

**PRACTICI DE PROMOVARE
A MANAGEMENTULUI CALITATII TOTALE (MCT)
IN ADMINISTRATIA PUBLICA**

*Svetlana COJOCARU, dr. economie, conf. univ.,
Sef catedra Economie si management public,
Academia de Administrare Publica de pe
langa Presedintele Republicii Moldova*

Abstract: Public administration reform aimed at directly improving the quality of both decision-making, human resource management, of public finances and public services as citizens for the promotion and introduction elements of total quality management.

Key words: public administration reform, quality management, reform strategy, convergence.

Statele europene tot mai mult sunt preocupate in promovarea Managementului Calitatii Totale (MCT) in administratiile publice sau, mai general, in sectorul public.

Calitatea produselor si serviciilor in sectorul public a devenit in timp unul din obiectivele fundamentale in toate institutiile publice si autoritatile administrative din tarile dezvoltate. Calitatea este definita prin absenta relativa a defectelor. Calitatea se masoara prin gradul de satisfactie al clientului fata de caracteristicile si aptitudinea de utilizare a produselor sau a serviciilor. Calitatea reprezinta ansamblul de proprietati si caracteristici ale unui produs sau serviciu care ii confera acestuia proprietatea de a satisface nevoile exprimate sau implicite [6].

Pentru succesul deplin al unei organizatii, aceasta trebuie sa ofere produse sau servicii care [3]:

- 1). Sa satisfaca o necesitate, o utilitate sau un scop bine definit;
- 2). Sa satisfaca asteptarile clientului;
- 3). Sa se conformeze standardelor si specificatiilor;
- 4). Sa se conformeze masurilor legale si altor cerinte ale societatii;
- 5). Sa fie disponibile la un pret competitiv;
- 6). Sa fie furnizate la un cost care aduce profit.

Din cele expuse, Managementul Calitatii Totale (MCT) este apreciat ca „o modalitate fundamentala pentru imbunatatirea activitatii in sectorul public si privat” [9].

Tot mai complexe sunt abordarile specialistilor, utilizind instrumente moderne de analiza, care se fundamenteaza atat pe benchmarking, cat si pe integrarea si interpretarea rezultatelor in contextul proceselor de convergenta si dinamica administrativa.

Istoriile diferite ale proceselor de integrare europeana a unor tari din Europa de Sud-Est, membre ale UE: Grecia, Cipru, Slovenia, Bulgaria si Romania – determina si abordari diferite ale politicilor de promovare a calitatii in administratiile publice nationale.

Astfel, dupa anii '90, incep sa se contureze, pe agendele de lucru ale autoritatilor

publice, strategiile si politicile de promovare a calitatii in sectorul public, in general, si administratiile publice, in special: anii '90 in Cipru, dupa 1995 in Grecia si Slovenia, si dupa 2000, in Bulgaria si Romania [3].

Managementul Calitatii Totale (MCT) a fost utilizat initial in sectorul privat, pentru a se realiza monitorizarea integrala si estimarea tuturor activitatilor relevante ale unei organizatii, in vederea atingerii unor rezultate excelente in cadrul afacerilor, inclusiv a celor in derulare.[1]

„Calitatea” nu este un concept generic si nici nou in administratia publica. Din contra, calitatea a fost un concept in administratia publica inca de la infiintarea statului administrativ modern, cand a fost asociat cu respectarea normelor si a procedurilor, corectitudinea formala, fiabilitatea si absenta deciziilor arbitrare.

Introducerea modelului MCT in administratia publica si servicii publice implica un grad mai mare de dificultate. In primul rind, in intreprinderea privata, estimarea randamentului se concretizeaza in functie de beneficiul economic obtinut si de numarul de clienti. Totusi, aceasta perspectiva nu este valabila in organismele publice, care nu urmaresc beneficiul economic, ci satisfacerea clientilor. In plus, conceptul de client, asa cum este el inteles in domeniul privat, nu este acelasi in spatiul public, fiind o problema ce trebuie nuantata.

Conform definitiei calitatii, aceasta capata semnificatie in functie de client (satisfacerea clientului). Insa trebuie sa admitem ca acesta o percepe in mod subiectiv. Deci, calitatea nu este o conditie obiectiva, ci este determinata de diferite tipuri de clienti care vor avea la randul lor necesitati si asteptari diferite.

Dar cine este “clientul” administratiei publice si serviciilor publice? Putem spune ca este cetateanul, desi acesta stabileste diferite tipuri de relatii cu organizatiile publice, avind un rol diferit si complex. Astfel, uneori el cere administratiei publice sa-i garanteze drepturile; in alte ocazii - sa-i presteze anumite servicii. Alta data poate fi obiectul unor prestari. Uneori interesele vor fi contradictorii, ca de exemplu atunci cind este vorba despre servicii de obtinere a unei licente de activitate. In plus, cetateanul de multe ori se afla in imposibilitatea de a alege. Aceasta limitare a capacitatii de alegere il face sa fie un client special - cetateanul este si cel care sustine administratia publica prin impozite, deci, intr-o anumita masura, este proprietarul lor.

O imagine de ansamblu asupra aparitiei calitatii in administratia publica o regasim in Engel [9], care subliniaza ideea potrivit careia „impulsul pentru calitate” [10] a cuprins sectorul public in ultima jumătate a anilor '80 si pe o scara mult mai larga in anii '90, permitand calitatii sa devina „un termen central in retorica noastra contemporana” [8], unul dintre subiectele si preocuparile centrale ale modernizarii administrative din Europa Occidentala si din „lumea OCDE” – sau chiar „o epidemie recenta” [9].

In consecinta, MCT este privit ca un instrument „holistic”, iar de la sfarsitul anilor '80 a fost implementat din ce in ce mai mult si in sectorul public [4].

Conceptul de calitate s-a concretizat intr-o serie de definitii care se completeaza reciproc. Printre acestea regasim:

- Imbunatatirea „modului de guvernare” – arhitectura constitutionala si structura guvernului si a societatii – si eficacitatea actiunii publice [10];
- Calitatea se poate defini prin oportunitate sau caracter adecvat [8];
- Ansamblul de standarde si caracteristici ale unui produs, raportate la capacitatea sa de a satisface necesitatile care se cunosc sau se presupun [4];
- Calitatea este nivelul la care un set de caracteristici intrinseci satisface cerintele, ea putandu-se situa la diferite niveluri, respectiv: nesatisfacatoare sau slaba (poor); satisfacatoare sau buna si excelenta (Standardul ISO 9000: 2000. Sisteme de management al calitatii. Principii fundamentale si vocabular).

Beale și Pollitt (1994) au descoperit că, în ceea ce privește standardele, cunoștințele clienților sunt foarte restrânse, chiar și într-o țară care plasează informarea într-o poziție centrală pe agenda politică (de exemplu, Marea Britanie) [10].

Comisia Europeană a efectuat în 1996 un studiu din care reiese constientizarea importanței/rolului calității în lume (vezi tabelul 1).

Tabelul 1. Constientizarea importanței/rolului calității în lume

Tara Regiunea	Rolul calitatii in management	Nivelul constientizarii importanței?rolului calitatii
Japonia	Calitatea este un element esențial al managementului global al organizației	Excelent
SUA	Calitatea are un rol tot mai important	Bun
Europa Occidentala	Calitatea este considerată a fi o problemă profesională de specialitate a managementului	Limitat
Europa Centrala și de Est	Calitatea este considerată a fi doar problema angajaților din compartimentele direct productive	Limitat
Alte țări	Calitatea este percepută ca fiind o problemă secundară, fără legătură cu managementul	Redus

Sursa: O politică europeană de promovare a calității pentru îmbunătățirea competitivității europene, Comisia Europeană, 1996; în Dragulanescu, FRPC, 2001.

Calitatea serviciilor reprezintă un aspect important al performanței în orice organizație din sectorul public [10], iar administrația publică a statelor naționale își propune să obțină performanța prin intermediul strategiilor de management al calității.

Instrumente de calitate „standard”¹ utilizate în administrația publică.

În 1988 companiile europene performante au creat Fundația Europeană pentru Managementul Calității (EFQM), care viza promovarea și răspândirea ideii de excelență în afaceri în Europa. Acest model se sprijină pe un număr de opt concepte fundamentale privind excelența, care sunt transformate într-o diagramă de nouă criterii ce formează un cadru pentru evaluarea calității într-o organizație. Cinci criterii acoperă ceea ce face organizația, iar celelalte patru criterii acoperă rezultatele obținute de către organizație.

Metodologia folosită este aceea de autoevaluare, ceea ce înseamnă că organizațiile trebuie să-și evalueze propria performanță într-un mod structurat și bazat pe fapte reale și să identifice punctele tari și domeniile în care este necesară îmbunătățirea. Modelul EFQM este utilizat în mod special în sectorul public în mai multe state membre ale UE [8], iar în ultimii ani acesta s-a răspândit și la nivelul țărilor non-UE.

Un alt instrument de autoevaluare a modului de funcționare a instituțiilor publice este CAF care s-a dezvoltat în anul 1999-2000 în statele membre ale UE ca un cadru comun al domeniului public pentru evaluarea și îmbunătățirea administrației publice.

CAF se bazează pe concepte fundamentale, pe diagramă și pe criteriile de evaluare gestionate de Modelul EFQM și, ca și precedentul, operează cu metodologia autoevaluării [7].

Spre deosebire de Modelul EFQM, finalitatea CAF este aceea de a oferi un cadru simplu, ușor și fără costuri pentru autoevaluarea organizațiilor publice din Europa și care să permită utilizarea bunelor practici și a evaluărilor de tip benchmarking (EIPA).²

Seria ISO 9000 dezvoltată de Organizația Internațională a Standardelor încă din anul 1987 este un standard internațional acceptat pentru asigurarea calității în domeniul producției și prestării serviciilor care oferă indicatori și dispozitive privind modul în care se elaborează un sistem al calității într-o organizație. Seria constă în instrucțiuni pentru

¹ Modelul de Excelență EFQM, Cadru Comun de Evaluare (CAF), Standardele ISO 9000.

² Pentru mai multe informații despre acest model vezi www.iso.org.

utilizarea standardului (ISO 9000) și în cerințe pentru procesele organizationale specificate pentru organizațiile care desfășoară diferite activități [8].

Seria ISO 9000 lucrează cu instrumentul certificării de către părțile terțe (realizate de structuri de certificare) și permite organizațiilor să obțină în mod oficial certificate pentru activitățile lor. Certificatele sunt emise pentru o perioadă limitată de timp, dar pot fi și retrase.¹

În ceea ce privește aplicarea normelor de calitate internaționale în administrația publică, prima normă de calitate a fost ISO 9000; de asemenea sunt aplicate normele privind mediul inconjurător ISO 14000, ISO 17020 și ISO 17025 și normele tehnice în domeniul administrației publice. Se apreciază că aplicarea standardelor ISO 9000 este utilă, în special, organizațiilor cărora le lipsește transparența regulilor scrise, a structurilor și proceselor [5].

Analiza convergenței elementelor MCT în administrația publică.

Analiza convergenței are în vedere descrierea modului în care diferiți factori și mecanisme economice, sociale și politice acționează sau concurează la atenuarea unor diferențe sau decalaje dintre entități [6].

Conform opiniei lui Pollitt [8], convergența administrativă este un concept încă neclar, dar ca și model comun acesta implică o reducere a gradului de diferență și a disparităților structurilor administrative. Vom putea vorbi de convergență atunci când ideile de bază, competența, resursele și structurile instituționale din mai multe state se potrivesc, în acest caz, probabilitatea pentru convergență este crescută, iar când nepotrivirile sunt puternice, convergența are un grad mic sau există chiar divergență [5].

Comparând elementele managementului calitatii din politicile naționale din administrația publică a statelor UE cu o serie de standarde generale reușite din concepțiile, practicile și experiențele la nivelul UE, putem determina așa-numitele „convergențe globale”, iar prin compararea inițiativelor, mecanismelor și instrumentelor - „convergență relativă” [7].

Promovarea modernizării administrației reprezintă un aspect care diferă în totalitate de procesul implementării, majoritatea reformelor administrației publice fiind caracterizate de un decalaj între implementarea teoretică și cea practică.

Strategiile și intensitatea procesului de implementare diferă de la o țară la alta și sunt clar influențate de un număr de factori contextuali, cum ar fi gradul de centralizare executivă și tradițiile administrative și juridice din fiecare țară în parte.

Fiecare dintre țările UE, având ca obiectiv racordarea la standardele de calitate europene, a elaborat „strategii de calitate” subliniind politica și obiectivele administrației centrale cu privire la calitatea în administrația publică sau încă se află în procesul elaborării unor astfel de documente strategice.

Subiectul privind calitatea îl regăsim, de asemenea, abordat și în diferite documente cum ar fi planuri și programe naționale de reformă.

Cadrul de autoevaluare a modului de funcționare a instituțiilor administrației publice în Republica Moldova a fost aplicat în anul 2008 în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAE IE).

Conform strategiei ministerului, autoevaluarea în baza modelului CAF a ajutat MAEIE:

- să elucideze mai multe detalii despre structura sa organizațională și modul în care sistemele și performanța sa curentă se raportează la cele mai bune practici internaționale;
- în baza a noii criterii-cheie de analiză a administrației publice s-a atins un consens asupra priorităților pentru planificarea proiectelor de perfecționare.

¹ Pentru mai multe informații despre acest model vezi www.iso.org.

- In scopul promovării CAF în Republica Moldova se fac eforturi pentru a fi aplicat la nivelul a cât mai multor instituții. În acest sens sunt aprobate un șir de documente, strategii de reformă și politici de management al calității care vor duce la:
 - creșterea eficienței și eficacității în sectorul public;
 - formarea și dezvoltarea resurselor umane;
 - dezvoltarea de e-guvernare;
 - îmbunătățirea și eficientizarea reglementării administrative și furnizarea de servicii;
 - creșterea transparenței și integrității în instituțiile publice;
 - îmbunătățirea imaginii sectorului public ca angajator;
 - sporirea satisfacției deopotrivă a clienților și angajaților;
 - instruirea angajaților pentru a lucra cu sisteme de e-guvernare.

Dar aceasta va fi imposibil de realizat fără a urmări cu strictețe unele principii, cum ar fi:

- tratarea tuturor utilizatorilor corect, onest și politic;
- comunicare deschisă și furnizare de informații complete;
- consultarea pe larg și promovarea îmbunătățirii continue;
- incorporarea feedback-ului și învățarea din plângeri;
- măsurarea și publicarea rezultatelor de satisfacție a cetățenilor.

Obiectivele principale privind managementul calității în administrația publică în Republica Moldova trebuie să devină: îmbunătățirea capacității administrative, creșterea transparenței instituțiilor publice, orientarea către cetățean, profesionalizarea funcției publice pentru introducerea calității în serviciile publice.

În concluzie, considerăm că introducerea elementelor de management al calității în administrația publică este determinată de factorii interni și este strâns legată de inițiativele reformei administrative.

Administrația publică bazată pe Standardele Europene poate fi considerată o piatră de temelie pentru funcționarea eficientă a acesteia. Observăm că atât statele în curs de aderare la UE, cât cele membre, au aplicat o reformă detaliată a administrației publice cu privire la introducerea acestor standarde în sectorul public, motivul fiind faptul că cetățenii utilizau servicii publice ineficiente, la toate nivelurile, iar în acest sens programe și strategii de reformă concrete în domeniul administrației publice pregătesc implementarea managementului calității în sectorul public.

Conformitatea furnizării de servicii în general la standarde europene va aduce un cadru legal mai puțin arbitrar și corupție mai scăzută. Pentru cetățeni acest lucru va însemna servicii eficiente și eficiente, sistem de informații mai transparent, precum și personalul profesionist.

Ar fi de dorit ca instrumentele de management al calității să fie implementate în toate instituțiile administrației publice centrale și locale care vor aduce la transparență, credibilitate și eficientizare. Calitatea sectorului public este indispensabilă unei guvernări legitime

Referințe bibliografice:

1. Matei, A., Andreescu, S., „Managementul calității totale în sectorul public. Experiențe europene”, Proceedings, 2009, p. 47-125.
2. Matei, L., International Conference Public administration at the beginning of the third millennium. Disseminating the best Japanese practices in Romania, Bucharest, Romania, <http://www.admpubl.snsa.ro/fisiere/Proceedings.pdf>.
3. Matei, A., Dogaru, T.C., „The Administrative Convergence in the Balkan Area. Empirical Analysis of Social Policy in Romania and Bulgaria”, Theoretical and Applied Economics, Volume XVII, No. 3(544), 2010, pp. 5-24, <http://store.ectap.ro/articole/448.pdf>
4. Matei, A., Savulescu, S., „Convergence of the policies for promoting total quality management in

- the public administrations of Balkan states - European Union Member States”, 2011, <http://ssrn.com/abstract=1762535>
5. Matei, L., Lazar, C., „Development and Regulation of Civil Service in Central and Eastern European States - A Comparative Analysis in View of Good Governance”, 2009, IIAS Conference, Helsinki, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1440099
 6. Moldoveanu, G., Dobrin, C. Managementul calitatii in sectorul public, Editura ASE, Bucuresti,2005.
 7. Moldoveanu, G., Dobrin, Administratia deschisa. Initiative privind calitatea serviciilor, Editura Economica, Bucuresti, 2008
 8. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (1995). Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary, London, Sage Publications.
 9. Pollitt, C., „Convergence: The Useful Myth”, Public Administration, Vol. 79, nr. 4, 2001, Blackwell Publishing
 10. Staes, P, Thijs, N., „Quality Management on the European Agenda”, EIPASCOPE, 2005/1, <http://www.eipa.nl/en/eipascope/show/&tid=10>