curții Supreme olandeze**: www.rechtspraak.nl
- ❖ Rapoartele **Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)** privind evaluarea sistemelor judiciare europene sunt disponibile la adresa: www.coe.int/cepej

¹⁶ Pim Albers, **The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend** (*Evaluarea calității instanțelor: o tendință promovată în mod exagerat sau o tendință globală*), Hague Journal on the Rule of Law, vol. 1, 2009, pag. 53-60.

CAPITOLUL 4: MĂSURAREA CELERITĂȚII

4.A. STABILIREA STANDARDELOR DE TIMP

4.B. O CLASIFICARE SUFICIENT DE ELABORATĂ A TIPURILOR DE CAUZE

4.C. DIFERITE TIPURI DE MĂSURĂTORI

4.D. INSTRUMENTE PENTRU DIAGNOSTICAREA ÎNTÂRZIERILOR

Măsurarea celerității în modul de soluționare a cauzelor și stabilirea unor standarde de timp reprezintă, fără îndoială, elementul principal din cadrul oricărui sistem de măsurare a performanței judiciare. Este universal recunoscut faptul că instanțele și parchetele ar trebui să-și îndeplinească responsabilitățile față de oricine este afectat de acțiunile și activitățile acestora în timp util și cu celeritate (în speță, într-o manieră care nu generează întârzieri) și că întârzierile inutile cauzează de cele mai multe ori aparența de inechitate și, în consecință, frustrare. Întârzierile reprezintă principala cauză a încrederii scăzute a publicului în sistemul judiciar.

Comisia Europeană pentru Eficiență în Justiție (CEPEJ) a aprobat șase principii (sau indicatori) pentru un bun management al timpului, în scopul evaluării managementului timpului în instanțele europene¹⁷. Potrivit acestora, un sistem bun de management al timpului ar trebui să includă:

- Standarde stabilite pentru durata procedurilor;
- Capacitatea de evaluare a duratei globale a procedurilor;
- O tipologie (grupare) suficient de complexă a cauzelor;
- Capacitatea de monitorizare a desfășurării procedurilor;
- Mijloace pentru diagnosticarea cu promptitudine a motivelor de tergiversare și pentru diminuarea consecințelor acestora;
- Utilizarea tehnologiei moderne ca instrument de management al timpului în cadrul sistemului de justiție.

În cele ce urmează vor fi abordate pe rând cele mai importante aspecte din această „listă de verificare” (*checklist*).

4.A. Stabilirea unor standarde de timp

Este important să facem o distincție între standardele de timp prevăzute de lege și standardele de timp stabilite la nivel intern de

¹⁷ Directivele CEPEJ și lista de verificare pentru managementul timpului sunt disponibile pe pagina de internet a CEPEJ (și în limba română): www.coe.int/cepej

conducerea instanțelor (sau parchetelor). În multe țări, cadrul legislativ stabilește limite de timp pentru soluționarea diferitelor tipuri de cauze și pentru îndeplinirea procedurilor judiciare aferente. Aceste standarde trebuie, evident, respectate, iar instanțele ar trebui să întreprindă măsurători prin care să verifice dacă au capacitatea organizațională de a se conforma acestor cerințe legale.

Cu toate acestea, în afara acestor standarde de timp "imperative," orice instanță sau parchet care are ambiții în ceea ce privește propria performanță ar trebui să-și stabilească propriile standarde de timp aferente tuturor procedurilor operaționale desfășurate la nivel intern. Acestea pot fi mai ambițioase decât cele prevăzute de lege¹⁸ sau pot acoperi alte tipuri de cauze.

Potrivit lui David Steelman, un specialist american cu experiență vastă în domeniul managementului timpului în instanțe, standardele de timp aferente modului de operare la nivel intern în cadrul unei instanțe servesc următoarelor scopuri¹⁹:

- Motivarea. Astfel de standarde de timp sunt un factor motivant, pentru că stabilesc obiective comune pentru judecători (diminuarea încărcăturii de dosare) și ceilalți participanți la desfășurarea procedurilor judiciare (care au interes direct în soluționarea cu celeritate a cauzei).
- Măsurarea. Standardele de timp furnizează repere pentru măsurarea eficacității managementului, servind ca puncte de referință pentru a determina dacă ritmul îndeplinirii procedurilor în cadrul instanței este unul acceptabil.
- Managementul. Standardele de timp oferă un punct de plecare pentru conducerea instanței în elaborarea planului și a procedurilor operative pentru îndeplinirea obiectivelor astfel definite.
- Dezvoltarea sistemului informatic. Utilizarea unor astfel de standarde de timp este utilă numai dacă judecătorii și ceilalți participanți la desfășurarea procedurilor judiciare primesc informații cu privire la măsura în care acestea sunt atinse; astfel

¹⁸ În unele instanțe din diferite țări, standardele stabilite prin lege s-au dovedit a fi exagerat de ambițioase și nerealiste. În acest caz, desigur, conducerea instanțelor ar putea avea în vedere stabilirea propriilor standarde de timp, mai puțin ambițioase dar realiste. Bineînțeles, se va avea în vedere stabilirea unor standarde care nu derogă de la prevederile legale.

¹⁹ V. supra David C. Steelman, et al., op. cit.

de standarde ar trebui să ducă deci la dezvoltarea de sisteme informatice pentru monitorizarea stadiului și evoluției încărcăturii de lucru, în vederea îndeplinirii obiectivului privind managementul circuitului dosarelor.

Referitor la stabilirea unor astfel de standarde, Steelman oferă următoarea recomandare:

Standardele de timp nu ar trebui să se bazeze pe datele rezultate în urma analizei celor mai dificile și complexe cauze pe care judecătorii și le amintesc din propria experiență. Și nici nu ar trebui stabilite la un nivel care reflectă pur și simplu ceea ce poate fi ușor realizat ținând seama de circumstanțele și practicile actuale utilizate de judecători și de avocații pledanți. Mai degrabă, astfel de standarde ar trebui să reflecte ceea ce este rezonabil pentru cetățeni să aștepte în ceea ce privește soluționarea promptă și echitabilă a celor mai multe cauze de un anumit tip. La stabilirea a ceea ce reprezintă o așteptare rezonabilă din partea cetățenilor, conducerea instanțelor, care stabilește standardele interne de timp ar trebui să aibă în vedere ... [faptul că] orice clipă consumată în alt mod decât este necesar în mod rezonabil pentru desfășurarea ședințelor de judecată, administrarea probatoriului și celelalte activități specifice desfășurate în cadrul instanței, este de neacceptat și trebuie eliminată ...²⁰

În plan mai general, un raport OCDE²¹ recent susține că obiectivele ar trebui:

- Să fie ambițioase, dar totuși realiste: pentru a maximiza valoarea resurselor financiare și a îmbunătăți performanța, obiectivele ar trebui stabilite astfel încât să nu fie nici prea joase (și să nu reușească să furnizeze un stimulent pentru efortul depus) nici prea ridicate (descurajând motivarea, deoarece acestea vor fi percepute ca irealizabile). La fel de realistă este și stabilirea de obiective care sunt realizabile din punct de vedere bugetar și care pot fi atinse într-un interval rezonabil de timp.
- Să fie într-un număr moderat: Dacă se urmărește atingerea a prea multe (sau prea puține) obiective, acest lucru ar putea eroda utilitatea acestora la stabilirea priorităților pentru alocarea resurselor. Atunci când există un număr mare de obiective,

²⁰ David C. Steelman, **Time Standards as a Court Management Tool** (*Standardele de timp ca instrument de management al instanțelor*), International Journal of Court Administration, aprilie 2010.

²¹ Lee Mizell (coord.), **Governing Regional Development Policy: The Use Of Performance Indicators** (Politica de guvernare a dezvoltării regionale: utilizarea indicatorilor de performanță), OCDE – 24 Martie 2009.

importanța fiecărui obiectiv în parte este slăbită atunci când se stabilesc prioritățile de cheltuieli.

A se vedea de asemenea capitolul 9 cu privire la modalități avansate de stabilire a obiectivelor.

4.B. O clasificare suficient de elaborată a tipurilor de cauze

O stabilire realistă și adecvată a standardelor de timp necesită o clasificare suficient de elaborată a cauzelor în ceea ce privește complexitatea și durata medie a acestora, care să nu fie nici prea nestructurată nici exagerat de detaliată.

Este esențial în acest caz să se evite un număr prea mare de detalii (prea multe categorii, cu standarde diferite).

Un număr mare de categorii și standarde diferite ar putea avea o serie de posibile consecințe negative. Orice modificare minoră a legislației va fi în acest caz mai probabil să necesite o actualizare a nomenclatoarelor statistice de bază. Acest lucru este solicitant pentru cei care trebuie să definească nevoia de actualizări și să le implementeze în sistemul informatic, precum și să redacteze instrucțiuni pentru introducerea noilor tipuri de date. Mai mult decât atât, schimbările frecvente de categorii vor face și mai dificilă studiarea de la un an la altul a seriilor de timpi alocați. O clasificare complexă și detaliată a cauzelor ar putea face de asemenea ca sarcinile de înregistrare a cauzelor în mod corect și unitar, precum și de analizare a datelor rezultate, să fie mai complicată.

De aceea, cele mai multe țări au decis să lucreze mai degrabă cu standarde generale, cum ar fi standardul exclusiv pentru tipurile principale de cauze civile și penale. Lista de mai jos oferă un exemplu de standarde de timp utilizate în prezent de instanțele daneze de fond, pentru cauzele penale.

Tipul de cauză	Durata standard	Obiectivul	Stadiul de soluționare (2008)
Cauze penale cu ședințe de judecată cu jurați	< 4 luni	60%	54%
	< 6 luni	80%	83%

Tipul de cauză	Durata standard	Obiectivul	Stadiul de soluționare (2008)
Cauze penale cu magistrați asistenți	< 3 luni	65%	57%
	< 6 luni	90%	79%
Alte cauze penale	< 2 luni	65%	50%
	< 6 luni	95%	91%
Cauze penale în care inculpatul își recunoaște vinovăția	< 2 luni	62%	38%
	< 6 luni	90%	74%
Cauze penale care au ca obiect infracțiuni cu violență	< 37 zile	54%	51%
	< 2 luni	73%	69%
Cauze penale care au ca obiect infracțiunea de viol	< 37 zile	50%	49%
	< 2 luni	70%	69%

Tabel 4.1: Exemple de standarde de timp: cauzele penale din instanțele de fond din Danemarca

După cum se poate vedea, numărul categoriilor este limitat doar la 6 tipuri de cauze penale. Patru dintre aceste categorii sunt clasificate în funcție de procedura pe care acestea o urmează. La una dintre extreme, cauzele penale care se judecă în formula cu jurați sunt în general mai complexe, deoarece completul de jurați este necesar, de regulă, numai când parchetul a solicitat o pedeapsă cu închisoarea de minim 4 ani. La cealaltă extremă, cauzele în care inculpatul își recunoaște vinovăția sunt în general mai puțin complexe și supuse astfel unor standarde de timp mai puțin ambițioase.

Celelalte două categorii de cauze – cele care au ca obiect infracțiuni cu violență sau violul – sunt incluse în categorii distincte deoarece

legislativul și publicul larg au un interes sporit de a se asigura că soluționarea rapidă a acestor cazuri constituie o prioritate.

Parchetul de asemenea măsoară timpul necesar de la momentul începerii urmăririi penale a unei persoane pentru comiterea unei infracțiuni până la trimiterea cauzei în instanță, iar această măsurare se face pe tipuri diferite de cauze. În 2008, 47% dintre cauzele al căror obiect au fost infracțiunile cu violență au fost trimise în instanță în termen de 1 lună. Ulterior, contractul de muncă al procurorului șef a fost modificat în sensul prevederii posibilității obținerii unei prime de performanță, dacă numărul acestor tipuri de cauze trimise în instanță ar crește la 60% în anul 2009²². Mai mult decât atât, această primă depindea de productivitatea în ansamblu a parchetului și de timpul alocat în total soluționării plângerilor legate de modul în care organele de poliție și-au îndeplinit atribuțiile.

Desigur, se poate decide că alte categorii de cauze necesită o atenție specială în ceea ce privește timpul necesar soluționării acestora. În prezent, CEPEJ recomandă²³ să se acorde atenție următoarelor categorii specifice de cauze:

- Cauzele de divorț litigioase: în speță, desfacerea unei căsătorii printr-o hotărâre a instanței competente.
- Cauzele de concediere: cauzele referitoare la desfacerea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului (care activează în sectorul privat).
- Cauzele al căror obiect îl constituie infracțiunea de tâlhărie (furtul comis prin folosirea forței sau a amenințării cu forța).
- Cauzele al căror obiect îl constituie infracțiunea de omor săvârșit cu premeditare .

În afară de acestea, conform recomandărilor CEPEJ, nimeni nu împiedică instanțele să adopte la nivel intern standarde de timp proprii, mai ambițioase.

²² Din păcate, acest obiectiv nu a fost atins.

²³ Directivele CEPEJ și lista de verificare pentru managementul timpului sunt disponibile pe pagina de internet a CEPEJ (și în limba română): www.coe.int/cepej

4.C. Diferite tipuri de măsurători

Exemplul de mai sus de standarde de timp pentru instanțele daneze reprezintă o **măsurare a duratei de soluționare** ca procent al cauzelor în care s-a pronunțat o hotărâre sau care au fost declarate ca soluționate în alt mod, în termenele stabilite.

În afară de acest tip de măsurare, indicatorii descriși în cele ce urmează vor fi în general relevanți pentru a observa:

- **Rata de soluționare** (numărul cauzelor scoase de pe rol ca procent din numărul cauzelor înregistrate).
În acest fel se măsoară dacă instanțele fac față la încărcătura de dosare nou înregistrate. În cazul în care cauzele nu sunt soluționate în termenul stabilit, numărul cauzelor restante care așteaptă soluționarea va crește.
- **Vechimea cauzelor nesoluționate aflate pe rol** (vechimea medie a cauzelor active care se află pe rolul instanței, măsurată ca număr mediu de zile de la introducerea acțiunii până la momentul măsurătorii). Cunoașterea vechimii încărcăturii de lucru active care se află pe rolul instanței constituie o componentă importantă a managementului procesului de soluționare a cauzelor în cadrul unei instanțe. Această unitate de măsură diferă de "durata de soluționare" prin aceea că în aceste cauze instanța nu a pronunțat încă o hotărâre finală.

4.D. Instrumente de diagnosticare a întârzierilor

Capacitatea de identificare a cauzelor care determină întârzierile se bazează pe posibilitatea extragerii unor date mai detaliate. Pentru a stabili motivele pentru care apar întârzierile, este de obicei util să se monitorizeze timpul scurs între cele mai importante etape ale soluționării cauzelor. Măsurarea și obiectivele de timp referitoare la timpul scurs între momentele procesuale principale din fiecare dosar în parte oferă instanțelor criterii pentru monitorizarea parcursului cauzelor de la momentul introducerii acțiunii în justiție și permit astfel identificarea timpurie a dosarelor a căror soluționare a fost obstrucționată. Exemplul de mai jos este preluat dintr-un studiu pilot asupra cauzelor civile din șase instanțe din Georgia²⁴ (țara, nu statul

²⁴ John Sherman, **Preliminary Assessment of Information Technology (IT) Capabilities and Aspirations in Georgia Courts** (*Evaluare preliminară a capacităților și aspirațiilor privind tehnologia informatică (IT) ale instanțelor din Georgia*), DPK Consulting Report, Decembrie 2007.

din S.U.A.). Din acest studiu reiese că principala problemă apare în intervalul dintre momentul în care cererea este admisă și momentul când are loc audierea preliminară aferentă.

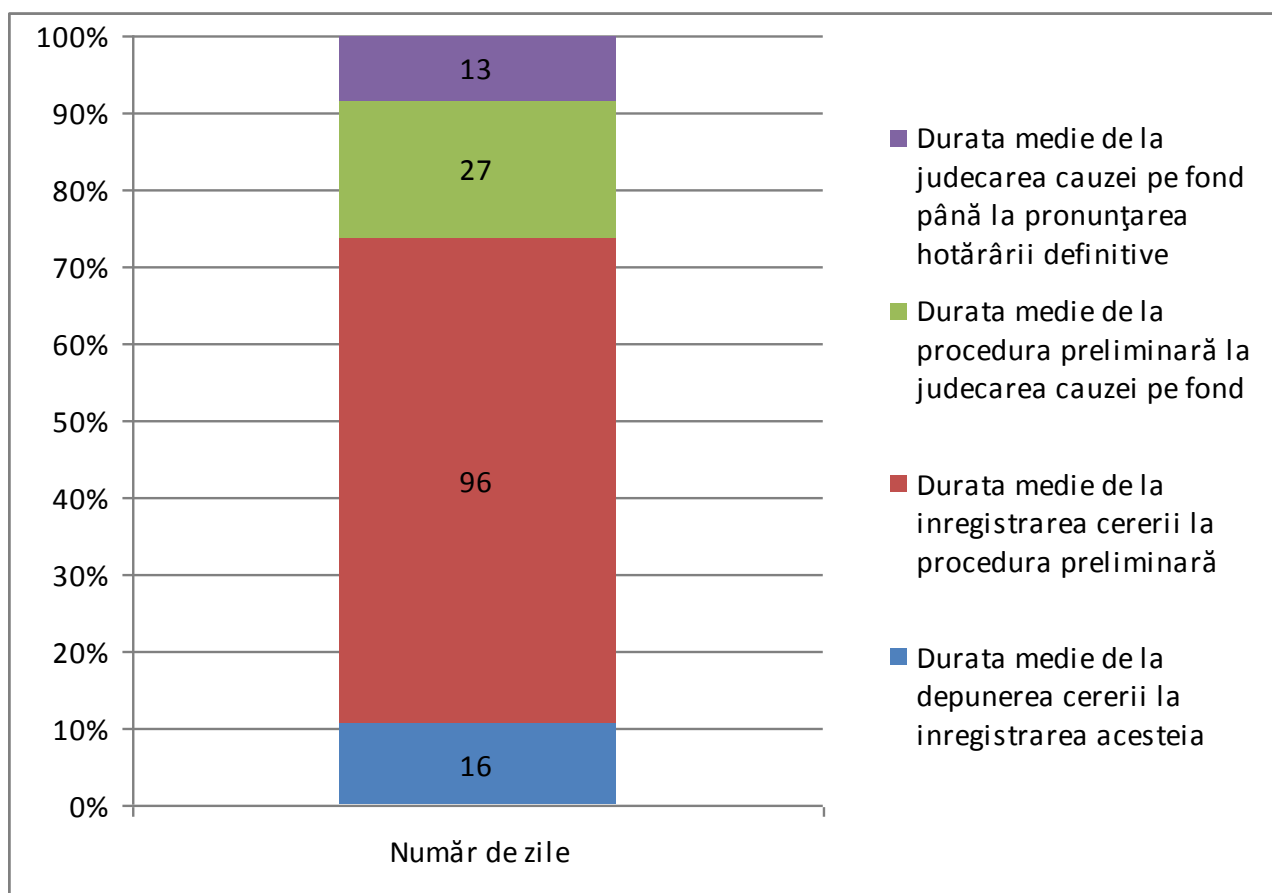


Figura 4.1: Timpul consumat pentru etapele intermediare ale cauzelor civile în instanțele din Georgia

Același studiu s-a bazat de asemenea pe monitorizarea detaliată a motivelor care determină amânarea proceselor. Figura de mai jos prezintă cifrele pentru cauzele penale. Acesta constituie un exemplu cu privire la modul în care date cât mai detaliate privind performanța servesc scopului învățării în acest context.

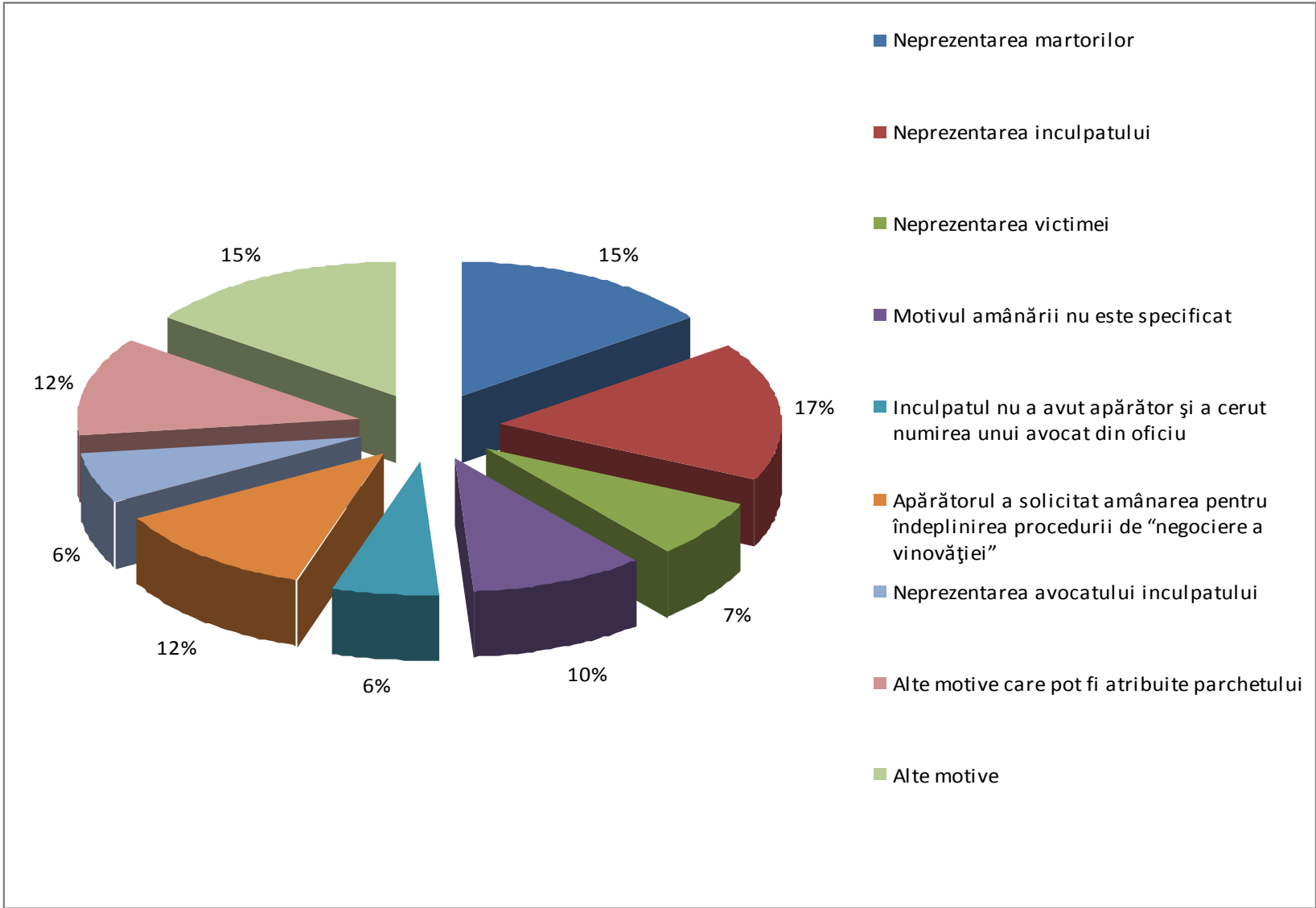


Figura 4.2: Motive de amânare – cauze penale

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ **Îndrumările CEPEJ și Lista de verificare pentru managementul timpului** sunt disponibile pe pagina de internet a CEPEJ (inclusiv în limba română): www.coe.int/cepej
- ❖ A se vedea și **David C. Steelman, et al., Caseflow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium** (*Managementul circuitului dosarelor: nucleul managementului instanțelor în noul mileniu*), Williamsburg, VA: National Center for State Courts (Centrul Național pentru Instanțe Statale), 2004.
www.ncsc.org

CAPITOLUL 5: MĂSURAREA VOLUMULUI DE LUCRU

După cum am menționat în capitolul 1, bugetarea reprezintă un scop important al măsurării performanței. Mai multe țări și-au rafinat și îmbunătățit în ultimii ani metodele de bugetare pentru operațiile instanțelor și parchetelor. Tehnicile de bugetare din ce în ce mai sofisticate nu s-au rezumat doar la a face alocarea resurselor bugetare mai exactă și mai echitabilă, ci au și sporit răspunderea și performanța la toate nivelurile de management al instanțelor.

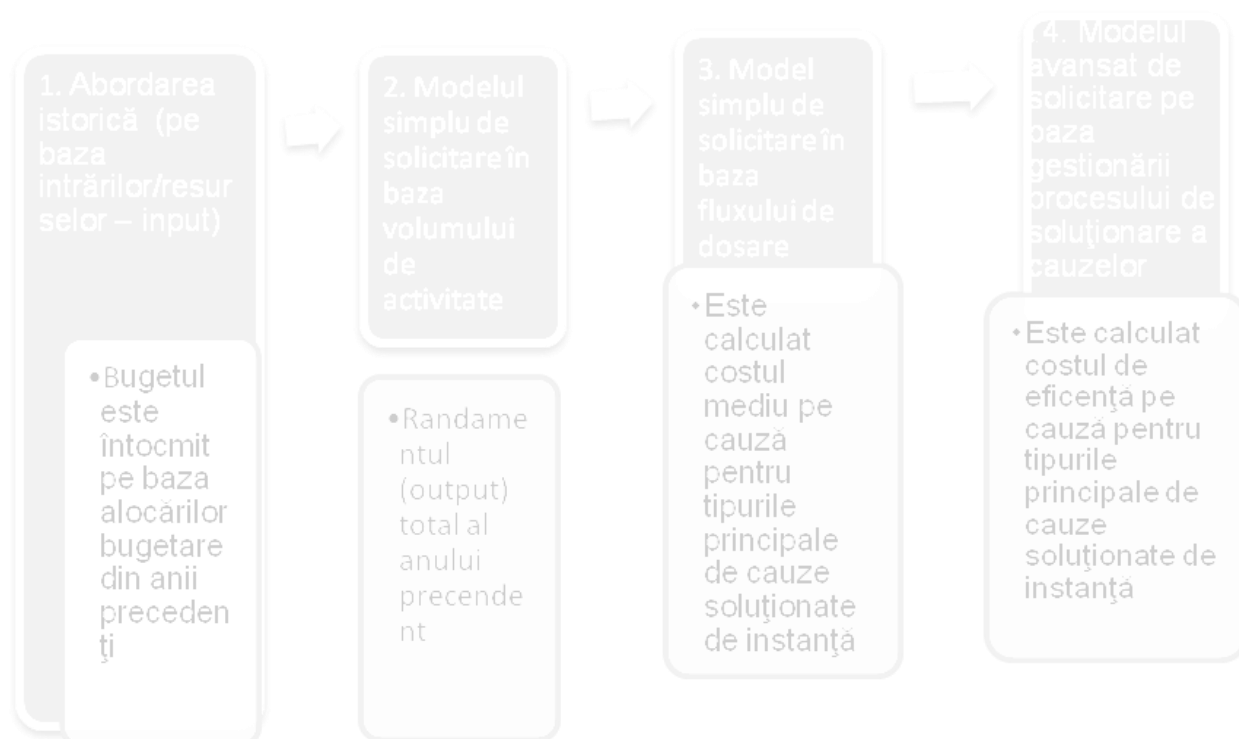


Figura 5.1: Metode îmbunătățite de bugetare și management financiar

În general, îmbunătățirile în ceea ce privește modelul de bugetare au urmat pașii logici prezentați în figura de mai sus. Modelul tradițional (bazat pe resurse), conform căruia bugetarea se bazează în primul rând pe alocările bugetare din anul precedent, a fost abandonat. Modelul de bugetare modern aplicabil în cadrul sistemelor judiciare se bazează pe evaluări detaliate ale randamentului și volumului de lucru al instanțelor. În acest fel, este posibilă alocarea bugetului și a personalului în funcție de nevoile de finanțare și de numărul de posturi care este cu adevărat necesar, în medie, pentru desfășurarea ședințelor de judecată și pentru derularea procesului de soluționare a

dosarelor sau pentru desfășurarea activității de urmărire penală (în cadrul parchetelor), pentru diferite tipuri de cauze.

Un model de bugetare avansat, bazat pe "cererea de finanțare în funcție de necesarul impus de gestionarea procesului de soluționare a cauzelor" va face posibil să existe suplimentări anuale sau chiar multi-
anuale ale bugetului alocat, depinzând de schimbările care apar în ceea ce privește solicitările înregistrate din partea publicului și volumul de lucru per ansamblu al instanțelor. În același timp, utilizarea unui astfel de model va promova și o cultură a flexibilității în ceea ce privește managementul instanței, care se poate răsfrânge asupra unei game largi de decizii manageriale referitoare la utilizarea resurselor și implicit și asupra aspectelor legate de performanța judiciară. Cu alte cuvinte, s-ar putea ajunge la eliminarea rigidităților sistemice impuse de cultura instituțională specifică sistemului judiciar, care constituie ele însele un impediment în calea succesului diferitelor inițiative reformatoare adoptate.

În România, se află în curs de elaborare un sistem pentru măsurarea volumului optim de lucru care ia în considerare diferitele grade de complexitate ale diferitelor tipuri de cauze. Un grup de lucru din cadrul CSM a studiat în acest sens modul în care fiecare instanță a acordat până acum grade de complexitate diferitelor cauze nou intrate și, de asemenea, a obținut și informațiile aferente de la nivelul parchetelor. În baza unei analize integrate a acestor informații, au fost stabilite nivelurile generale de complexitate pentru diferite tipuri de cauze, pe o scală de la 1 la 10.

Un astfel de sistem de măsurare a volumului de lucru, odată ce va deveni pe deplin funcțional, va fi extrem de valoros pentru autoritățile responsabile cu procesul de bugetare și de alocare a posturilor necesare de la nivelul sistemului de justiție. De exemplu, factorii de decizie vor avea posibilitatea să compare punctajul aferent volumului de lucru înregistrat per magistrat sau grefier la nivelul unei instanțe sau parchet și își pot baza deciziile privind alocarea de resurse pe aceste informații. Dacă factorii de decizie respectivi decid să folosească tehnici avansate de evaluare comparativă (vezi capitolul 9), vor avea o serie de posibilități complexe suplimentare de a stabili obiective de productivitate realizabile pentru fiecare instanță sau parchet sau vor avea șansa reală de a evalua potențialele beneficii ale fuzionării unora dintre compartimentele de lucru, la nivel intern.

Volumul de lucru al instanțelor sau parchetelor ar trebui comparat cu volumul de lucru mediu al tuturor instanțelor (sau parchetelor), precum și cu un standard optim definit. Un astfel de standard ar trebui să indice punctajul pe care îl va realiza un judecător sau procuror român în urma soluționării dosarelor care i-au fost repartizate pe parcursul unui an, presupunând că vor fi pronunțate hotărâri sau decizii de înaltă calitate și probitate și că vor fi utilizate metode eficiente de lucru.

În cazul în care volumul de lucru al unei instanțe sau al unui parchet a fost timp de mai mulți ani sub medie și sub un anume standard, astfel încât acest lucru a dus la o creștere progresivă a restanțelor, atunci ar fi inechitabil ca o astfel de productivitate scăzută să fie recompensată prin alocarea de posturi suplimentare de personal judiciar. În schimb, instanța sau parchetul ar trebui determinat(ă) să introducă metode mai eficiente de lucru pentru creșterea productivității.

Dacă volumul de lucru măsurat este foarte ridicat față de standardul adoptat ca etalon, acest lucru ar trebui să constituie un semnal de alarmă. În situația în care volumul de lucru curent este mult prea ridicat față de standardul avut în vedere, ar putea fi un semn că dosarele cauzelor sunt soluționate în mod superficial și că trebuie acordată o atenție sporită indicatorilor de calitate și de servicii. Aceeași situație ar putea totodată semnala faptul că personalul este extrem de suprasolicitat, ceea ce este neproductiv pentru eficiența pe termen lung a acestuia. Prin contrast, dacă volumul de lucru curent este cu mult sub standardul respectiv, atunci eficiența procedurilor de lucru din instanța respectivă poate fi pusă cu siguranță sub semnul întrebării.

În momentul în care va fi elaborat, în mod integral, un astfel de model avansat de bugetare și în ceea ce privește modul de administrare a instanțelor din România, acesta ar trebui nu doar să permită o distribuție mai eficientă a schemelor de personal (judecători, procurori și personal auxiliar), ci și o reflectare fidelă a diverselor costuri necesare a fi acoperite, cum sunt de exemplu cele aferente întreținerii sediilor instanțelor.

Totuși, un astfel de instrument ar trebui să fie util în egală măsură și conducerii de la nivelul fiecărei instanțe și a fiecărui parchet în parte. În mod evident, volumul de lucru al diferitelor secții din cadrul unei

instanțe sau al unui parchet poate fi comparat și în prezent. Având în vedere acest lucru, prin examinarea atentă a costurilor aferente fiecărei cauze, ar trebui să se întrevadă deja numeroase posibilități de eficientizare a managementului cauzelor. De asemenea, diferențele care pot apărea între nivelurile de performanță ale membrilor sistemului judiciar pot determina judecătorii, procurorii sau grefierii care au un grad mai scăzut de eficiență să adopte o serie de schimbări pozitive pentru a-și dezvolta propriile abilități de gestionare a cauzelor și sarcinilor care le-au fost repartizate.

Desigur, saltul de la un model de bugetare tradițional bazat pe resurse la un model avansat bazat pe finanțarea în funcție de fluxul de dosare nu se va face fără anumite obstacole. În stadiile incipiente ale acestei transgresii, este de cele mai multe ori mai înțelept ca toate părțile implicate să urmeze mai curând un model de corelare slabă între procesul de măsurare și procesul decizional (a se vedea capitolul 2).

Lecturi suplimentare recomandate:

❖ A se vedea **David Webber, Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector** (*Bugetare bună, justiție și mai bună: practici moderne de bugetare pentru sectorul judiciar*), Law & Development Working Paper Series, No.3, Banca Mondială, 2006.

Lucrarea este disponibilă (în limba engleză) la adresa:

http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/LDWP3_BudgetPractices.pdf

❖ Informații actualizate referitoare la **sistemul de măsurare a volumului optim de lucru în cadrul sistemului judiciar din România** sunt disponibile pe pagina de internet a CSM – www.csm1909.ro

CAPITOLUL 6: SONDAJELE DE OPINIE

6.A. SONDAJELE DE OPINIE REALIZATE ÎN RÂNDUL UTILIZATORILOR DIRECȚI AI SERVICIILOR SISTEMULUI JUDICIAR DIN ROMÂNIA

6.B. SONDAJELE DE OPINIE REALIZATE ÎN RÂNDUL PUBLICULUI LARG

Sondajele de opinie realizate în rândul utilizatorilor direcți ai serviciilor sistemului judiciar și al publicului larg sunt în prezent utilizate la scară largă în Europa, pentru a oferi instanțelor (și uneori și parchetelor) o viziune de ansamblu cu privire la percepția externă asupra modului în care acestea își desfășoară activitatea. Instanțele românești nu fac excepție de la această tendință și dețin deja o experiență vastă cu privire la diverse forme de administrare de sondaje de opinie în rândul utilizatorilor acestui tip de serviciu public.

6.A. Sondajele de opinie realizate în rândul utilizatorilor direcți ai serviciilor sistemului judiciar din România

În cadrul unui proiect al Băncii Mondiale,²⁵ s-au efectuat sondaje de opinie în cadrul a 8 instanțe românești, în rândul utilizatorilor acestora. Sondajele au fost efectuate pe de o parte pentru a aduna date legate de experiența directă a celor vizați în interacțiunea cu sistemul de justiție și pentru a stabili ce așteptări trebuie avute în legătură cu posibila administrare a unor astfel de sondaje în viitor, iar, pe de altă parte, pentru a dovedi, având în vedere opoziția puternică a unora dintre judecători manifestată față de aceste sondaje, faptul că acestea pot fi de fapt extrem de utile.

Sondajele au fost efectuate la nivelul Judecătoriei și Tribunalului Brașov, al Judecătoriei, Tribunalului și Curții de Apel Constanța și al Judecătoriei, Tribunalului și Curții de Apel Suceava. Aceste instanțe au fost selectate în mod aleatoriu. Totuși, a fost luat în considerare faptul că, pe parcursul desfășurării proiectului pilot, toate aceste instanțe au manifestat o atitudine foarte deschisă și au fost dornice să se implice în derularea acestuia. De asemenea, s-a avut în vedere și faptul că niciuna dintre aceste instanțe nu se confrunta la momentul respectiv cu probleme grave sau de vreo natură specială.

²⁵ **Analiza sistemului de măsurare și monitorizare a performanței judiciare în România**, publicată pe pagina de internet a CSM: www.csm1909.ro

În total, sondajele au avut 738 de respondenți. Acestea au relevat faptul că 72% din totalul respondenților erau de fapt mulțumiți sau foarte mulțumiți (30%) în general de instanțe. Numai 12% au răspuns că nu sunt mulțumiți. Comparativ cu nivelul relativ scăzut de încredere a publicului larg în sistemul judiciar, acest rezultat trebuie considerat ca fiind unul foarte încurajator. Chiar dacă îi luăm în calcul și pe cei care au pierdut procesele în care au fost implicați în mod direct, mai mult de 50% dintre aceștia susțin că sunt de acord cu afirmația că "judecătorul (judecătorii) a(au) dat dovadă de experiență profesională și de o bună cunoaștere a legii", precum și cu aceea că "judecătorul (judecătorii) a(au) acționat într-o manieră neutră și imparțială".

Desigur, este important să avem în vedere faptul că principalul obiectiv al instanțelor judecătorești este acela de a înfăptui justiția și nu acela de a avea un procent de utilizatori mulțumiți de 100%. Dat fiind rolul pe care îl au instanțele, un astfel de procent nu va fi atins nicicând. Totuși, sondajele de opinie efectuate în rândul utilizatorilor pot furniza opinii și comentarii utile, precum și informații cu privire la ce măsuri ar putea adopta anumite instanțe pentru a-și îmbunătăți imaginea.

O analiză sumară a comentariilor făcute de utilizatorii direcți a relevat faptul că un număr relativ mare al acestora se plângea de programul de lucru al instanțelor, care nu este respectat, și de dificultățile legate de accesul la dosarele din arhivă. Deci, prin intermediul unor inițiative de îmbunătățire a acestor aspecte, instanțele ar fi probabil capabile să își modifice considerabil în sens pozitiv nivelul perceput de performanță și cel de satisfacție al utilizatorilor direcți. Acesta este tipul de informații valoroase care pot fi dobândite în urma administrării unor sondaje de opinie în rândul utilizatorilor, care pot contribui la calibrarea adecvată a tuturor inițiativelor de creștere a performanței adoptate.

De curând (în anul 2009), s-a efectuat un alt sondaj²⁶ în rândul avocaților din Cluj-Napoca, ce a urmărit evaluarea expertizei și a abilităților profesionale ale judecătorilor clujeni (Judecătoria Cluj, Tribunalul Cluj, Tribunalul Comercial Cluj). Avocații au identificat exemple de nivel ridicat de performanță profesională, cu alte cuvinte, judecătorii care reușesc să transmită cunoștințele profesionale pe care

²⁶ De asemenea, publicat pe pagina de internet a CSM.

le dețin într-o manieră deschisă și respectuoasă justițiabililor, urmărind mai întâi să înțeleagă ei înșiși și abia apoi să se facă înțeleși, care clarifică mesajele transmise în sala de judecată și manifestă considerație și respect față de părți prin modalitatea de motivare a hotărârilor pe care le pronunță. Totuși, avocații au identificat și exemple de performanță slabă. Judecătorilor li s-au acordat punctaje scăzute în cazul în care au fost percepuți ca fiind aroganți sau lipsiți de capacitatea de a asculta în mod activ sau de a manifesta un comportament adecvat.

La finalul acestui proiect a fost formulată concluzia că, din perspectiva judecătorilor, uneori este binevenită o confruntare între "modul propriu de percepere a realității" (în interiorul corpului profesional al judecătorilor și al comisiilor de evaluare din instanțe) și "percepția externă asupra aceleiași realități" (modul în care sunt văzuți aceștia prin ochii unor parteneri direcți în activitatea pe care o desfășoară, cum sunt avocații).

În afara sondajelor de opinie realizate în rândul utilizatorilor direcți, autoevaluările reprezintă o altă modalitate de sporire a conștientizării punctelor forte și a punctelor slabe ale performanței actuale. Un astfel de chestionar special de autoevaluare a fost elaborat și în cadrul proiectului menționat mai sus, desfășurat de Banca Mondială, pentru a sprijini instanțele să-și îmbunătățească nivelul de performanță în activitățile pe care le desfășoară.

6.B. Sondajele de opinie realizate în rândul publicului larg

O altă sursă de informații care devine din ce în ce mai populară, referitoare la „starea generală de sănătate” a sistemelor judiciare, o constituie sondajele de opinie realizate în rândul publicului larg sau în rândul reprezentanților mediului de afaceri, care relevă încrederea pe care o au aceștia în sistemul judiciar. Ca și în cazul sondajelor de opinie efectuate în rândul utilizatorilor direcți, este evident că astfel de sondaje cu un caracter subiectiv, efectuate în rândul publicului larg, nu oferă neapărat o imagine reală a performanței sistemului judiciar. Cu toate acestea, cel puțin pe termen lung, este rezonabil să presupunem că există o corelare pozitivă între performanța judiciară și încrederea publicului larg în sistemul judiciar respectiv.

Există numeroase astfel de sondaje însă, pentru a folosi un exemplu, vom analiza aici datele din Sondajul privind mediul de afaceri și

performanța agenților economici (BEEPS), desfășurat de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare/BERD și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare /BIRD (Banca Mondială), care este un sondaj cuprinzător adresat managerilor de top din sectorul privat. În cadrul acestuia au fost intervievate în mai multe runde aproximativ 20.000 de firme din 27 de țări în aflate în proces de tranziție și din Turcia. Mai mult decât atât, pentru stabilirea unui punct de referință pentru țările aflate în tranziție, s-au efectuat de asemenea sondaje comparative. Sondajele au urmărit să includă o componentă mixtă de firme private mari și mici, din diferite domenii. Respondenții nu sunt avocați, ci manageri de top sau patroni ai firmelor respective.

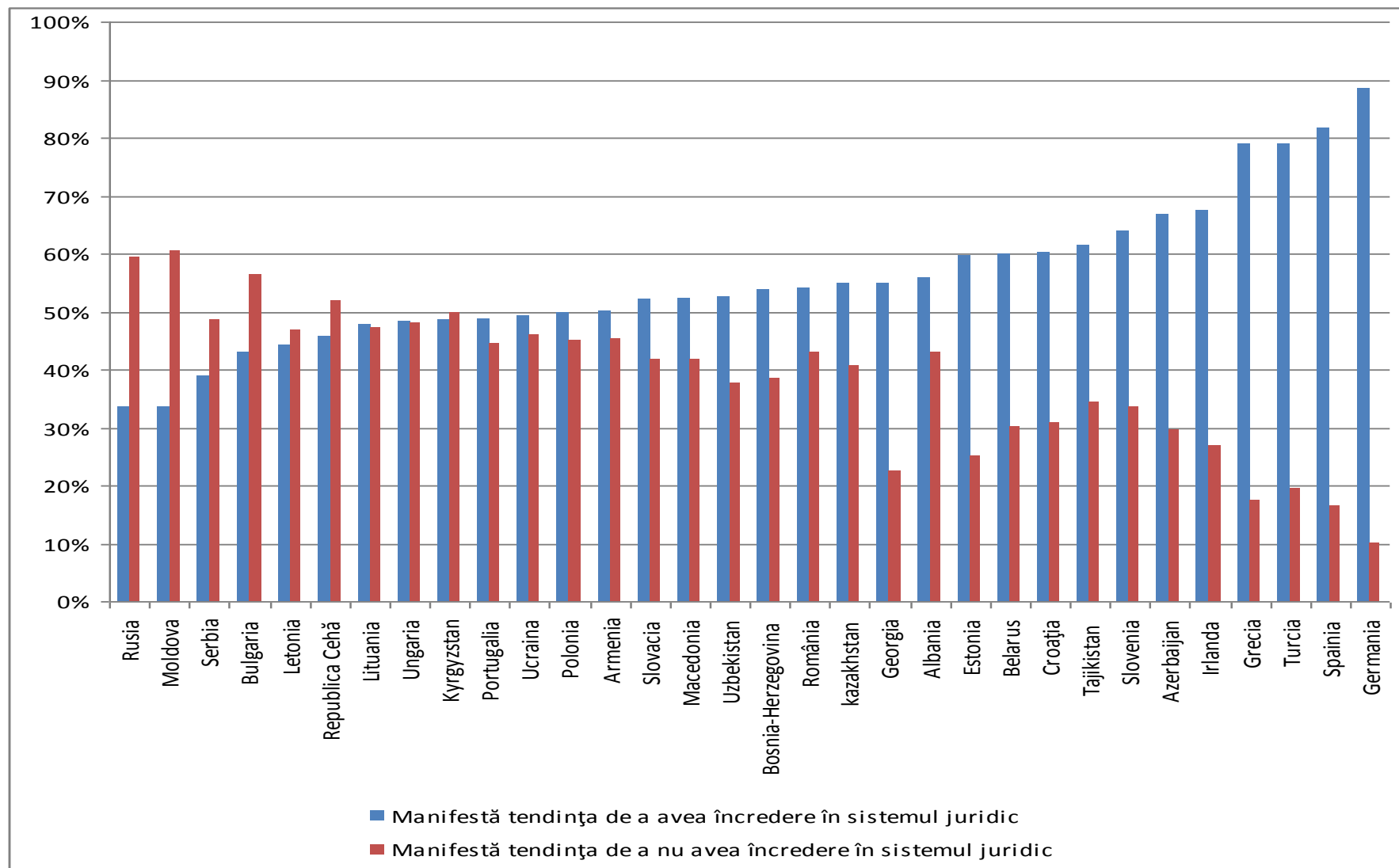


Figura 6.1 Încrederea în sistemul de drept – BEEPS, 2004 – 2005

În general, încrederea în sistemul judiciar din România se plasa în 2004/2005 undeva la mijlocul clasamentului țărilor aflate în tranziție. O problemă generală cu care se confruntă astfel de sondaje este aceea că este posibil ca unii dintre respondenți să aibă informații directe, referitoare la activitatea desfășurată de instanțe, destul de limitate.

Astfel, este posibil ca percepția acestora asupra performanței și încrederii pe care o inspiră sistemul judiciar să fie influențată nu atât de performanța generală și constantă a majorității judecătorilor și a instanțelor în ansamblu cât, mai degrabă, de informațiile de presă despre un dosar care este intens mediatizat. Ceea ce duce la concluzia că o bună performanță poate fi considerată a fi o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru a câștiga încrederea publicului.

Altfel spus, nu este ușor ca oamenii să fie convinși să aibă încredere în instituțiile publice atunci când serviciile prestate de acestea nu funcționează corespunzător. Și în aceeași măsură, nu întotdeauna serviciile care funcționează bine inspiră neapărat și încredere.

Din fericire, datele BEEPS ne permit să analizăm impactul cunoștințelor despre sistemul de drept sau al experienței directe cu mediul judiciar, deoarece respondenții sunt întrebați în câte litigii a fost implicată firma lor în calitate de reclamant sau pârât în instanțe civile sau de arbitraj comercial în ultimii trei ani. Aproximativ 30% dintre firmele intervievate în cadrul sondajelor din 2004 și 2005 au fost implicate într-un astfel de litigiu. Interesant este faptul că răspunsurile oferite de grupurile de respondenți "experimentați" sunt oarecum diferite față de cele ale respondenților "mai puțin experimentați".

Tabelul de mai jos prezintă procentajul din cadrul fiecărui grup care consideră că instanțele au "în mod frecvent", "de obicei" sau "întotdeauna" atributele de calitate menționate.

Se pare că este mai puțin probabil ca cei care au avut într-adevăr experiențe recente cu sistemul judiciar să considere că acest sistem funcționează rapid dar, în același timp, s-ar putea să fie de acord cu faptul că instanța de judecată a dat dovadă de echitate, imparțialitate, onestitate și accesibilitate.

Ați avut recent un contact direct cu o instanță de judecată?	Echitabilă și imparțială	Onestă Nu este coruptă	Rapidă	Accesibilă	Capabilă să pună în executare hotărârile	Apără drepturile
Da	41,85%	42,88%	15,44%	37,75%	45,11%	61,09%
Nu	38,45%	38,51%	22,62%	33,80%	48,42%	62,94%
z=	-3,6268	-4,6223	9,3578	-4,3080	3,4577	2,0322
Pr(Z < z) =	0,0003	0,0000	0,0000	0,0000	0,0005	0,0421

Tabel 6.1: Comparație – sondaj BEEP: respondenți care au avut/nu au avut contact direct cu instanțele judecătorești

Totuși, mai interesant este faptul că diferențele dintre respondenții cu și fără un contact direct recent cu o instanță de judecată variază de la o țară la alta. Tabelul de mai jos prezintă diferențele respective în procente, raportate la întrebarea privind percepția cu privire la echitatea și imparțialitatea instanțelor din diferite țări.

În unele țări, precum Armenia, Portugalia, Țările Baltice și, inclusiv, România, cei care au avut un contact direct recent cu o instanță de judecată par să aibă o părere considerabil mai bună despre sistemul judiciar respectiv decât cei care nu au avut o asemenea experiență.

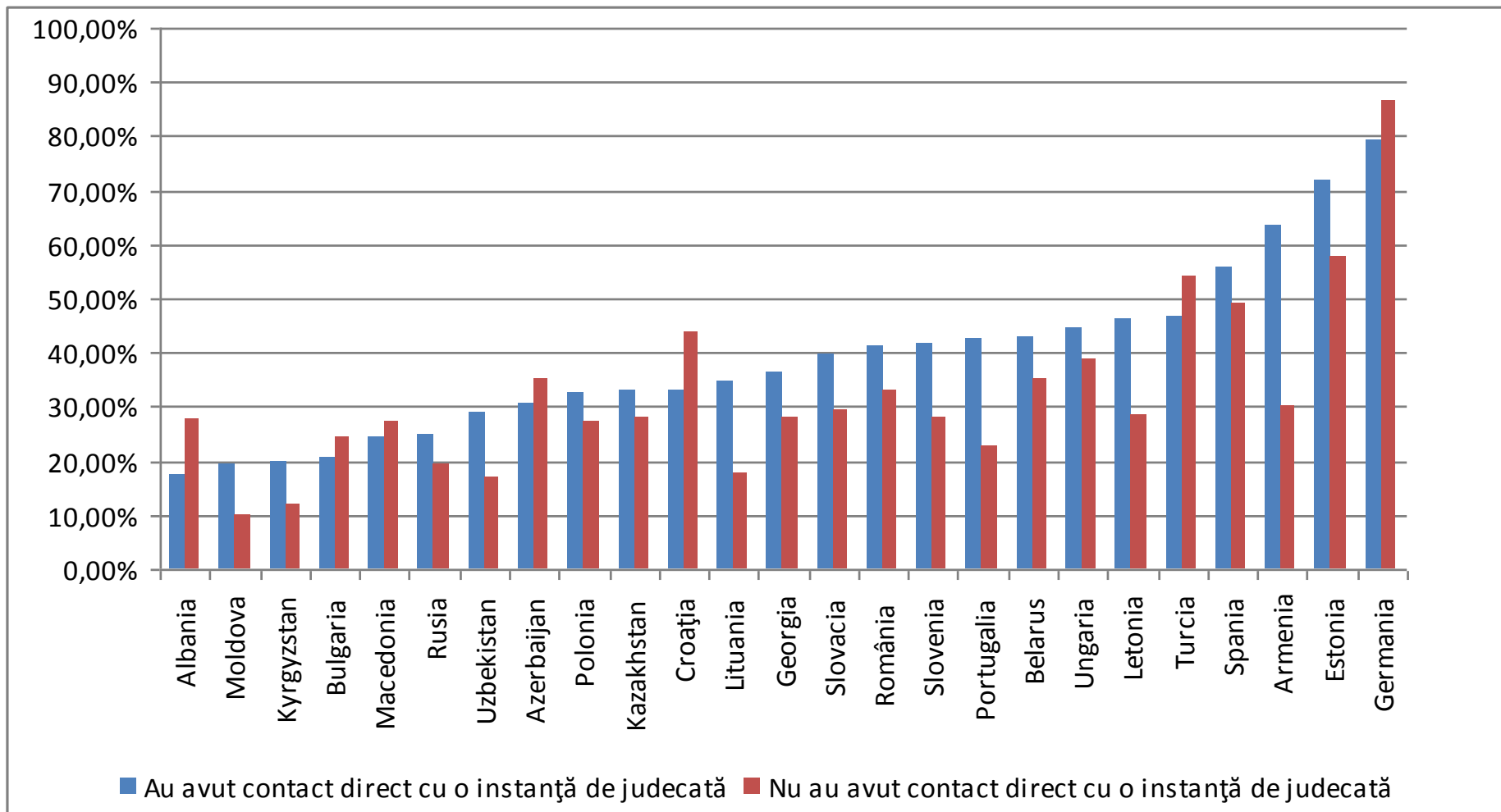


Figura 6.2: Procentul respondenților care consideră instanțele echitabile și imparțiale (BEEPS)

Într-adevăr, experiența contează. De asemenea, este evident că rămân încă foarte multe de făcut de către cei care vor să transmită celor care nu au avut o experiență directă cu mediul judiciar imaginea reală asupra performanței instanțelor și parchetelor. Publicul larg ar trebui să fie informat cu privire la faptul că performanța reală a instituțiilor respective este mai bună decât cea percepută de acesta. Măsurarea performanței ar putea deține un rol important în acest sens.

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ Puteți consulta pagina de internet a CSM pentru informații suplimentare referitoare la **sondajele de opinie efectuate în rândul utilizatorilor în instanțele din România.**

www.csm1909.ro

CAPITOLUL 7: INDICATORI CHEIE DE PERFORMANȚĂ

7.A. PREZENTAREA INDICATORILOR CHEIE DE PERFORMANȚĂ

7.B. EXEMPLE DE INDICATORI

7.A. Prezentarea indicatorilor cheie de performanță

Noțiunea de indicatori cheie de performanță (ICP) a devenit populară recent, în parte pentru a completa și în parte pentru a oferi o alternativă la modelul Balanced Scorecard/BSC (a se vedea capitolul 10). Susținătorii metodologiei ICP, inițiată de un departament al guvernului australian, tind să critice abordarea tipică a modelului BSC deoarece acesta este mult prea greu și detaliat și – deși urmărește scopul nobil de a atinge un echilibru complex – ne determină să trecem cu vederea faptul că anumiți indicatori CHEIE sunt adesea mult mai importanți decât alții.

ICP reprezintă un set de măsurători care se concentrează asupra acelor aspecte care privesc performanța instituțională, esențiale pentru succesul actual și viitor al oricărei instituții. David Parmenter²⁷ oferă următorul exemplu ilustrativ:

La un moment dat, unul dintre managerii seniori din conducerea companiei British Airways s-a axat cu succes asupra unui singur ICP. Acesta era informat, indiferent în ce parte a lumii se afla, în cazul în care un avion al British Airways avea întârziere. În aceste condiții, Managerul British Airways din oricare aeroport al lumii știa că dacă un avion are o întârziere care depășește un anumit plafon, va primi un telefon de la managerul senior al companiei. Aceasta s-a petrecut cu puțin timp înainte ca avioanele British Airways să își câștige o bună reputație pentru decolarea conform orarului anunțat. Datorită accentului pus pe acest singur ICP, British Airways a obținut:

- costuri mai scăzute (în speță, prin evitarea costurilor de cazare a clienților, a suprataxelor de aeroport etc.);
- un nivel crescut de satisfacție a clienților;
- un nivel crescut de satisfacție a angajaților;
- îmbunătățirea abilităților necesare pentru evitarea întârzierilor;
- relații îmbunătățite cu furnizorii.

²⁷ David Parmenter, **Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's** (Indicatorii cheie de performanță: dezvoltarea, implementarea și utilizarea unor ICP „câștigători”), SUA: John Wiley and sons, 2010.

Este important de reținut că un ICP are următoarele șapte caracteristici:

- este o unitate de măsură non-financiară;
- măsurarea se efectuează frecvent (de exemplu non-stop, zilnic sau săptămânal);
- deciziile cu privire la informațiile pe care le furnizează sunt luate de conducerea de la vârful ierarhiei instituției respective;
- indică cu claritate ce acțiuni sunt necesare din partea personalului (de exemplu, personalul înțelege ce anume a fost măsurat și știe care sunt aspectele pe care le are de remediat);
- leagă responsabilitatea de o echipă (de exemplu, conducerea de la vârful ierarhiei instituționale face apel la un șef de echipă care este capabil să ia măsurile necesare);
- are un impact semnificativ;
- încurajează adoptarea unor măsuri adecvate.

ICP pot de aceea să fie priviți ca o modalitate rapidă și cât se poate de simplă de a obține rezultate în ceea ce privește măsurarea performanței. Nu este întotdeauna necesar să se utilizeze un model de Balanced Scorecard pentru a putea obține ceva util din indicatorii de performanță. Însă în orice caz, pentru a fi capabilă să utilizeze ICP, este esențial ca o instituție să fi identificat în prealabil factorii cruciali de succes ai acesteia – lista problemelor sau aspectelor de performanță instituțională care determină sănătatea, vitalitatea și bunăstarea permanentă a instituției/organizației respective.

7.B. Exemple de indicatori

În consecință, aspectul cu adevărat dificil legat de ICP este acela că, pentru identificarea acestora, instanțele sau parchetele trebuie să afle ceea ce anume este de importanță vitală pentru atingerea succesului, în contextul activității pe care o desfășoară. Acest lucru ar putea să necesite un proces îndelungat de reflecție și de angajare în discuții și analize privind valorile, viziunea și strategiile de perspectivă ale fiecărei instituții în parte.

Însă, așa cum am arătat în cadrul capitolului 6, din sondajele de opinie efectuate în rândul utilizatorilor serviciilor instanțelor din România reiese că un număr relativ mare de utilizatori se plâng de programul de lucru al instanțelor care nu este respectat și de dificultățile legate de accesul la dosarele din arhivă. Indicatorii cheie de performanță pot deci să abordeze tocmai aceste probleme.

În spiritul exemplului managerului de la compania British Airways, judecătorilor li s-ar putea cere să informeze imediat președintele instanței în orice moment când o ședință de judecată este încheiată mult mai rapid decât era prevăzut și să prezinte motivele care au determinat acest lucru.

Un alt ICP ar putea măsura rata de succes a oricărei solicitări de consultare a unui dosar din arhivă. Câți justițiabili primesc documentele respective în maxim jumătate de oră de la momentul în care au făcut solicitarea? Folosind același tip de abordare, grefierilor arhivari li s-ar putea cere să dea explicații scrise sau verbale grefierului șef sau prim-grefierului ori de câte ori un client nu este deservit în termenul prevăzut.

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ O introducere strălucită în conceptul de indicatori cheie de performanță se regăsește în primele capitole ale lucrării lui David Parmenter, **Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's** (*Indicatorii cheie de performanță: dezvoltarea, implementarea și utilizarea unor ICP „câștigători”*), SUA: John Wiley and sons, 2010.

CAPITOLUL 8: ANALIZA VIZUALĂ ȘI COMUNICAREA EFICIENTĂ A DATELOR

8.A. RAPOARTE ÎNTOCMITE ÎN MICROSOFT EXCEL®

8.B. ELEMENTELE DE BAZĂ ALE RAPOARTELOR

8.C. MODELAREA DATELOR

8.D. PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ELABORĂRII UNUI DASHBOARD

Este cunoscut faptul că nu este suficient să deținem un set de date. Pentru a face ca lucrurile să se pună în mișcare, este necesară în egală măsură analiza acestora și comunicarea eficientă a rezultatelor. În acest sens, în cadrul sistemului de management al cauzelor din instanțele și parchetele din România (ECRIS®) există deja anumite instrumente pentru elaborarea unor rapoarte standardizate. Totuși, rapoartele standardizate tind să rămână, bineînțeles, standard. Rareori acestea oferă flexibilitatea de care este nevoie pentru a furniza rapoarte vizuale de o calitate excelentă.

Aceasta nu este în niciun caz o critică specifică la adresa programului ECRIS, ci mai degrabă o caracteristică generală a sistemelor tipice de management al cauzelor. Unor astfel de sisteme li se cere în general să rezolve o multitudine de probleme care țin de circuitul și managementul efectiv al fiecărei cauze în parte, iar modulele de raportare pe care le înglobează sunt de multe ori un element minor, dacă nu chiar neglijabil. De fapt, nu putem da cu adevărat vina pe proiectanții sistemelor de management al cauzelor pentru că nu au anticipat absolut fiecare nevoie de raportare a tuturor factorilor implicați, de vreme ce fiecare membru al conducerii instanței/parchetului (președinte, prim-procuror, prim-grefier, grefier șef etc.) sau grefier statistician responsabil cu analiza și prelucrarea datelor are în general propriile cerințe și propriul stil de a lucra cu astfel de rapoarte.

Din acest motiv, este deseori bine să exportăm datele colectate (inclusiv prin intermediul programului informatic de management al cauzelor – ECRIS) într-o altă aplicație. În capitolul de față ne vom referi la utilizarea programului Microsoft Excel® pentru analize mai detaliate și vizualizări explicite ale datelor de raportare. ECRIS® (versiunea 4) prevede în prezent posibilitatea de a exporta datele în Microsoft Excel® și toate instanțele și parchetele dispun de licența de

utilizare a acestuia. Mai mult decât atât, un avantaj suplimentar este acela că utilizarea MicrosoftExcel© este atât de larg răspândită încât instruirea celor care nu sunt încă familiarizați cu acesta nu va pune probleme deosebite.

Capitolul de față vă va prezenta unele dintre cele mai importante componente pentru crearea de rapoarte vizuale eficiente, care vă dau posibilitatea să analizați și să comunicați volume mari de date într-un mod rapid și util. În acest sens, vom utiliza ca model de referință un exemplu concret de realizare a unui *Dashboard* (un raport vizual tipic care poate fi creat folosind MicrosoftExcel©) care să conțină elementele unui raport întocmit la nivelul unei instanțe, pe baza unor date exportate din ECRIS© (versiunea 4).

8.A. Rapoarte întocmite în MicrosoftExcel©

Știți desigur ce este un raport MicrosoftExcel©. **Un raport poate fi descris ca un document care conține date utilizate pentru lecturare sau vizualizare.** Acesta poate fi la fel de simplu ca un tabel de date sau mult mai complex, cu sub-totaluri și funcții interactive.

În terminologia specifică managementului și măsurării performanței, **un *Dashboard* reprezintă un tip special de raport. De regulă, un *Dashboard* este, în principal, o reprezentare grafică și oferă vizualizări care ne ajută să ne concentrăm atenția asupra principalelor tendințe preponderente, a comparațiilor între datele procesate și între rezultatele obținute și a identificării excepțiilor.** Un *Dashboard* urmărește să degreveze utilizatorul final de efectuarea prea multor analize pe cont propriu. (Vezi mai jos un exemplu de *Dashboard* bazat pe date ipotetice, specific pentru analiza activității unei instanțe: Figura 8.1).

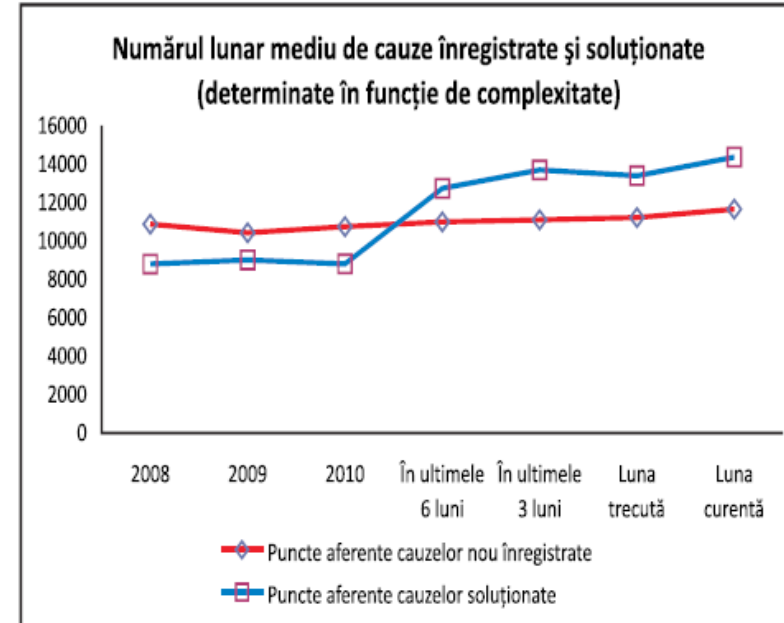
Vă rugăm să aruncați o privire la acest *Dashboard*! Ne-am concentrat asupra celor mai importanți indicatori de performanță analizați în capitolele precedente. Pentru a simplifica lucrurile, am eliminat din acest context indicatorii mai "exotici" cum ar fi calitatea actului de justiție sau sondajele de opinie. În loc de aceasta, ne-am axat pe indicatorii pe care instanțele românești ar trebui - sau vor fi capabile în viitorul apropiat - să-i măsoare și să-i analizeze. Exemplul de *Dashboard* furnizat în Figura 8.1 se concentrează asupra "nucleului" tradițional al măsurării performanței judiciare: celeritatea și eficiența.

Vom începe așadar prin a parcurge diferitele elemente ale exemplului de *Dashboard* oferit, explicând modul în care a fost elaborat acesta. Mai apoi, vom analiza modelul de date care stă la baza acestuia. În sfârșit, vom oferi recomandări cu caracter mai general cu privire la elaborarea unui astfel de raport vizual.

Chiar dacă acest exemplu specific se referă la o instanță ipotetică, vă rugăm să aveți în vedere faptul că nu sunt greu de imaginat indicatorii echivalenți care ar putea fi utilizați în ceea ce privește activitatea parchetelor.

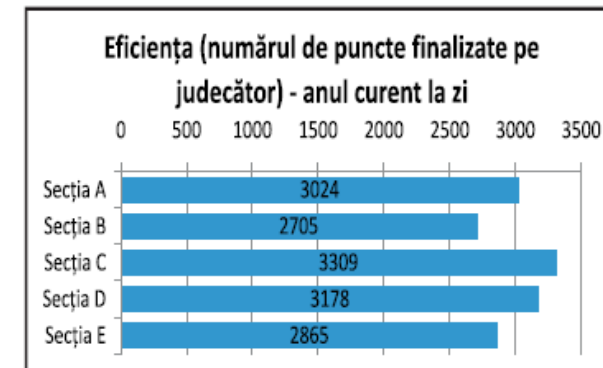
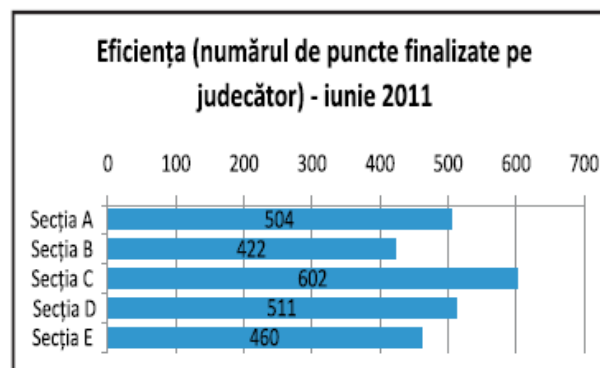
% din cauze sunt soluționate în termenele stabilite

	Luna				Anul curent la zi			
	lunie 2011	Comparativ cu luna trecută			lunie 2011	Comparativ cu anul trecut		
Toate cauzele	73%	73%	-2%	●	72%	72%	1%	
Cauze penale	64%	64%	-6%	●	68%	68%	-5%	●
Cauze civile	81%	81%	3%		76%	76%	6%	
Cauze comerciale	83%	83%	3%		77%	77%	6%	
Cauze de dreptul familiei	60%	60%	-5%	●	65%	65%	-5%	●
Cauze de dreptul muncii	50%	50%	5%		47%	47%	-3%	●
Cauze în contencios administrativ	90%	90%	7%		85%	85%	4%	
Alte cauze civile	85%	85%	9%		78%	78%	-2%	●



Vechimea medie a cauzelor aflate pe rol (zile)

	lunie 2011	Comparativ cu anul trecut	
Toate cauzele	251	251	-13%
Cauze penale	177	177	-3%
Cauze civile	230	230	-22%
Cauze comerciale	214	214	-24%
Cauze de dreptul familiei	300	300	-22%
Cauze de dreptul muncii	380	380	-35%
Cauze în contencios administrativ	230	230	40%
Alte cauze civile	230	230	-50%



Model de Dashboard realizat în MicrosoftExcel© - raport integrat privind activitatea unei instanțe

8.B. Elemente de bază ale rapoartelor

Mai întâi de toate, se poate observa că *Dashboard*-ul de mai sus (Figura 8.1) prezintă situația performanței lunare (raportată la un anumit indicator) care va fi actualizată în fiecare lună. Caracterul repetitiv este necesar pentru că un management eficient al instanțelor presupune o colectare frecventă de date actualizate cu privire la performanța curentă. Dacă ne bazăm pe actualizări anuale sau bianuale, există un risc major de a descoperi, mult prea târziu, modificări și tendințe noi în aspectele importante ale performanței instanțelor. Actualizarea bilunară sau chiar săptămânală a datelor privind performanța poate reprezenta o alternativă bună la actualizările lunare, însă acest lucru depinde bineînțeles foarte mult de stilul specific de management al fiecărei instanțe în parte.

În colțul din stânga sus al *Dashboard*-ului sunt prezentate informații cu privire la termenul de soluționare pentru fiecare categorie importantă de cauze. Să presupunem că instanța are obiective specifice în ceea ce privește termenul de soluționare pentru fiecare categorie importantă de cauze. Acest *Dashboard* prezintă procentul cauzelor care au fost soluționate la termen luna trecută și în anul curent. Aceste cifre sunt ulterior comparate cu rezultatele obținute luna trecută și, respectiv, anul trecut.

Pentru a vizualiza aceste rezultate, am utilizat funcția de formatare condițională. Barele cu date sunt prezente pentru a ilustra într-un mod grafic variația performanței pentru fiecare tip de cauze. În plus, un semnal roșu de alarmă (sau pictogramă) se va aprinde ori de câte ori o performanță se află în declin.

Formatarea condițională este ușor de efectuat în MicrosoftExcel© 2007 sau 2010. Practic, nu trebuie decât să dați clic pe butonul Formate condiționale. După care, puteți folosi câteva reguli de formatare predefinite, de exemplu, cu ajutorul barelor de date sau al pictogramelor.

Este important de reținut că interfața cu utilizatorul pentru formatarea condițională este mai puțin prietenoasă în versiunile mai vechi ale MicrosoftExcel© (de exemplu, 2003).

După cum am discutat în capitolul 4, ar putea fi o idee bună să ponderăm indicatorul termenului de soluționare cu indicatorul vechimii medii a cauzelor aflate pe rol. Căsuța din colțul din stânga-jos al

Dashboard-ului din Figura 8.1 oferă această informație pentru principalele tipuri de cauze. Rezultatele din prezent și comparația cu cele din trecut se pot, de asemenea, vizualiza prin utilizarea barelor de date și a pictogramelor.

În ceea ce privește vechimea cauzelor aflate pe rol, am fi putut, de asemenea, să alegem includerea unui grafic tip coloană care să ne arate cum este distribuită vechimea cauzelor pe rol pe diferite intervale de timp (de exemplu, procentul cauzelor pe rol cu o vechime mai mică de 1 lună, procentul cauzelor pe rol cu o vechime cuprinsă între 1-3 luni, etc.). Va trebui să găsiți întotdeauna un echilibru între dorința de a obține informații mai detaliate și nevoia de a menține raportul cât mai simplu, pentru a nu dilua informațiile importante pe care încercați să le transmiteți.

Partea din dreapta a *Dashboard*-ului (Figura 8.1) cuprinde trei grafice, toate privind eficiența operațiunilor instanțelor. Să presupunem că instanța folosește o schemă privind volumul de lucru, astfel încât un număr de "puncte de complexitate" este alocat fiecărei cauze nou înregistrate. Acest lucru ne permite să calculăm numărul de puncte pentru cauzele înregistrate din fiecare lună (care este, de fapt, un indicator al "noului" volum de lucru inițiat în luna curentă) și numărul corespunzător de puncte finalizate (suma punctelor cauzelor soluționate) care reprezintă un indicator al volumului de lucru efectuat. Relația dintre aceste două măsurători, ilustrată în graficul din colțul din dreapta-sus, reprezintă o măsurare în avans a ratei globale de soluționare a cauzelor la nivelul instanței.

Graficele sunt foarte ușor de realizat în Microsoft Excel©. Nu trebuie decât să selectați butonul *Inserare* (de preferat după evidențierea celulelor cu date importante) în bara de sus. Apoi, din opțiunea *Diagramă* veți selecta tipul de grafic pe care îl doriți.

Cele două grafice tip bară din colțul din dreapta-jos al *Dashboard*-ului (Figura 8.1) vă arată eficiența fiecărei secții a instanței respective. Să presupunem că instanța are cinci secții și că pentru fiecare secție putem identifica numărul de puncte finalizate și numărul de judecători care lucrează în secția respectivă. Eficiența fiecărei secții poate fi demonstrată de numărul de puncte realizat de fiecare judecător. *Dashboard*-ul ilustrează diferențele de eficiență din luna curentă și cea de pe parcursul anului până în prezent. Această informație se poate

dovedi foarte utilă pentru conducerea instanței, care își poate fundamenta anumite decizii de management pe analiza acestor date.

Înainte de a continua discuția despre cum pot fi structurate și pregătite datele ce stau la baza acestor grafice, mai trebuie amintit doar un singur aspect referitor la prezentarea finală a unui astfel de *Dashboard*. Dacă prezentați raportul pe suport de hârtie, cantitatea de informații pe care intenționați să o transmiteți va fi destul de redusă. Pe de altă parte, **dacă prezentați raportul în format electronic sau dacă utilizați raportul pentru efectuarea unei prezentări pe calculator, ar trebui să luați în considerare și utilizarea opțiunii de a accesa informațiile detaliate pe baza cărora s-a întocmit raportul, făcând clic pe elementele relevante ilustrate în grafice.**

De exemplu, graficul din colțul din dreapta-sus al *Dashboard*-ului din Figura 8.1 evidențiază evoluția volumului total de lucru înregistrat și finalizat al întregii instanțe. Cu toate acestea, se poate să doriți (dacă este posibil) să vedeți această imagine pentru o anumită secție sau pentru un anumit tip de cauză.

Pentru a face acest lucru, puteți combina utilizarea unei simple liste derulante (*Drop-down List*) cu o funcție condițională, cum ar fi IF, din Microsoft Excel©. Lista derulantă permite utilizatorului să aleagă dintr-o listă de opțiuni predefinite (de ex. secția A, secția B, secția C etc.), iar alegerea va fi păstrată sub forma unei valori într-o anumită celulă. Pentru a adăuga o listă derulantă, trebuie să parcurgeți următorii pași (în Excel 2007):

- Selectați tab-ul Date;
- Dați clic pe butonul Validare;
- Selectați tab-ul Setări din noua căsuță de dialog activată de Validare...;
- În lista derulantă alegeți Listă;
- În căsuța Sursă, selectați câmpurile de celule care conțin lista dvs. de selectare predefinită;
- Dați clic pe OK.

Funcția IF vă permite să alegeți, de exemplu, complexitatea numai din secția care se potrivește cu alegerea efectuată în lista derulantă. Imaginați-vă că aveți informațiile organizate ca în Figura 8.2. Fiecare rând reprezintă o cauză cu informații privind complexitatea și secția care se ocupă de respectiva cauză, precum și nivelul de complexitate

desemnat. Celula B2 conține o derulare cu valoarea "B" selectată în prezent. Rândurile cuprinse între G3 și G16 conțin următoarea formulă condițională. În celula G3, formula va fi următoarea:

`IF(B2=E3; F3; 0)`

Acest lucru presupune că valoarea G3 este setată ca fiind egală cu complexitatea de la F3 dacă și numai dacă secția (din celula E3) este aceeași cu cea aleasă din lista derulantă. În caz contrar, valoarea lui G3 este zero. Suma complexităților din coloana G (stocată în celula G18 în acest exemplu) va reprezenta astfel întotdeauna suma punctelor de complexitate pentru secția aleasă. Acest lucru poate contribui la raportul grafic, astfel încât să putem schimba secția numai cu un singur clic.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1									
2			Numărul cauzei	Tipologia	Secția	Complexitatea	Complexitatea pentru Secția selectată		Secția
3		B	103501	civil	B	3	3		A
4			103502	penal	E	4			B
5			103503	penal	A	3			C
6			103504	civil	B	2	2		D
7			103505	civil	E	7			E
8			103506	penal	E	3			
9			103507	penal	C	9			
10			103508	civil	C	10			
11			103509	penal	A	3			
12			103510	civil	E	5			
13			103511	civil	D	6			
14			103512	penal	E	8			
15			103513	civil	B	2	2		
16			103514	civil	B	1	1		
17									
18			sum			66	8		

Figura 8.2: Organizarea datelor

Pentru ca exemplul de mai sus să fie complet, avem nevoie, desigur, și de câteva informații referitoare la situația fiecărei cauze (înregistrată, aflată pe rol sau soluționată), iar dacă o cauză a fost soluționată, avem nevoie să știm când. Apoi va trebui să introducem astfel de informații în funcția noastră condițională.

Pe lângă funcția IF, funcția VLOOKUP este foarte practic de utilizat în ceea ce privește listele derulante. Funcția VLOOKUP poate să găsească o valoare specifică dintr-o coloană de date în care valoarea rândului din stânga se potrivește cu un anumit criteriu.

8.C. Modelarea Datelor

După cum știți, în calitate de grefieri cu funcții de conducere sau de grefieri cu atribuții legate de statistica judiciară, nu este dificil să construiți un model de date eficient, însă este esențial să vă gândiți la întregul proces: de unde veți culege informațiile? cum ar trebui să fie structurate datele? ce analiză ar trebui să fie efectuată? cum vor fi datele introduse în raport? cum va fi raportul actualizat?

Un concept foarte important în modelarea datelor îl constituie procesul de separare, analiză și prezentare a acestora. De obicei, fișierul dvs. MicrosoftExcel© va cuprinde la final:

- a) o secțiune cu date, cu una sau mai multe foi de lucru ce conțin informații neprelucrate;
- b) o analiză cu una sau mai multe foi de lucru care servesc drept platformă de lucru unde datele sunt analizate și modelate și, în cele din urmă,
- c) o prezentare ce conține raportul final așa cum apare celor care îl accesează.

Secțiunea cu date privind instanțele și parchetele poate fi organizată prin introducerea unui rând cu informații relevante privind cauza, împărțit pe coloane:

Identificatorul cauzei	Informații relevante despre cauză
---------------------------	-----------------------------------

Pentru a completa un raport ca cel pe care l-am dat exemplul mai sus, vom avea nevoie de informații privind tipul cauzei (probabil și sub-tipul), data la care cauza a fost introdusă (și când aceasta a fost soluționată, dacă a fost soluționată), stadiul actual și secția instanței la care a fost repartizată cauza respectivă.

În fiecare lună, vom introduce informații noi pentru a reactualiza raportul întocmit sub forma unui Dashboard. Aceste noi informații ar consta în principal dintr-o listă a cauzelor nou înregistrate și o listă a acelor cauze care au fost soluționate în ultima lună.

Lista cu noile cauze poate fi practic adăugată la rândurile cu date. Cu toate acestea, ar trebui să utilizați funcția Tabel din MicrosoftExcel© pentru a nu nevoiți să actualizați în mod manual toate referințele din graficul dvs. Tabelele MicrosoftExcel© sunt tratate independent față de alte rânduri și coloane de pe foaia de lucru și se extind în mod automat pentru a permite introducerea de noi date.

Pentru a converti o serie de date într-un tabel, vă rugăm să respectați pașii ce urmează (în MicrosoftExcel© 2007):

- Evidențiați zona de celule care conține informațiile pe care doriți să le introduceți în tabelul MicrosoftExcel©;
- Dați clic pe Inserare, apoi pe butonul Tabel;
- În caseta de dialog Creare Tabel, verificați câmpurile pentru tabel și precizați dacă primul rând din modelul selectat este un rând-antet.
- Faceți clic pe butonul OK pentru a aplica modificările.

Operațiunea acesta e puțin mai complicată în cazul listei cauzelor soluționate. O posibilitate este aceea de a crea în fișier o foaie de lucru separată cu toate cauzele soluționate și apoi de a utiliza funcția LOOKUP pentru a conecta aceste informații la foaia principală cu date, astfel încât să fim siguri că oricând același număr de cauză apare în ambele liste iar cauza apare marcată ca fiind soluționată.

Un dezavantaj al modelului prezentat mai sus este acela că, în cele din urmă, vom avea o cantitate mare de informații, ceea ce nu este o practică bună atunci când este vorba despre un proces de modelare de date²⁸. Va trebui evitată situația de a transforma modelul de Dashboard într-o imensă bază de date.²⁹

²⁸ O altă dificultate este aceea că în versiunile mai vechi ale MicrosoftExcel© există restricții cu privire la numărul de rânduri care pot fi adăugate într-o foaie de lucru.

²⁹ O opțiune mai bună ar fi să utilizați un Macro (un mic program) pentru a transforma informațiile privind cauzele soluționate în informații concise și apoi să ștergeți cauzele soluționate din lista de date. Subiectul scrierii unui astfel de Macro depășește însă obiectivele urmărite de acest Manual introductiv.

8.D. Principii de bază ale elaborării unui Dashboard (sau ceea ce NU trebuie să faceți)

Cel mai important principiu cu privire la elaborarea unui Dashboard este reprezentat de păstrarea simplității. Aglomerarea lui cu prea multe măsurători reprezintă greșeala cea mai des întâlnită și cea mai frustrantă, datele propriu-zise fiind dificil de înțeles pentru oricine. Dincolo de aceasta, expertul Stephen Few (specialist în arta prezentărilor grafice) a identificat într-o lucrare a sa de referință, următoarele 13 greșeli, ca fiind cele mai deranjante în elaborarea unui Dashboard:

- 1. Depășirea limitelor unui singur ecran de computer** - oamenii pot reține pe termen scurt numai câteva informații; este destul de dificil să îți amintești informații care nu mai sunt vizibile în mod direct, bazându-te pe memoria vizuală.
- 2. Furnizarea unui context inadecvat pentru date** - o măsurare este rareori utilă în sine; avem nevoie de o comparație cu anumite standarde sau cu date din trecut pentru a o putea utiliza.
- 3. Afișarea unor detalii sau precizări inutile, în exces** - măsurători ce sunt exprimate mult prea amănunțit (de ex. multe zecimale) nu fac decât să îi țină pe loc pe cei care vizualizează aceste date, fără a le aduce vreun beneficiu.
- 4. Alegerea unei măsurători insuficiente** - despre acest lucru am discutat deja în acest manual – măsurătorile trebuie să reflecte obiectivul exact al raportului.
- 5. Alegerea unor mijloace de afișaj nepotrivite** - de exemplu, graficele de tip circular rareori prezintă datele cantitative într-un mod eficient.
- 6. Introducerea unei variații inutile** - se presupune că rapoartele trebuie să fie actualizate și vizualizate la intervale regulate de timp; utilizatorii finali nu ar trebui să fie forțați să se chinuie pentru obținerea informațiilor doar pentru că cel care a întocmit Dashboard-ul preferă să facă schimbări în mod frecvent în modul în care este acesta structurat.
- 7. Utilizarea unor mijloace de afișare prost concepute** - de exemplu, persoanele care vizualizează datele nu ar trebui să se uite când la grafic, când la explicațiile privind ce reprezintă datele pentru a le putea înțelege.

- 8. Codificarea inexactă a datelor cantitative** - de exemplu, când scala de raportare nu începe de la zero, graficul poate conduce la concluzii greșite.
- 9. Aranjarea datelor într-un mod inadecvat** - oamenii au tendința naturală de a-și concentra atenția mai ales asupra părții din stânga sus a unui Dashboard; este bine să ții cont de astfel de tendințe atunci când elaborați structura unui Dashboard.
- 10. Evidențierea inefficientă sau neevidențierea datelor importante** - o problemă des întâlnită este faptul că nimic nu iese în evidență, întrucât cel care a realizat graficul a scos totul în evidență.
- 11. Aglomerarea ecranului de afișaj cu informații inutile** - din nou subliniem faptul că rapoartele sunt elaborate pentru a fi utilizate în mod frecvent, iar cei care le vizualizează vor fi agasați dacă sunt pline de ornamente inutile.
- 12. Utilizarea greșită sau în exces a culorilor** - Totuși este important de reținut ca unele culori atrag atenția cititorului; aceleași culori utilizate în diferite secțiuni ale unui Dashboard semnaleză o relație logică între elementele respective. Folosiți-vă de acest lucru!
- 13. Elaborarea unui design neatractiv din punct de vedere vizual** - este cazul unui Dashboard care este pur și simplu urât!

Toți cei care au încercat vreodată să elaboreze un Dashboard (eventual cu excepția lui Stephen Few) au încălcat probabil câteva dintre aceste reguli. Dacă priviți cu atenție Dashboard-ul prezentat drept exemplu în acest capitol, veți putea probabil să găsiți cel puțin câteva încălcări ale acestor reguli.

Cu toate acestea, regulile de elaborare și design menționate aici sunt valide și mulți vor putea beneficia de pe urma lor privind-și propriile rapoarte cu un ochi ceva mai critic.

Totuși ar fi o greșală să evitați utilizarea unui Dashboard doar pentru că vă este teamă să nu încălcați câteva reguli subiective de proiectare de tipul celor descrise mai sus. Ca în cazul oricărui început, aveți încredere în propria intuiție și apoi fiți pregătiți să acceptați reacțiile critice!

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ **Michael Alexander, Excel 2007 Dashboards & Reports for Dummies** (*Excel 2007 Dashboards pentru începători*), Wiley Publishing Inc., NJ, 2008 - un punct accesibil de plecare pentru a învăța mai multe despre funcțiile de rapoarte ale MicrosoftExcel©.
- ❖ Cea mai cunoscută lucrare cu privire la proiectarea rapoartelor este cartea lui **Steven Few, Information Dashboard Design: The Effective Visual Communication of Data** (*Conceperea unui Dashboard: Comunicarea vizuală a datelor într-un mod eficace*), O'Reilly Media Inc., CA, 2006.

CAPITOLUL 9: SUBIECTE SUPLIMENTARE

9.A. MODELUL BALANCED SCORECARD/BSC

9.B. METODE AVANSATE DE STABILIRE A OBIECTIVELOR

9.C. RISCURILE MĂSURĂRII PERFORMANȚEI

9.A. Modelul Balanced Scorecard

Modelul *Balanced Scorecard* (BSC) este o metodă foarte populară de măsurare a performanței. Aceasta a fost inițial elaborată de Robert S. Kaplan și David P. Norton într-o serie de articole ale revistei Harvard Business Review la începutul anilor 1990 și, mai târziu, într-un număr de lucrări scrise de aceiași autori.

Punctul de plecare în elaborarea BSC l-a constituit o nemulțumire profundă legată de măsurarea tradițională a performanței în cadrul companiilor private, care punea accent în primul rând pe indicatorii financiari.

Pentru o societate comercială cu capital privat, măsurarea tradițională a performanței reprezenta bineînțeles controversatul factor determinant — deși nicio întreprindere nu are numai un singur factor determinant, ci mai mulți: o varietate de indicatori financiari (rentabilitatea capitalurilor proprii, rata rentabilității vânzărilor) care împreună sugerează cât de bine merge întreprinderea — sau, cel puțin, cât de bine a mers în trecut.

Aceste măsurători de ordin financiar tind să pună accent pe trecut și, prin urmare, conform lui Kaplan și Norton, nu sprijină suficient companiile din era informațională modernă în procesul decizional. Măsurătorile financiare oferă date despre cum s-au descurcat companiile ieri. Însă nu spun prea multe despre potențiala valoare viitoare creată pentru mâine - investițiile în clienți, furnizori, angajați, procese de lucru, tehnologie și inovație.

BSC reprezintă o încercare de a combina indicatorii financiari cu cei legați de activitățile care contribuie la clădirea performanței și valorii viitoare. Cu alte cuvinte, urmărește să stabilească măsurători ale performanței care să răspundă celor 4 întrebări din 4 perspective diferite:

- Cum ne percep clienții? (perspectiva clientului);
- În ce domeniu trebuie să excelăm? (perspectiva activității interne);
- Putem continua să evoluăm și să producem valoare? (perspectiva inovației și a perfecționării);
- Cum privim acționarii? (perspectiva financiară).

BSC este mai mult decât un amestec de indicatori financiari și non-financiari. Aceasta ar trebui să reprezinte, de asemenea, o încercare de a transpune misiunea și strategia organizației în obiective clare și măsurabile și de concentrare exact asupra acelor indicatori care sunt percepuți ca fiind esențiali pentru misiunea companiei.

BSC ar trebui să conțină atât indicatori retrospectivi „de întârziere”, ce măsoară performanța din trecut, cât și indicatori de perspectivă, „de inovație” care privesc spre performanța din viitor. În acest sens, indicatorii pot fi văzuți ca fiind organizați într-o înlănțuire de cauzalitate, ilustrând ipoteze specifice despre diverse tipuri de relații cauzale.

De exemplu:

- Dacă oferim mai multă instruire/formare profesională, angajații vor avea mai multe cunoștințe referitoare la gama completă de produse pe care o comercializăm;
- Dacă angajații dețin mai multe informații despre produse, eficiența vânzărilor acestora va crește;
- Dacă angajații își îmbunătățesc eficiența în vânzarea produselor, profitul mediu din vânzarea produselor va crește.

În acest exemplu, un indicator privind volumul de instruire este legat de un indicator privind cunoștințele angajatului despre produse, care este, de asemenea, legat de un indicator financiar. În acest mod, BSC poate să contribuie, de fapt, la testarea unor ipoteze strategice cheie.

După cum vă amintiți, toate aceste aspecte sunt foarte asemănătoare cu ceea ce am prezentat în capitolul 2 cu ajutorul exemplului de utilizare a indicatorilor pentru a verifica impactul unei inițiative ce are drept scop sporirea cunoștințelor utilizatorilor serviciilor instanței.

Au existat multe încercări de a “transpune” metodologia BSC în cadrul sectorului public. Pentru domeniul judiciar, sistemul american CourTools („Unelte pentru Instanță”) se apropie în cel mai direct mod de conceptul BSC.³⁰

³⁰ Brian Ostrom & Roger Hansson, **Achieving High Performance: A Framework for Courts** (*Atingerea unei performanțe de nivel înalt: cadrul general pentru sistemul judiciar*), National Center for State Courts, 2009.

Modelul *Balanced Scorecard* utilizat pentru instanțele cu un nivel înalt de performanță

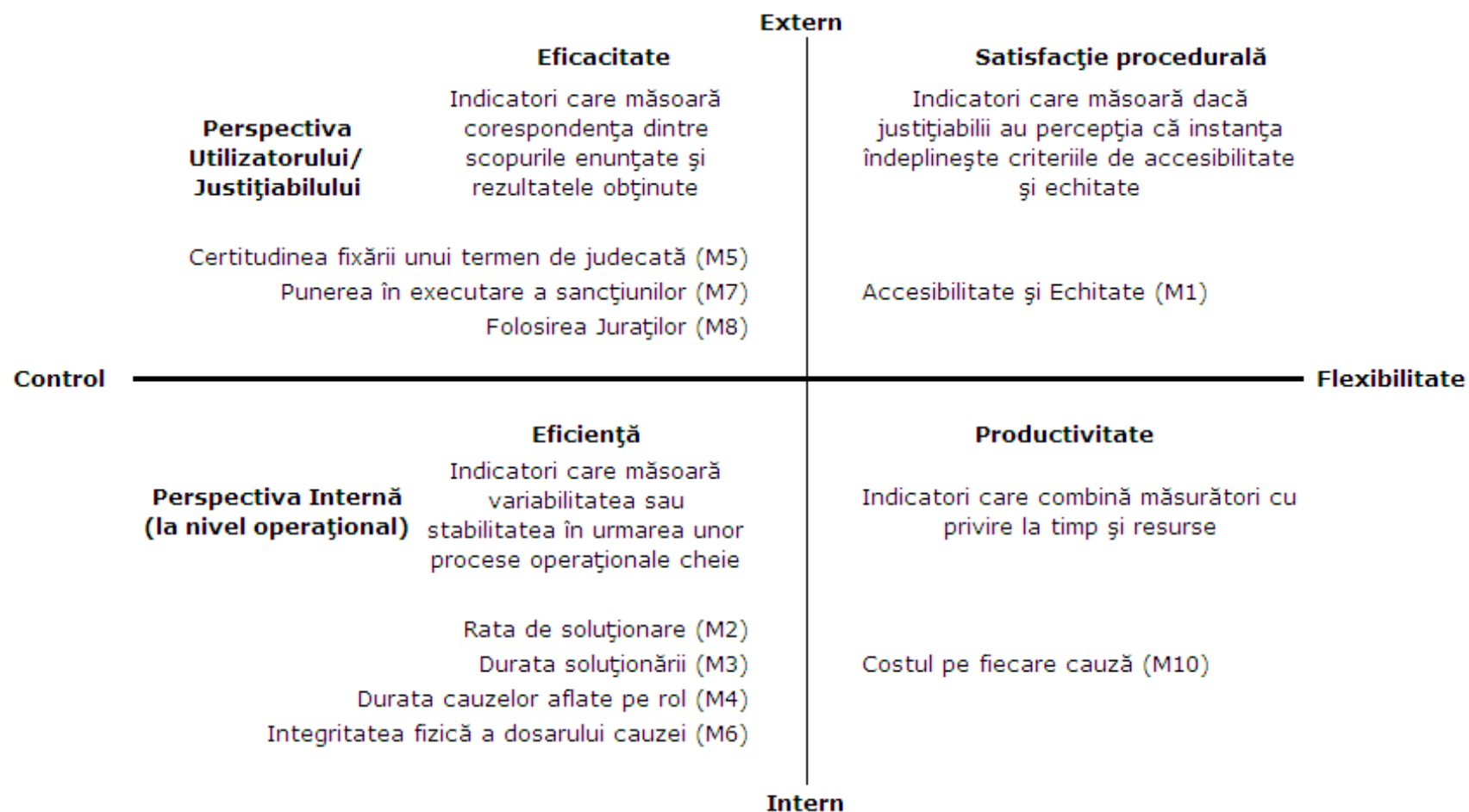


Figura 9.1: Modelul *Balanced Scorecard* utilizat de CourTools

Pentru a obține o perspectivă echilibrată care să cuprindă cele mai importante aspecte ale performanței analizate, sistemul CourTools se bazează pe următoarele elemente:

- **Eficacitate** – capacitatea unei instanțe de a-și îndeplini obiectivele prin urmărirea și finalizarea cu succes a activităților de o importanță deosebită pentru justițiabili. O instanță este eficace când procesele sale operaționale sunt suficient controlate, astfel încât există o concordanță clară între obiectivele declarate și rezultatele oferite utilizatorilor direcți.
- **Satisfacție procedurală** – în măsura în care justițiabilii percep instanța ca oferind servicii echitabile și accesibile tuturor celor care îi calcă pragul. O instanță îmbunătățește percepția de corectitudine a utilizatorilor săi direcți manifestând receptivitate față de nevoile și caracteristicile individuale ale fiecărei cauze și ale fiecărui justițiabil în parte.
- **Eficiență** – relația dintre procesele operaționale planificate și procesele operaționale reale pe care o instanță le folosește pentru a soluționa cauzele. Monitorizarea îndeaproape a circuitul dosarelor este esențială pentru diminuarea variațiilor nejustificate în modul în care sunt soluționate cauzele.
- **Productivitate** – modul în care se desfășoară activitatea instanței într-un anumit interval de timp cu privire la întregul spectru de cauze ce urmează să fie soluționate. A fi productiv înseamnă a evalua și a adapta procesele operaționale în mod constant astfel încât toate cauzele să beneficieze de același volum de timp din partea judecătorilor și a personalului auxiliar.

Cele zece măsuri ale sistemului CourTools sunt organizate în așa fel încât să acopere aceste patru domenii ale performanței, conform figurii de mai sus.

De asemenea, în conformitate cu conceptul BSC, modelul-cadru CourTools recomandă ca măsurarea performanței să fie în mod clar legată de strategia urmată pe termen lung de fiecare instanță în parte. În vederea integrării și implementării unei îmbunătățiri a performanței, acest model-cadru recomandă un proces logic în cinci pași:

- identificarea clară și stabilirea problemei de rezolvat;
- colectarea de informații;
- analizarea informațiilor;

- luarea de măsuri de remediere;
- evaluarea rezultatelor.

9.B. Metode avansate de stabilire a obiectivelor

Am discutat deja despre stabilirea obiectivelor în capitolul 4. În ultimii ani, s-au dezvoltat însă o serie de metode avansate de stabilire a unor obiective realiste.

Parcurgând acest manual până în acest punct, știți deja că de foarte puține ori suntem satisfăcuți de un singur indicator de performanță. Dimpotrivă, este recomandat să folosim mai mulți indicatori pentru a evalua diferitele aspecte ale performanței instanțelor sau parchetelor.

Dar se ridică și în acest caz o problemă, nu doar pentru că este îngreunată evaluarea performanței "globale", ci pentru că adesea va exista un fel de alternanță între diferitele domenii ale performanței sau indicatori. Dacă veți face tot ceea ce vă stă în putință pentru a atinge un singur obiectiv al performanței, prețul ar putea fi acordarea unei atenții reduse celorlalte domenii și celorlalți indicatori.

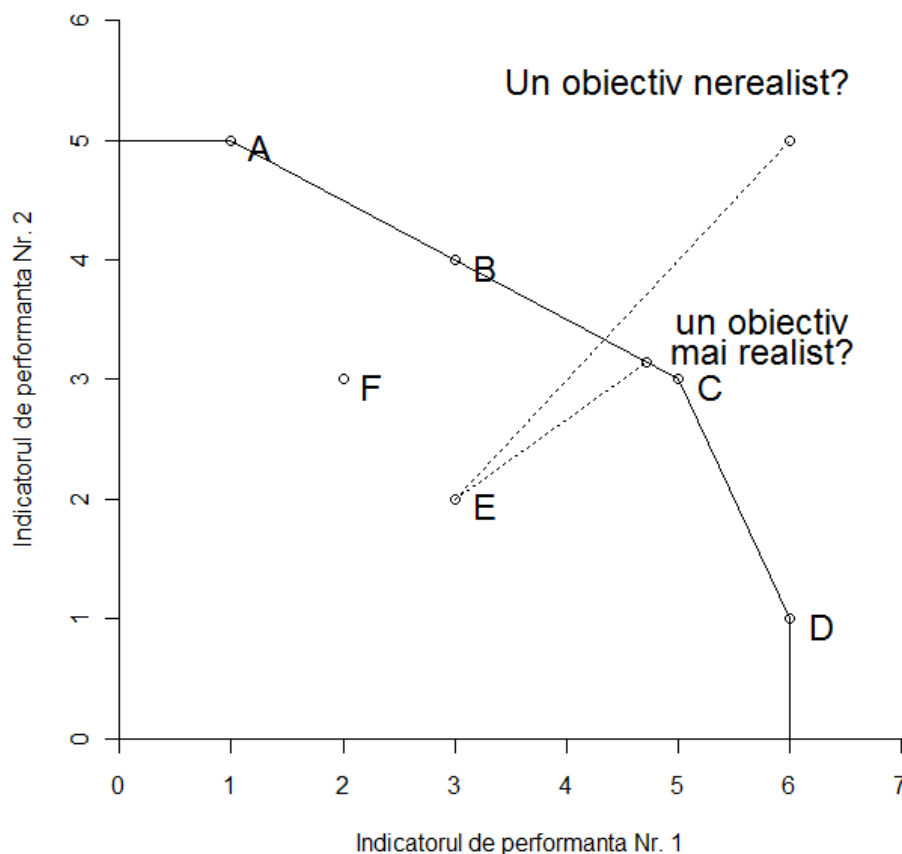


Figura 9.2: Un obiectiv nerealist vs. un obiectiv mai realist

Uitați-vă la exemplul oferit de figura de mai sus. Imaginați-vă că avem 6 parchete A, B, C, D, E și F. Să presupunem că acestea consumă o cantitate egală de resurse, măsurată pe baza a doi indicatori importanți de performanță, însă sunt diferite în ceea ce privește modul în care își desfășoară activitatea și își îndeplinesc obiectivele (cu alte cuvinte, obțin performanțe diferite).

Parchetul care obține cele mai bune rezultate cu privire la indicatorul de performanță 1 este parchetul D, în timp ce parchetul care obține cele mai bune rezultate cu privire la indicatorul de performanță 2 este A. În această situație, care este obiectivul rezonabil spre care parchetul E ar trebui să se îndrepte?

Din perspectiva unei abordări tradiționale, am putea spune că parchetul E ar trebui să urmărească atingerea performanței realizate atât de parchetul A cât și de parchetul D, astfel încât să ajungă la același nivel al performanței atinse de cele două parchete în cel mai bun domeniu al lor. Asemenea evaluări parțiale fac totuși abstracție de o posibilă existență a unui compromis. Parchetul A poate excela în cel de-al doilea domeniu de performanță în mare parte datorită faptului că nu se concentrează asupra performanței din primul domeniu deloc.

Când ne confruntăm cu astfel de compromisuri, se impune o abordare mai realistă care să stabilească drept obiectiv o combinație³¹ a performanței parchetelor B și C, după cum se indică și în figură.

O metodă generală binecunoscută care se ocupă de astfel de tipuri de probleme o constituie modelul de analiză a datelor DEA (*Data Envelopment Analysis*). Acesta oferă o metodă de programare matematică ce estimează cele mai bune practici și obiectivele realiste sau conservatoare în cazul unor randamente (*output*) multiple (indicatori de performanță) și resurse (*input*) multiple. DEA reprezintă o etapă a metodei de evaluare comparativă care a devenit din ce în ce mai populară în stabilirea obiectivelor, însă nu a fost prea mult utilizată în sectorul judiciar până în prezent.

³¹ În termeni matematici: o combinație convexă.

În prezent sunt disponibile diverse software-uri care permit utilizarea într-un mod flexibil și prietenos a acestor metode avansate. Un astfel de produs comercial util este evaluarea comparativă interactivă IB (vezi www.ibensoft.com), însă este, de asemenea, posibil să stabiliți obiective într-un mod avansat prin utilizarea programului de statistică R (vezi www.r-project.org) și a pachetelor aferente (în primul rând pachetul "Evaluare Comparativă") - R este disponibil pentru utilizare ca resursă gratuită.

9.C. Riscurile măsurării performanței

Chiar dacă măsurarea performanței are efectele sale pozitive, așa cum reiese și din discuția legată de diferite obiective din cadrul capitolului 1, aceasta poate avea și o serie de potențiale efecte "subversive". Măsurarea performanței nu va fi niciodată perfectă și această imperfecțiune constituie cauza unor disfuncții cunoscute ale sistemelor de evaluare a performanței. Dacă oamenii sunt recompensați într-un anumit fel pentru obținerea unui punctaj mare pe anumiți indicatori de performanță, ei vor putea fi tentați să sacrifice acele aspecte ale performanței care nu sunt bine măsurate.

Cu alte cuvinte, un posibil efect negativ al măsurării performanței este că acele aspecte care sunt greu sau imposibil de măsurat vor fi neglijate, în timp ce aspectele ușor de măsurat ar putea beneficia de o atenție excesivă. Exemplul uzual din literatura de specialitate îl reprezintă ideea de a corela salariul profesorilor cu performanța elevilor acestora la testele standardizate. S-a demonstrat că o astfel de schemă cel mai probabil ar determina profesorii să predea doar conținutul care va fi supus testării, în detrimentul altor aspecte educaționale mai greu de măsurat (dezvoltarea caracterului elevilor, insuflarea unor valori care să determine un comportament etic și încurajarea spiritului civic etc.). Aceasta ar putea să-i determine pe profesorii mai puțin scrupuloși să găsească mijloace incorecte pentru a se asigura de succesul elevilor lor, cum ar fi obținerea în avans a întrebărilor de la test.

În plus față de o astfel de denaturare a faptelor, există alte două binecunoscute probleme de manipulare legate de utilizarea obiectivelor de performanță - efectele de antrenare și efectele de prag:

- **Efectele de antrenare** (*engl. ratchet effects*) - se referă la consecințele provocate de managerii care își bazează obiectivele de anul viitor pe performanța din anul curent. Consecința este că managerii au tendința de a reduce creșterea randamentului la un nivel moderat, astfel încât așteptările și obiectivele viitoare să fie stabilite la un nivel scăzut.
- **Efectele de prag** descriu tendința managerilor de a-și concentra atenția asupra acelor randamente (*output*) care sunt aproape de nivelul pre-stabilit. Acest lucru duce la acordarea unei atenții exacerbate acelor randamente (*output*) care sunt pur și simplu sub nivelul cerut, în detrimentul celorlalte, făcând abstracție de cele mai performante (pe baza faptului că aceste randamente vor trece testul fără efort) și de cele cel mai puțin performante (pe baza faptului că recompensa va fi depășită de costul pentru îmbunătățirea lor până la atingerea standardului etalon).

În ceea ce privește sectorul judiciar, unii observatori au subliniat pericolul introducerii unor indicatori de performanță ușor de măsurat, cum sunt volumul de lucru și celeritatea, tocmai datorită efectului negativ pe care acest lucru îl poate avea asupra aspectelor calitative ale activității judiciare, care sunt mai greu de măsurat sau din cauză că recompensează instanța pentru acțiuni greșite. De exemplu, câteva instanțe din Danemarca și Olanda³² au adoptat, se pare, noi practici, astfel încât în cazul constatării unor erori formale în dosarele civile nou înregistrate, acestea sunt respinse în mod automat, cu toate că, anterior adoptării acestor noi practici, instanța ar fi colaborat cu părțile pentru a corecta aceste erori minore. Iată așadar cum o astfel de nouă practică poate crește productivitatea aparentă a instanței însă reduce vizibil calitatea serviciilor oferite de instanță.

Un alt subiect de dezbatere care este des întâlnit în domeniul măsurării și îmbunătățirii performanței în contextul judiciar este acela al încasării directe de către instanțe a amenzilor și taxelor judiciare. Controversa este dată de faptul că atunci când acest tip de venituri este încasat în mod direct în bugetul instanței, se vor naște întrebări cu privire la obiectivitatea aplicării unor astfel de sancțiuni pecuniare, iar instanța poate fi suspectată de exces de zel. De aceea este

³² Hans de Bruijn, **Managing Performance in the Public Sector** (*Managementul performanței în sectorul public*), Routledge: Londra, 2002, pag. 26-27.

recomandat în general ca toate veniturile judiciare să fie încasate direct în bugetul statului.

Desigur că tendința personalului din sectorul public de a “manipula sistemul” ținând cont numai de ceea ce este măsurat și recompensat ar fi diminuată dacă acțiunile acestuia ar fi influențate de existența unei puternice culturi profesionale. Totuși, vorbind de profesionalism, un alt presupus efect secundar al măsurării performanței îl constituie tocmai efectul negativ pe care îl poate avea aceasta asupra motivării personalului. După cum am arătat, printre cele mai importante caracteristici ale unei organizații profesionale se regăsesc complexitatea proceselor sale operaționale primare și nivelul înalt al cunoștințelor personalului acesteia. Din această cauză, imperfecțiunea oricărui indicator de performanță trebuie să fie evidentă profesioniștilor care sunt evaluați, pentru că aceștia vor avea cunoștințe despre toate acele aspecte care nu sunt reflectate – sau nu sunt corect sau adecvat reflectate - în evaluare. Ar putea fi demoralizant să vezi că realizările tale complexe sunt reduse la unul sau câteva numere pe un formular de evaluare. Efectul paradoxal este acela că măsurarea performanței, care ar trebui să crească motivarea prin crearea de stimulente pentru o bună performanță, poate în anumite cazuri să scadă, de fapt, motivația în muncă a profesioniștilor. Acest lucru se întâmplă cu atât mai mult dacă evaluarea performanței este percepută ca fiind arbitrară sau nedreaptă.

Un alt aspect conex se referă la conceptele de încredere și reciprocitate. Socio-psihologii au demonstrat faptul că oamenii au câteva modele de acțiune comune, curențe și aproape mecanice, printre care se numără și unul dintre cele mai puternice modele, cunoscut sub denumirea de **regula reciprocității**. Efectul acestei reguli comportamentale este că, dacă cineva ne oferă ceva sau ne face o favoare, ne simțim obligați (în mod conștient sau nu) să îi răspundem în același fel. Într-un cadru de activitate profesională, acesta presupune că managerii care își tratează angajații cu respect se pot aștepta ca aceștia să lucreze mai mult și asta fără a-i controla în acest sens. **Cea mai importantă funcție a managementului modern este, prin urmare, crearea unui climat de încredere, influențând așteptările pe care le au angajații cu privire la felul în care vor fi tratați.**

În consecință, un posibil efect negativ al introducerii unei utilizări a indicatorilor de performanță de tip „corelare strânsă”, mai ales când indicatorii aleși arată în mod evident că este vorba despre întărirea controlului, este acela că unii membri ai personalului de execuție vor percepe aceasta ca pe un semn de neîncredere al conducerii în comportamentul lor, fapt care va avea un impact direct descurajator pentru moralul lor la locul de muncă.

Problemele de manipulare pot fi cu siguranță atenuate în mai multe moduri. Cel mai important este să se poată asigura faptul că acțiunile neproductive NU sunt recompensate, printr-o elaborare atentă a indicatorilor și a sistemelor de stimulente. O modalitate relevantă de a realiza acest lucru este de cele mai multe ori introducerea indicatorilor care se referă la calitatea produselor livrate (în speță, hotărârile definitive și irevocabile ale instanțelor judecătorești/rechizitoriile întocmite de către procurori), precum și sprijinirea pe o corelare relativ slabă între indicatorii utilizați pentru analiza datelor colectate și deciziile care vor fi adoptate pentru îmbunătățirea performanței pe viitor.

Lecturi suplimentare recomandate:

- ❖ Cei interesați de abordarea pe care o presupune BSC ar putea citi cartea lui Robert Kaplan și **David Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action** (*Balanced Scorecard: transpunerea strategiei în acțiune*), President and Fellows of Harvard College, 1996.
- ❖ Un ghid practic pentru utilizarea metodei DEA și a metodelor conexe în vederea stabilirii de obiective și a altor scopuri este cartea lui **Peter Bogetoft și Lars Otto, Benchmarking with DEA, SFA, and R** (*Evaluarea comparativă cu ajutorul DEA, SFA, și R*), Springer, 2010.

Lucrarea este disponibilă (în limba engleză) la adresa:

<http://www.springerlink.com/content/978-1-4419-7960-5#section=817669&page=1>

În ultimii ani a fost publicat un număr mare de lucrări academice ce tratează diversele efecte "subversive" ale măsurării performanței. Dintre acestea, pot fi consultate:

- ❖ **Gwyn Bevan & Christopher Hood, What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System** (*Ceea ce se măsoară este ceea ce se realizează: obiective și manipulare în sistemul de sănătate publică din Anglia*), Public Administration Journal, Blackwell Publishing Ltd., vol. 84, 2006, pag. 517-538.

Lucrarea este disponibilă (în limba engleză) la adresa:

<http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/dp0501.pdf>

Pentru o perspectivă mai echilibrată, recomandăm:

- ❖ **J. Roberts, The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth** (*Compania modernă: proiectare organizațională pentru performanță și dezvoltare*), Oxford University Press, 2004.