

Le ricerche della “Work Foundation” sul Valore Pubblico

Eleanor Passmore, ricercatrice della “Work Foundation”, spiega, nella intervista, come i manager pubblici possono superare il “deficit democratico” adottando un approccio basato sulla teoria del valore pubblico per la pianificazione e la gestione dei servizi forniti dalle loro organizzazioni.

di **Manfredo Montagnana**

Una organizzazione di servizi pubblici – pubblica amministrazione o società di diritto privato attiva nei servizi pubblici - produce valore pubblico quando ottiene una serie di risultati in accordo con le priorità dei cittadini e con metodi economicamente efficienti. Di valore pubblico, della sua applicazione, delle esperienze UK abbiamo discusso con Eleanor Passmore ricercatrice della “Work Foundation”, organizzazione senza fini di lucro che promuove sia il miglioramento delle performance economiche sia la qualità del lavoro nelle organizzazioni. Passmore gestisce numerosi progetti come parte del programma del Consortium Public Value, che studia i processi con cui le organizzazioni pubbliche creano, autorizzano e misurano il loro valore.

Dato che l’espressione Valore Pubblico rimane ancora una novità per alcuni, quale è la definizione della Work Foundation?

Il Valore Pubblico sta attualmente ancora emergendo come teoria e come schema di riferimento per le organizzazioni che vogliono mostrare il loro contributo alla società. L’interpretazione della teoria del valore pubblico da parte della “Work Foundation” sostiene che il ruolo dei manager è di generare servizi ai quali il cittadino attribuisce valore, *raffinando le preferenze del cittadino* (coinvolgendo, istruendo e rispondendo ai bisogni espressi e alle preferenze dei cittadini).

Il metodo del valore pubblico, pertanto, pone una rinnovata enfasi sull’importante ruolo che i manager pubblici possono svolgere nel mantenere la legittimità dell’organizzazione agli occhi del pubblico. Cerca di ridefinire il ruolo dei responsabili pubblici e di rifocalizzare i servizi pubblici in modo che il loro scopo principale sia la produzione di valore pubblico, paragonabile al modo in cui le aziende del settore privato cercano di massimizzare il valore dei pacchetti azionari.

Tuttavia, ben lontano dal sostenere un ritorno a servizi pubblici inefficienti, il valore pubblico abbraccia la nozione di servizi pubblici stimati ed efficienti. Richiede una ampia accountability per mezzo della quale le organizzazioni rispondono ai loro cittadini così come ai loro referenti politici, piuttosto che modelli statici, centralistici top down che focalizzano i manager pubblici sul raggiungimento di obiettivi guidati centralmente e sulla gestione delle prestazioni. La nostra concezione di valore pubblico è un processo dinamico di autorizzazione, creazione e misura.

Che cosa sta guidando la domanda secondo un approccio basato sul valore pubblico?

In primo luogo, i manager pubblici devono affrontare un “deficit democratico” sempre più problematico – il divario tra ciò che il pubblico richiede di monitorare e controllare nelle attività delle istituzioni pubbliche e il livello reale di controllo realizzato – deficit che il valore pubblico può aiutare ad affrontare. In secondo luogo, il valore pubblico può aiutare a superare il paradosso, che ora esiste, fra gli oggettivi miglioramenti nella qualità del servizio e i livelli di soddisfazione dell’utente, statici, o persino in caduta. Per concludere, il valore pubblico può contribuire a evidenziare la sconnessione fra i servizi pubblici e i cittadini, ed a farlo in modo tale da aumentare la capacità di risposta del servizio agli utenti, e ai fabbisogni pubblici e locali.

Quali fattori determinano ciò che il pubblico apprezza?

Sosteniamo che ciò che guida il valore pubblico di un’organizzazione pubblica è la sua capacità di risposta alle preferenze raffinate del pubblico e la sua capacità di dimostrare come ciò influisce sul modo in cui autorizza, genera e misura ciò che fa. Inevitabilmente, ciò che il pubblico apprezza di ogni specifica organizzazione varierà, ma focalizzandosi su entità che sono cittadini e non soltanto utenti o consumatori di servizi il valore pubblico tenta di catturare nozioni che non sono e non possono essere misurate dal solo risparmio di efficienza; sono inclusi concetti quali trasparenza, imparzialità, fiducia, equità e sostenibilità. Un passo cruciale nel processo è identificare e pesare correttamente l’impatto sociale risultante e il sistema di misura appropriati. L’impatto sociale risultante è il risultato finale - da non confondere con gli input o output.

Come viene misurato ciò che conta — i risultati reali in termini di impatto sociale?

Se il valore pubblico deve essere un driver efficace della riforma del servizio pubblico, allora richiede un sistema di misura che permetta ai manager pubblici di riconoscere quando ed in che misura tale valore pubblico è stato prodotto. Si suppone che i servizi pubblici dovrebbero essere sostenuti da misure di prestazioni che permettano valutazioni di miglioramento di indirizzo e di efficacia. Tuttavia se le organizzazioni devono generare valore pubblico nelle loro pratiche e usare standard di valutazione per misurare le loro prestazioni, allora quei valori e standard valutativi devono essere autorizzati dal pubblico.

Una caratteristica specifica dell'approccio secondo il concetto di valore pubblico è che non richiede di gettare nella pattumiera i sistemi in atto per il controllo delle prestazioni, ma suggerisce invece che la rilevazione della misura porta con sé il pericolo di non riuscire a rilevare adeguatamente quale valore è stato generato o persino di condurre alla distruzione attiva di valore pubblico.

Nella "Work Foundation" noi riconosciamo che la misurazione dei risultati in termini di impatto sociale è impegnativa perché è difficile dimostrare sempre la causalità fra una iniziativa o una politica e il miglioramento derivante in risultato sociale, quale ad esempio un miglioramento nella sanità pubblica.

Quali sono i principali risultati misurabili?

I risultati non includono solo cambiamenti sociali desiderabili, ma anche vaste aree meno tangibili quale fiducia pubblica, economia, efficacia ed efficienza, equità e sostenibilità. Questi sono influenzati da una vasta gamma di variabili e si manifestano in una varietà di modi, che possono essere difficili da catturare o quantificare. Per esempio, la coesione sociale potrebbe essere misurata dalla appartenenza ad associazioni locali o anche dall'assenza del crimine, delle rotture famigliari o dall'inquietudine della comunità. Il sistema di misura delle prestazioni potrebbe, al meglio, includere input, output, risultati in termini di impatto sociale, e misure di processo. Il processo di decidere queste misure dovrebbe essere il più completo possibile in modo che tutte le parti interessate si sentano proprietarie del sistema. Le misure delle percezioni dei servizi pubblici sono importanti quanto la misura dei miglioramenti oggettivi. Le misure dell'equità nello spazio e tra le generazioni sono inoltre importanti.

Ci sono numerosi approcci al sistema di misura che potrebbero essere adottati. L'approccio che abbiamo utilizzato per la biblioteca britannica "British Library" ha comportato lo sviluppo di un sistema BSC (Balanced Score Card). Un modello non è utile solo in teoria; deve essere sostenuto con esempi prodotti dalle organizzazioni che già lo hanno usato per definire il proprio valore di servizio pubblico.

Secondo Lei, quali sono gli esempi più rappresentativi del mondo reale?

La BBC è stata l'esponente principale del valore pubblico, sia come dottrina che può aiutare ad articolare il suo ruolo pubblico, sia nello sviluppare una prova pratica per decidere se procedere alla fornitura di nuovi servizi.

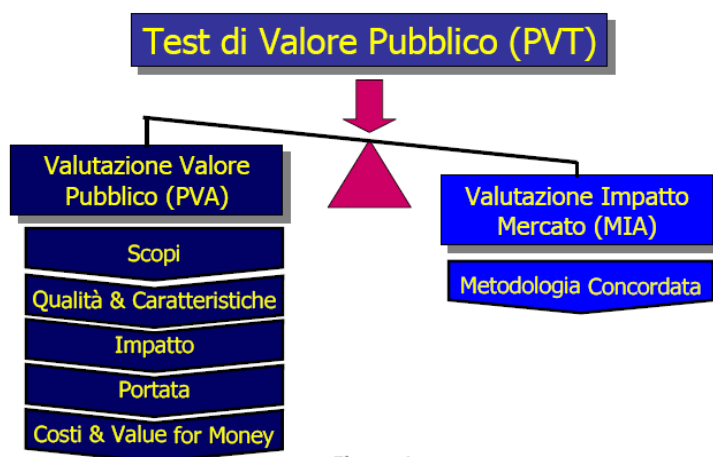


Figura 1

Attualmente, prima di effettuare qualsiasi cambiamento significativo nel servizio, la BBC deve promulgare un Test di Valore Pubblico (PVT - Public Value Test) per fornire una valutazione del valore pubblico stimato e dell'impatto sul mercato che saranno generati dal cambiamento proposto. PVT contiene due elementi: la Valutazione di Valore Pubblico (PVA - Public Value Assessment), condotta dalla BBC Trust Unit, che misura il valore pubblico probabile del cambiamento proposto; e la Valutazione di Impatto sul Mercato (MIA - Market Impact Assessment), effettuata

da Ofcom (autorità indipendente di regolazione sulle telecomunicazioni nel Regno Unito), che riporta l'effetto probabile della proposta sul valore attuale e potenziale nel mercato totale. L'obiettivo determinante del PVT è di valutare quantitativamente i benefici potenziali sul valore pubblico della proposta e di controbilanciare i relativi possibili effetti nocivi sul resto del mercato. Questo processo è illustrato nello schema di Figura 1.

Altre organizzazioni che hanno adottato un approccio basato sul valore pubblico (con differenti capacità) includono: il Department of Health, la British Library, l'Arts Council e la Royal Opera House. Un servizio pubblico di successo deve cercare le opportunità per migliorare.

Quale è la chiave per creare valore?

Il valore pubblico è definito e autorizzato dal pubblico, ma è prodotto, aumentato e generato dalle organizzazioni di servizio pubblico attraverso le loro decisioni su quali servizi fornire. Rispetto alla destinazione delle risorse, il valore pubblico enfatizza l'importanza di capire i valori o le qualità dei servizi pubblici, per esempio l'imparzialità, la fiducia, l'efficacia e l'equità, quando le organizzazioni pubbliche considerano che cosa fare e quali dovrebbero essere i servizi obiettivo.