

Misurare la produttività nel settore pubblico

di Stefano Pisani

L'Agenzia delle Entrate ha studiato una metodologia per quantificare la produttività del lavoro in ambito pubblico. La chiave di volta consiste nell'individuare i servizi esterni erogati, destinati ai singoli cittadini o alla collettività nel suo insieme. A ciascuna tipologia si associano uno o più indicatori, oggettivamente misurabili e verificabili: la produttività diventa così uno strumento per monitorare l'efficienza. Il metodo scoraggia l'utilizzo di arbitrarie promozioni di massa e incrementi non giustificati delle retribuzioni nelle qualifiche più alte.

In un recente contributo, Giuseppe Pisauro suggerisce di iniziare a premiare la produttività degli uffici pubblici sulla base di indicatori ben definiti e trasparenti.

Recenti lavori dell'Agenzia delle Entrate offrono una metodologia per quantificare la produttività del lavoro in ambito pubblico. (1)

LA METODOLOGIA

Il corpus degli strumenti della statistica economica consente di calcolare l'output di attività svolte da alcune tipologie di servizio pubblico, trasformando il servizio reso in un ammontare di produzione espressa a prezzi costanti, calcolata separando nettamente la dotazione monetaria dal risultato del processo produttivo: si spezza, così, la non sempre verificata identità che più spesa pubblica corrisponde a maggiore/migliore servizio offerto.

La produzione include solo le attività che l'ente pubblico offre all'esterno. Quelle che hanno unicamente finalità interne sono escluse perché possono essere aumentate indipendentemente dal risultato conseguito e, quindi, accrescere artificialmente la produzione. La definizione corretta delle attività esterne, pertanto, rappresenta un punto essenziale per scongiurare l'autoreferenzialità di cui spesso è accusata la pubblica amministrazione. Nel caso specifico dell'Agenzia, gli indicatori considerati riguardano, principalmente, il numero dei controlli effettuati, differenziati per tipologia, unitamente a indicatori relativi al bacino di utenza servito tramite l'attività di assistenza al contribuente.

Gli indicatori incorporano sia gli elementi quantitativi che quelli qualitativi del servizio offerto, traducendo entrambi in una variazione della produzione. L'aspetto della qualità è colto tramite l'utilizzo dei tempi unitari medi di produzione (Tum). Il tempo di produzione, cioè, assume valore di prezzo dell'output prodotto. In pratica la produzione a prezzi costanti è ottenuta moltiplicando i "pezzi" realizzati, ad esempio il numero di un certo tipo di accertamenti, per il corrispondente Tum. (2)

È cruciale, quindi, che i Tum rispecchino una tempistica efficiente. Tale problema è risolto dall'analisi in serie storica, imponendo il vincolo che, a parità di servizio erogato, il Tum dell'anno successivo non possa essere superiore a quello dell'anno precedente. Così facendo si innesca un circolo virtuoso che tenderà a far convergere i Tum verso una soglia di efficienza. L'assegnazione di un prezzo agli adempimenti burocratici offre, inoltre, un riscontro quantitativo immediato del risparmio di costi indotto dall'introduzione di processi di semplificazione.

L'input di lavoro è rappresentato dalle ore lavorate ponderate, ottenute pesando le ore effettivamente lavorate con le retribuzioni dei diversi livelli occupazionali, tenute fisse per un anno

considerato come base. Così facendo il calcolo della produzione risulta indipendente da quello dell'input di lavoro necessario per produrlo, poiché il primo è il risultato della moltiplicazione del numero di "pezzi" prodotti per un tempo medio "ottimale", mentre il secondo registra i tempi effettivamente impiegati per produrre tali pezzi. Inoltre, le ore ponderate includono anche quelle erogate per produrre i servizi interni, per i quali non si computa alcun output; così facendo si assume l'ipotesi che il servizio interno è produttivo se e solo se contribuisce a incrementare i servizi esterni.

Tramite il sistema di ponderazione, inoltre, si ipotizza che a una maggiore retribuzione corrisponda una più alta produttività. Tale vincolo stimola il corretto utilizzo del personale con qualifiche più elevate, e contrasta la possibilità di aumentare artificiosamente le posizioni di vertice delle qualifiche funzionali.

Per monitorare l'efficienza si utilizza la produttività del lavoro, data dal rapporto tra output a prezzi costanti e le ore di lavoro ponderate (figura 1), che misura sia la variazione dell'intensità nello sforzo prodotto dai lavoratori, sia le innovazioni indotte dal differente mix di fattori produttivi impiegati.

Dalla figura 1 si ricava che dalla sua costituzione al 2006 l'Agenzia ha fatto registrare una riduzione del personale (-2,68 per cento delle ore ponderate) e un incremento della produzione (+8,80 per cento). Il combinato disposto delle due dinamiche fa sì che la produttività sia cresciuta del 11,83 per cento (tasso medio annuo pari al 1,9%). (3)

DA PARODIA A STRUMENTO DI MONITORAGGIO

Gli indicatori proposti consentono di risolvere alcune patologie individuate da Pisauro.

Il quadro di riferimento delineato consente di arginare quella che Pisauro definisce la "parodia della produttività", fondata su "indicatori di performance o di progetti definiti ad hoc". La chiave di volta consiste nell'individuare, e dichiarare, i servizi esterni che eroga il servizio pubblico, cioè quelli destinati ai singoli cittadini o alla collettività nel suo insieme. Se a ciascuna tipologia di tali servizi si associa uno o più indicatori, oggettivamente misurabili e verificabili, la produttività, da parodia, diventa strumento per monitorare l'efficienza.

È importante che il sistema di indicatori risulti anche "stabile nel tempo". Da un punto di vista metodologico lo si assicura basando l'utilizzo degli indicatori di produttività sui tassi di variazione, cioè imponendo una coerenza in serie storica dei fenomeni osservati.

Il metodo di calcolo dell'input di lavoro scoraggia l'utilizzo di arbitrarie promozioni di massa e incrementi non giustificati delle retribuzioni nelle qualifiche più alte. Entrambe le fattispecie, infatti, provocano un incremento delle ore lavorate ponderate, analogo all'assunzione di nuovo personale. Pertanto, se alle promozioni non corrisponde un aumento dell'output prodotto il risultato che si ottiene è un decremento della produttività.

Stante la situazione attuale in cui versa il pubblico impiego è, anche, importante seguire il suggerimento di un approccio graduale, fondato sulla preliminare valutazione dell'efficienza delle strutture, e solo dopo effettuare una valutazione dei singoli. In questa direzione si colloca l'indice di produttività proposto che è applicabile principalmente alla valutazione delle unità elementari (uffici o parti di esso) che compongono una struttura complessa (agenzia).

(1) 2008/4 La valutazione dell'efficienza nei servizi pubblici. Un approccio macro-economico - pdf

2008/5 Proposta di indicatori di efficienza per l'Agenzia delle Entrate: metodologia - pdf

2008/6 Proposta di indicatori di efficienza per l'Agenzia delle Entrate: Analisi dei risultati - pdf

(2) Nella pratica corrente i Tum sono aggiornati periodicamente dall'Agenzia sulla base dell'osservazione dei tempi necessari per realizzare i singoli prodotti in condizioni "normali".

(3) Per le analisi delle oscillazioni cicliche si rinvia a 2008/6 Proposta di indicatori di efficienza per l'Agenzia delle Entrate: Analisi dei risultati - pdf

