

## RAPORTUL DE MANDAT ÎN ADMINISTRAȚIA LOCALĂ ITALIANĂ: ÎNȚRE INSTRUMENT DE RESPONSABILIZARE SI CONVENTIE POLITICĂ

### THE MANDATE REPORT IN THE ITALIAN LOCAL GOVERNMENTS: BETWEEN ACCOUNTABILITY TOOL AND POLITICAL CONVENTION

Fabio DE MATTEIS

Università del Salento  
Facoltà di Economia "A. de Viti de Marco"  
Dipartimento di Studi Aziendali, Giuridici ed Ambientali  
Via per Monteroni – 73100 Lecce (Italy)  
e-mail: fabio.dematteis@unisalento.it

**Abstract:** *Nevoia de responsabilitate organizațiilor din sectorul public devine din ce în ce relevant și unul dintre instrumentul responsabilitate utilizate în guvernele italian local este reprezentată de raportul de mandat. Acesta este de obicei caracterizat de o abordare politică. Lucrarea își propune să evidențieze caracteristicile care disting raportul de mandat, subliniind caracteristicile și criticile posibile. Scopul este de a clarifica dacă documentul poate oferi un mijloc de transparență adevărat sau dacă este excesiv expus la riscul de a ceda în scopuri de propagandă a clasei politice.*

**Cuvinte cheie:** Raport mandat, responsabilizarea administrației locale

**Clasificare JEL:**

**Abstract:** *The accountability need of public sector organizations becomes increasingly relevant and one of the accountability tool used in the Italian local governments is represented by the Mandate Report. It is typically characterized by its political approach and this work aims to highlight the features that distinguish the Mandate Report, highlighting its characters and criticisms. This is to understand whether this document can really provide a means of transparency or if it is excessively exposed to the risk of succumbing to the propaganda purposes of the political class.*

**Keywords:** Mandate Report, local government accountability

**JEL Classification:**

## 1 INTRODUCERE

Nevoie de responsabilitate, atât internă, față de organizațiile din sectorul public (asigurarea transparenței, soluționarea crizei de legitimitate a operatorilor publici, gestionarea acordului public, obținerea de noi informații pentru procesele de luare a deciziilor, etc) și externe (pentru a defini o evaluare documentată a opțiunilor de administrare), devine tot mai relevant pentru sectorul public, care

## 1 INTRODUCTION

The accountability need, both internal to the public sector organizations (ensuring transparency, addressing the crisis of legitimacy of public operators, managing the consent, obtaining new information for decision-making processes, etc.) and external (to define an informed assessment of the management choices), becomes increasingly relevant to the public sector that is keen to improve

este dornic de a îmbunătăți performanțele sale.

Printre instrumentele folosite pentru a răspunde acestei necesități, Raportul de Mandat (sau raportul la sfârșitul mandatului) este un instrument de responsabilizare caracterizat de obicei prin abordarea sale politică.

Nevoia și instrumentele de responsabilizare oferă premisa pentru conținutul acestei lucrări, care își propune să evidențieze caracteristicile care disting raportul de mandat, subliniind caracteristicile sale și criticile care i se pot aduce. Scopul este de a înțelege dacă acest document poate oferi cu adevărat un mijloc de transparență sau dacă acesta este excesiv expus la riscul de a ceda scopurilor de propaganda ale clasei politice.

## 2 RAPORTUL DE MANDAT: DEFINITIE SI ASPECTE PRINCIPALE

Unul dintre elementele care diferențiază administrația publică de sectorul privat este sistemul politic care stabilește "condițiile și formele prin care este dobândit acordul, relația dintre reprezentanții și reprezentat, normele de comparație între majorități și minorități, comportamentele concepute pentru a capta, stoca și crește consensul: are ca scop realizarea unui echilibru între valorile și așteptările predominante ale societății și calitatea deciziilor luate în numele comunității"[1]. Componenta politică a organizațiilor din sectorul public este atât de tipică și relevantă pentru ele, încât a condus în ultimii ani la reflectarea acestui aspect asupra responsabilizării administrației locale. Cu alte cuvinte, componenta politică care caracterizează administrația publică este un factor care este reflectat, în termeni de raportare, prin elaborarea Raportului de Mandat. Acesta este un fenomen italian care a fost experimentat în administrația locală, dar este în prezent fără standarde oficiale și comune emise de organismele de standardizare naționale.

Raportul de mandat este un document întocmit din proprie inițiativă, la sfârșitul mandatului politic, care evidențiază nivelul de realizare a obiectivelor promise în timpul perioadei electorale de către partidele politice care au devenit câștigătorii procesului electoral.

Într-o încercare de a defini elementele acestui raport identificăm Raportul de Mandat ca

its performance.

Among the tools used to meet this need, the Mandate Report (or end of term report) is an accountability tool typically characterized by its political approach.

Accountability need and tool provides the premise for the content of this work which aims to highlight the features that distinguish the Mandate Report, highlighting its characters and criticisms. This is to understand whether this document can really provide a means of transparency or if it is excessively exposed to the risk of succumbing to the propaganda purposes of the political class.

## 2 THE MANDATE REPORT: DEFINITION AND PRINCIPAL ASPECTS

One of the elements that differentiate public administration from the private sector is the political system that sets out "the terms and forms by which the consent is acquired, the relationship between the representatives and the represented, the rules of the comparison between majorities and minorities, the behaviours designed to capture, store and increase consensus: it aims to achieve a balance between the prevailing values and expectations of the society and the quality of decisions taken on behalf of the community"[1]. The political component of public sector organizations is so typical and relevant for them that it has led in recent years to reflect this aspect on local governments' accountability. In other words, the political component that distinguishes the public administration is a factor that is reflected, in reporting terms, on the drafting of the Mandate Report. This is an Italian phenomenon that took some experimentation in local government, but is currently without official and shared standards issued by national standard setter. The Mandate Report is a voluntary document drawn up at the end of the political mandate that highlights the level of achievement of the objectives promised during the election period by the political parties that became the electoral winners.

An attempt to define the features of this tool identifies the Mandate Report as the instrument through which, after a five year term of

instrumentul prin care, după un termen de cinci ani de guvernare, administrația locală comunică rezultatele obținute pentru factorii interesați în termeni de proceduri, priorități și nivel de realizare a obiectivelor care au fost declarate în cadrul programului de guvernare. Prin urmare, scopul acestui document este reprezentat de stabilirea unui dialog cu cetățenii cu privire la capacitatea politică de a atinge obiectivele declarate la începutul mandatului în care politicienii au primit încredere [2]. În consecință, în Raportul de Mandat, este necesar să se compare realizările cu programele prezentate în timpul campaniei electorale. Aceste programe sunt reproduse în liniile directoare ale administrației publice locale și în planul lor general de dezvoltare. La sfârșit, ciclul poate fi completat prin Raportul de Mandat [3].

Ciclul integrat de planificare și control din care face parte elaborarea Raportului de Mandat, include, de asemenea, posibilitatea de a pregăti Bugetul Mandatului, pentru a permite compararea situației inițiale și finale a indicatorilor de dezvoltare, util pentru activitatea de evaluare cetățenilor. [4]

Expunerea pe scurt a elementelor esențiale care caracterizează Raportul de Mandat, ne permite să facem unele reflecții asupra acestui instrument în administrațiile italiene locale:

În primul rând, originea politică a documentului este clar, luând în considerare atât punctul de plecare și punctul de sosire. Într-adevăr, raportul de mandat se bazează pe agenda politică trasată din partid sau de coaliția partidelor care obțin victoria în alegeri. Deși acest program este oglindit în alte documente interne ale administrației publice locale, Raportul de Mandat este întocmit la sfârșitul mandatului administrativ, subliniind responsabilitatea directă care îi revine clasei politice cu privire la activitățile administrative acoperite de Raportul de Mandat.

Alte instrumente de responsabilizare, cum ar fi Raportul Social sau Raportul de Mediu, pot evidenția capacitatea politicienilor de a urmări anumite obiective, dar au implicații mai mult indirecte asupra raportării:

- Abilitatea pretinsă nu este atribuită în mod specific politicienilor, ci organizării administrației publice locale ca un întreg (politicieni, manageri, etc);
- În plus, evaluarea activității este lăsată în sarcina cititorului și, în orice caz, aceasta

government, local government communicates the results obtained to stakeholders in terms of procedures, priorities and level of achievement of the objectives that were stated in the administrative program. Therefore, the purpose of this document is represented by the establishment of a dialogue with the citizens about the political capacity to achieve the objectives declared at the beginning of the mandate under which politicians received trust [2].

Consequently, within the Mandate Report it is necessary to compare the achievements with the programs presented during the electoral campaign. These programs are reproduced in the local government's guidelines and in its general plan of development. At the end, the cycle can be completed by the Mandate Report [3].

The integrated planning and control cycle, in which the Mandate Report is inserted, can also include the drawing up of a Mandate Budget in order to compare the initial and the final situation, developing indicators useful for the citizens to assess the local government activity [4].

The brief exposure of the essential features that characterize the Mandate Report, allows us to consider some reflections on this instrument in the Italian local governments.

First, the political origin of the document is clear, considering both the point of departure and the arrival point. In effect, the Mandate Report builds on the policy agenda drawn from the party or the pool of parties that gain victory at the elections. Although this program is mirrored in other internal local government documents, the Mandate Report is drawn up at the end of administrative mandate, emphasizing the direct responsibility of the incumbent political class about the administrative activities covered by the Mandate Report.

Other accountability tools, such as the Social Report or the Environment Report, may highlight the ability of the politicians to pursue certain objectives, but it is an indirect consequence of reporting:

- The alleged ability is not specifically attributed to politicians, but to local government organization as a whole (politicians, managers, etc.);
- Furthermore, the evaluation of the activity is left to the reader and, in any case, it is an indirect consequence of the administration

este o consecință indirectă a administrației realizate și comunicate prin intermediul Raportul Social sau Raportul de Mediu

Prin contrast, obiectivul principal al raportul de mandat este de a evalua capacitatea politică de a îndeplini promisiunile declarat în timpul runde electorale. Prin urmare, există un risc evident de lipsă de imparțialitate a informațiilor conținute în document: în fapt, Raportul de Mandat este expus la posibilitatea de interpretare și/sau omisiuni de informații, favorabile pentru politicienilor la care se referă. Acest risc este întărit de două alte caracteristici ale raportului de mandat:

1. Caracterul voluntar al documentului ar putea duce la elaborarea acestuia numai în cazul în care rezultatele obținute de către administrația sunt în conformitate cu ceea ce a fost promis în timpul alegerilor
2. Elaborarea în interior a Raportului de Mandat este, în sine, un risc de părtinire. De fapt, autorul acțiunii administrative judecat în document coincide cu autorul raportului.

În legătură cu riscul de parazitare a informațiilor, există posibilitatea de a abuza de Raport, atunci când este folosit ca un instrument de imagine politică, mai degrabă decât ca un instrument de informare. În consecință, pot apărea îndoieli cu privire la corectitudinea de utilizare a resurselor guvernamentale locale (umane și financiare) în elaborarea unui document de propagandă politică.

Un alt element critic din raportul de mandat este reprezentat de calendarul lucrărilor de elaborare a acestuia. Raportul este scris la sfârșitul mandatului politic, ceea ce înseamnă că trec mai mulți ani între Raportul de Mandat precedent și cel nou. Aceasta presupune o perioadă foarte lungă de așteptare pentru comunitate pentru a cunoaște acțiunile întreprinse și rezultatele obținute de către administrația locală. În acest sens, există propunerea de impunere a întocmirii Raportul de Mandat la intervale mai scurte decât perioade administrative [5]. Totuși, prezenta propunere nu ceea se referă la funcția de responsabilizare externă a raportul de mandat, ci la rolul său intern informațional. Cu alte cuvinte, sugestia creștere a frecvenței de elaborarea a Raportului de Mandat, rezultă din utilitatea pe care o poate avea acest instrument în informarea clasei politice cu privire la diferențele dintre ceea ce a fost promis la începutul mandatului și ceea ce este în curs de

realized and communicated through the Social Report or the Environment Report.

Conversely, the primary objective of the Mandate Report is to assess the political capacity to fulfil the promises declared during the electoral round. There is therefore an obvious risk of partiality of the information contained in the document: in effect, the Mandate Report is exposed to the possibility of an interpretation and or omission of information favourable to the incumbent politicians. However, this risk is reinforced by two other characteristics of the Mandate Report:

1. The voluntary nature of the document could lead to its drafting only if the results achieved by the administration are in line with what was promised during the election;
2. The in house drafting of the Mandate Report is, in itself, a risk of bias. In effect, the author of the administrative action judged in the document coincides with the author of the report.

Related to the risk of information bias, there is the possibility of the Mandate Report misuse, when it is used as an instrument of political image rather than as an information tool. Consequently, doubts may arise about the correctness of the use of local government's resources (human and financial) in drafting a document of political propaganda.

Another critical element of the Mandate Report is represented by the timing of its drawing up. It is written at the end of the political mandate, meaning intervals of years between the previous Mandate Report and the new one. This implies a very long waiting period for the community in order to know about the actions undertaken and the results obtained by the local government. In this regard, there is the proposal for the establishment of the Mandate Report in intervals shorter than the administrative period [5]. However, this proposal does not regard the external accountability function of the Mandate Report, but it considers its internal informational role. In other words, the suggestion of an increased frequency in drafting the Mandate Report, arises from the utility that this tool can have in informing the political class about variances between what was promised at the beginning of the mandate and what is in progress. This will therefore allow a sort of concurrent control on the pursuit of objectives. Furthermore,

desfășurare. Acest lucru va permite, prin urmare, un fel de control al realizării obiectivelor. În plus, elaborarea unui Raport intra-Mandat ar face ca acest document să prezinte multe similitudini cu Raportul Social. Din acest motiv, literatura italiană denuște acest instrument Raportul de Mandat Social [6] și identifică relațiile dintre Raportul Social și raportul de Mandat.

În cele din urmă, în ceea ce privește evaluarea nivelului și modalitățile de punere în aplicare a programelor electorale reliefate de Raportul de Mandat, pot apărea unele întrebări, de exemplu: este corect să se considere negativ eșecul de a urmări o țintă promisă? Ce se întâmplă dacă această decizie depinde de înțelegerea faptului că a fost un obiectiv greșit? Și cum ar putea acest lucru fi considerată ca o "trădare" a încrederii alegătorilor? Cât de exacte pot fi corelațiile între rezultatele obținute și responsabilitățile asumate de politicieni? Cât de mult aceste rezultate, pot fi influențate de către administrațiile anterioare sau de factori de context, în bine sau în rău?

### 3 CONCLUZII

Analiza prezentată în secțiunea anterioară a evidențiat unele aspecte legate de raportul de mandat, care sunt rezumate în [tabelul 1](#).

În primul rând, raportul de mandat este un instrument conceput pentru guvernele locale, și nu ca alte instrumente de responsabilizare (de exemplu, Raportul Social, Raportul de Mediu, etc) care sunt utilizate de către companiile din sectorul privat și doar ulterior importate în sectorul public.

Desigur, iese în evidență un aspect pozitiv al Raportului de Mandat care poate fi întocmit cu un punct de vedere public, fără să fie supusă moștenirii lăsate de o abordare specifică domeniului privat, acesta fiind adaptat la sectorul public. La raportului sfârșitului de mandat este, de asemenea, un instrument caracterizat de o funcționalitate variată, deoarece poate fi utilizat pentru raportarea către comunitatea cu privire la acțiunea politică, și pentru raportare internă pentru a permite politicienilor să verifice respectarea în practică a programelor (declarată în timpul campaniilor electorale). Cu toate acestea funcționalitate variată nu poate fi considerată excesivă și, prin urmare, este realizabilă printr-

the drafting of an infra-Mandate Report brings this document to have many similarities with the Social report. That is why sometimes Italian literature calls this tool the Social Mandate Report [6] and identifies relations between the Social and Mandate Report [7] [8]. This can fuel confusion in the structure, content and purpose of both documents.

Ultimately, with regard to the assessment of the level and modalities of implementation of the electoral programs by the Mandate Report, some questions may arise, e.g.: is it correct to consider negative the failure to prosecute a target promised? What if that decision depended on the realization that it was a wrong objective? And how this could be regarded as a "betrayal" of voter confidence? How accurate can the correlation between the obtained results and the responsibilities of politicians be? How much these results, for better or worse, may be influenced by previous administrations or by contextual factors?

### 3 CONCLUSION

The analysis presented in the previous section highlighted some aspects related to the Mandate Report that are summarized in table 1.

Firstly, the Mandate Report is a tool designed for local governments, and not as other accountability instruments (e.g. Social Report, Environmental Report, etc.) that are used by private sector company and only subsequently imported into the public sector. Of course, this spotlights a positive aspect of the Mandate Report that can be drawn up with a typically public point of view, without serving the legacy of a private approach which is adapted to the public sector. The end of term report is also an instrument characterized by a functional variety as it can be used for reporting to the community about political action, and for internal reporting to allow politicians to check the adherence of their actions to their programs (declared during the election campaign). However, this functional variety cannot be considered too excessive and is consequently achievable through a careful drafting of the Mandate Report

o atentă elaborare a raportul de mandat

	<b>Mandate Report</b>
<b>Origin</b>	The Mandate Report is designed for local governments and has a political approach
<b>Functional variety</b>	External informational function (reporting to the community about political action ) and internal informational function (to allow politicians to check the adherence of their actions to their programs)
<b>Stakeholder target</b>	All stakeholder categories
<b>Reporting subject</b>	All political activity undertaken
<b>Political activity evaluation</b>	It is with regard to the actions undertaken and their achievement level, but not their effects
<b>Information reliability</b>	Related to the use of objective and verifiable data (e.g.: accounting information, technical data relating to services provided, etc.)
<b>Official model</b>	To date there is no official model about the structure and content of the Mandate Report

**Tabelul 1/Table 1**

Dacă funcționalitatea variată pare sustenabilă, atunci posibilitatea de a de a întâmpina într-un singur document nevoile informaționale exprimate de părți interesate diferite este mult mai dificilă. Riscul este de a nu satisface unele din părțile interesate pentru a satisface altele. Ar fi indicat să se specifice căror părți interesate li se adresează raportul. Considerând că este un instrument motivat politic, pare pertinent să se considere o prioritate nevoile informaționale ale comunității, cu rolul său de electorat.

În ceea ce privește subiectul responsabilizării cuprins în Raportul de Mandat, el este reprezentat de întreaga activitate politică, pentru a se asigura o transparență adecvată a acțiunilor întreprinse. Asta înseamnă că este necesară o atenție deosebită raportului dintre comprehensivitate și complexitate a acestui document.

Evaluarea activității politice privește acțiunile întreprinse și realizările dar nu și efectele. Acest fapt este frecvent deoarece efectele (de obicei sociale) sunt dificil de măsurat, sau pentru că efectele sunt măsurabile după încheierea mandatului.

If the functional variety seems sustainable, then the possibility to face with a single document the informational needs expressed by different stakeholders categories, can be more difficult. The risk is to leave dissatisfied some stakeholders for the benefit of others. It might be more appropriate to specify which class of stakeholders the Mandate Report refers to. Considering that this is a politically motivated tool, it seems pertinent if it prioritizes the informational needs of the community in its role of electorate.

Concerning the accountability subject of the Mandate Report, it is represented by all the political activity, to ensure an adequate transparency about the actions undertaken. This means that it is necessary to pay attention to the trade-off between comprehensiveness and complexity of the document.

The political activity evaluation regards the undertaken actions and their achievement level, but not their effects. This is often because the effects (usually social) are difficult to measure, either because such effects will show up after the end of the political mandate.

Some reflections about the information reliability were stated in the previous section, in addition the

Unele situații cu privire la credibilitatea informațiilor care au fost prezentate în secțiunea anterioară, alături de riscul de afectare a informației datorită abordării politizate, ar putea fi parțial remediate prin utilizarea de informații obiective și verificabile (informații contabile, date tehnice cu privire la serviciile prestate, etc). Ultimul aspect de subliniat este absența în acest moment a unui model oficial al structurii și conținutului Raportului de Mandat. Asta ne conduce către următoarele observații:

- Absența unui model oficial generează inconsistențe și deschide oportunitatea de a se alege o structură specifică în fiecare administrație locală
- Lipsa unui model standardizat poate duce la un interval mai larg pentru o selecție oportunistă a informațiilor care sunt dezvăluite.

Absența unui model pentru elaborarea Raportului de Mandat reliefează importanța angajamentului profesioniștilor și a mediului academic de a umple această lipsă.

risk of bias due to the political approach of the document, could be partially remedied through the use of objective and verifiable data (e.g.: accounting information, technical data relating to services provided, etc.).

The last aspect to emphasize is the absence to date of an official model about the structure and content of the Mandate Report. This can lead the following observations:

- the absence of an official model generates inconsistencies and gives the opportunity to choose the Mandate Report's structure appropriate to every local government;
- the lack of a standard model can lead to greater margins for opportunistic selection of information to be disclosed;

The absence of a model for the drawing up of the Mandate Report underlines the value of a commitment to academics and professionals to fill this gap.

## BIBLIOGRAFIE/BIBLIOGRAPHY

- [1] Borgonovi E. (2004), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, pag. 9.
- [2] Mazzara L. (2003), "Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività", in *Azienda Pubblica*, n. 4
- [3] Farneti G., Pozzoli S., Nardo M.T. (2005), "La contabilità sociale negli enti locali", in Farneti G., Pozzoli S. (a cura di), *Bilancio sociale di mandato*, IPSOA, pag. 44.
- [4] Borghi A. (1997), "Il bilancio del mandato amministrativo", in *Azienditalia*, n. 7
- [5] Farneti G., Pozzoli S., Nardo M.T. (2005), "La contabilità sociale negli enti locali", in Farneti G., Pozzoli S. (a cura di), *Bilancio sociale di mandato*, IPSOA, pag. 46.
- [6] Farneti G., Pozzoli S. (2005), (a cura di), *Bilancio sociale di mandato*, IPSOA, Milano.
- [7] Mazzara L. (2004), "Bilancio di mandato e bilancio sociale: unico documento?", in *Azienditalia*, n. 1
- [8] Rogate C. (2002), "Esperienze e riflessioni sul bilancio sociale nel settore pubblico", in *Azienda Pubblica*, n. 6