

Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței activității administrației publice locale din Republica Moldova

The role of the quality of services in the process of the efficiency increasing of the local public administration activity in the Republic of Moldova

CZU 351.82:005.6 (478)

Elena VACULOVSKI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

One of the necessary conditions for increasing the efficiency of the local public administration activity is increasing of the quality of provided public services. By signing the Moldova-EU Association Agreement in June 2014, the Republic of Moldova has committed to develop the democratic institutions in line with EU standards and rules. In this context, the application of the principles of total quality management in administration and public services can lead to greater efficiency and higher performance of this sector. In order to implement a TQM system in public administrations, it is necessary to take into consideration a number of principles and aspects that influence the quality of service in these structures. There are several reasons that make it possible and sometimes even necessary to implement management changes within local bodies.

Keywords: efficiency, public administration, quality, public services, change, modernization.

REZUMAT

Una dintre condițiile necesare pentru sporirea eficienței activității administrației publice locale constă în creșterea calității serviciilor publice prestate. Prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE (iunie 2014), Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituțiile democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. În acest context, aplicarea principiilor managementului total al calității în administrație și servicii publice va putea duce la o eficiență mai mare și la rezultate mai performante. Pentru implementarea unui sistem TQM în administrațiile publice este necesar de luat în considerație o serie de principii și aspecte ce influențează calitatea serviciului în aceste structuri. Există mai multe motive care fac posibilă și uneori chiar necesară implementarea schimbărilor privind maniera de gestionare în cadrul organismelor locale.

Cuvinte-cheie: eficiență, administrație publică, calitate, servicii publice, schimbare, modernizare.

Una dintre condițiile necesare pentru sporirea eficienței activității administrației publice locale constă în creșterea calității serviciilor publice prestate, precum și în consolidarea activităților autorităților locale din Republica Moldova, prin prisma unei abordări strategice și definitive a activității acesteia. O astfel de abordare însă, practic, lipsește. Astfel, după declararea independenței Republicii Moldova, administrația publică locală a fost supusă câtorva reforme diametral opuse. După reforma efectuată în anul 2003, s-a ajuns la configurarea administrativ-teritorială după principiul existent în perioada inițială a independenței Republicii Moldova. Toate aceste reforme puțin au contribuit la sporirea eficienței administrației publice locale și în prezent organele administrației publice locale dispun de capacități limitate pentru gestionarea eficientă a finanțelor, patrimoniului local și resurselor umane. Ca urmare, calitatea serviciilor publice prestate rămâne a fi sub așteptări.

În iunie 2014, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere RM-UE. Prin semnarea acestuia, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituțiile democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. La nivel global, prin adoptarea Agendei 2030, în septembrie 2015 au fost stabilite 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă care, în următorii 15 ani, vor orienta politicile de dezvoltare din țările-membre ale Organizației Națiunilor Unite. Ținând cont de necesitatea dezvoltării unei guvernări eficiente în baza supremației legii pentru atingerea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, țările-membre ale ONU, inclusiv Republica Moldova, au convenit asupra Obiectivului 16 „Pace, justiție și instituții puternice”, prin care și-au asumat „dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” și „asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibil la necesități, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile”. La solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației

publice din Republica Moldova. Astfel, recent, Guvernul Republicii Moldova a inițiat un nou val de reforme, pentru a spori eficiența administrației publice locale. Situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice. Reforma administrației publice din perioada 2005-2013 a fost axată preponderent pe procesul decizional, fiind acordată o atenție insuficientă funcțiilor de punere în aplicare a politicilor, majoritatea dintre care țin de acordarea serviciilor publice de calitate (administrative și materiale) cetățenilor și mediului de afaceri. [3]

În acest context, aplicarea principiilor Managementului Total al Calității în administrație și servicii publice va putea conduce la o eficiență mai mare și la rezultate mai performante. Ideea introducerii unor tehnici de gestionare a calității în scopul îmbunătățirii managementului organizațional își are originea în sectorul industrial. Însă ceea ce înainte era caracteristic doar organizațiilor cu caracter productiv, astăzi poate fi aplicat și în întreprinderile prestatoare de servicii. Dar acest lucru implică o serie de dificultăți, deoarece un serviciu nu este un bun tangibil, se produce chiar în momentul prestării față de client, iar măsurarea calităților sale este un lucru complex și se poate face doar odată cu venirea clientului.

Introducerea modelului de Management Total al Calității în administrație și servicii publice implică un grad și mai mare de dificultate, deoarece conceptul de client, prioritar din punctul de vedere al abordărilor moderne ale calității „satisfacerea clientului”, diferă ca înțeles în spațiul public și în domeniul privat.

Clientul administrațiilor și serviciilor publice este cetățeanul, care stabilește diferite tipuri de relații cu organizațiile publice, având un rol diferit și complex. Astfel, uneori el va cere administrației

să-i garanteze drepturile; cu alte ocazii, interesul său va fi acela ca administrația să-i presteze anumite servicii. Uneori interesele vor fi contradictorii ca, de exemplu, atunci când este vorba despre servicii de încasare sau obținere a unei licențe de funcționare. În plus, cetățeanul se află de multe ori în imposibilitatea de a alege. Această limitare a capacității de alegere îl face să fie un client special, pierzându-se o caracteristică pe care o are în întreprinderile private.

Un alt element special îl constituie faptul că cetățeanul, în afară de a fi client, este și cel care susține administrațiile publice prin impozite, deci, într-o anumită măsură, este proprietarul lor. Astfel, cetățeanul în relațiile sale cu organele administrației publice poate fi văzut și ca un „client intern”. Principiile de bază ce influențează calitatea serviciului în administrațiile publice pot fi următoarele: [4]

- cetățenii participă la luarea deciziilor sau sunt consultați în ceea ce privește nivelul și tipul serviciilor furnizate;
- cetățenii sunt informați în ceea ce privește nivelul și tipul serviciilor care se prestează;
- cetățenii pot spera, în mod rezonabil, să ajungă la acest nivel de serviciu;
- cetățenii pot alege între diferiți prestatori de servicii, care le vor prezenta ofertele;
- cetățenii pot formula plângeri când nu primesc serviciul adecvat;
- agențiile prestatoare de servicii își fixează obiectivele calității și au mijloace ca să le atingă;
- administrațiile publice inițiază transformări care fac din cetățean punctul inițial pentru prestarea serviciilor lor;
- formarea și specializarea personalului care trebuie să lucreze în contact direct cu publicul;
- aspectul fundamental pentru contribuabil trebuie să fie profesionalitatea și etica serviciului public.

Astfel, se impune concluzia că Managementul Calității trebuie adaptat caracteristicilor specifice administratorilor și serviciilor publice și să nu se efectueze o transpunere automată a metodelor folosite în sectorul privat. Astfel, pentru aplicarea Managementului Total al Calității în administrație

și servicii publice pot fi evidențiate 5 aspecte de bază care susțin implementarea unui astfel de sistem.

Aspectul economic se referă la faptul că administrațiile publice (centrale și locale) au un rol important în economia mondială. De altfel, reprezintă aproape jumătate din PIB în cea mai mare parte a țărilor din Europa. Administrațiile publice care acționează după criteriile Calității Totale vor constitui un model, accentuând valori culturale care să stimuleze căutarea eficienței și calității în alte medii decât cele strict publice.

Aspectul resurselor limitate se manifestă prin necesitatea de gestionare corectă a resurselor limitate, sub aspectul crizei fiscale și încercărilor de a reduce deficitul public. Pe de altă parte, cetățeanul este din ce în ce mai exigent, atât în privința calității serviciilor publice, cât și în privința gestionării impozitelor, pe care într-o formă sau alta le plătește. Se cere o calitate sporită, dar este evident și deficitul mijloacelor disponibile.

Aspectul respectării valorilor democratice se bazează pe egalitatea drepturilor și indicatorilor în fața legii, odată stabilită. Accentuarea valorilor democratice va presupune corelarea activității statului și administrațiilor publice cu cererile și necesitățile sociale. Responsabilitatea organizațiilor publice trebuie să aibă în plus obiectivul unor planuri publice adecvate, însușindu-și ideea îmbunătățirii serviciilor la un cost mai mic. În actualul concept de calitate, cetățeanul care folosește serviciile publice este protagonistul (cel care evaluează) și fiecare acțiune trebuie să ia în calcul așteptările, cerințele și nevoile sale. Calitatea diferitelor servicii publice trebuie să fie evaluată de cetățean, care în ultima instanță trebuie să devină autenticul judecător al calității serviciilor. De asemenea, societatea, cetățenii, sunt cei care impun cu adevărat standardele serviciilor publice, evaluează prestarea lor și, astfel, se reafirmă valorile democratice. Astfel, apare condiția ca diferitele măsuri să sporească responsabilitatea democratică a conducătorilor politici, pentru că ei trebuie să fie implicați în mod activ în evaluarea programelor publice.

Aspectul așteptărilor cetățenilor derivă din fap-

tul că în ultimul timp, odată cu creșterea numărului populației, a evoluat și relația pe care cetățeanul o avea cu statul și cu administrațiile publice, acesta trecând de la statutul de beneficiar la acela de instanță ce are drepturi și care pretinde să primească unele servicii sau prestări. Cetățeanul este din ce în ce mai informat, se bucură de un nivel cultural mai ridicat și este mai conștient de faptul că el susține statul și administrațiile cu impozitele sale (indirecte sau directe) și de aceea așteaptă un răspuns la cerințele sale. Societatea face presiuni pentru ca administrațiile să-și gestioneze resursele mai rațional și să-și conducă activitatea spre satisfacerea cerințelor acesteia. Este esențial pentru administrație să determine necesitățile cetățenilor pentru a stabili politicile care să permită satisfacerea lor, astfel putând să înfrunte provocarea unei societăți din ce în ce mai exigente, conștientă de drepturile sale și care are capacitatea de a alege.

Imaginea domeniului public este un aspect la care, în prezent, se tinde să se creadă că domeniul public este inefficient, pierzând în consecință acceptarea din partea societății, care are ca motiv contrastul între așteptările privind randamentul existent în organizațiile private și cele publice. În primul caz, acestea tind să fie specifice și stabile din punctul de vedere al fixării propriilor obiective, în timp ce în al doilea schimbările politice pot genera rupturi în planurile trasate pentru atingerea obiectivelor și chiar în cadrul obiectivelor în sine. Frecvent întâlnim o exagerare privind greșelile comise într-un serviciu prestat în cadrul administrației publice. De exemplu, dacă un client este tratat necorespunzător sau este nemulțumit de un produs al unei întreprinderi, nu se tinde spre generalizarea proastei funcționări și asupra celorlalte întreprinderi din ramură și, bineînțeles, nici asupra totalității întreprinderilor private, lucru care se întâmplă în schimb când relația respectivă se stabilește cu vreo administrație (publică, locală etc.). Lucrul acesta este, în mare parte, logic, ținând cont de faptul că administrațiile sunt susținute de impozitele cetățenilor și, de aceea, exigența față de ele este mai mare și de natură diferită. Această problemă trebuie să atragă

atenția asupra faptului că fiecare organism al administrației publice difuzează o imagine cât mai pozitivă posibil, nu doar pentru propriul prestigiu, ci și pentru recunoașterea meritelor celorlalte administrații. Pentru schimbarea opiniei publice critice și negative ce există în societate cu privire la organizațiile din administrația publică, este necesară o creștere a productivității și calității în serviciile publice care să le facă competitive în cazurile în care concurează cu întreprinderile private (sănătate, educație etc.).

Argumentele care susțin ideea de a introduce Managementul Total al Calității se bazează pe:

1. *Reducerea cheltuielilor.* Cu cât este mai puțin necesar să se repete un lucru și cu cât se folosește mai puțin timp în servirea clienților, cu atât se optimizează mai mult folosirea resurselor și cu atât mai mult va fi posibilă folosirea surplusului în alte scopuri.

2. *Creșterea veniturilor.* Clienții satisfăcuți vor tinde mai mult către folosirea serviciului sau produsului care li se oferă. În cazul administrației publice, poate, se așteaptă la mai puține întârzieri în privința plății impozitelor.

3. *Creșterea productivității.* Asigurarea calității tinde să crească productivitatea, deci numărul de repetări se micșorează, cu folosirea corespunzătoare mai eficientă a resurselor.

4. *Îmbunătățirea imaginii.* Cu cât serviciul este mai bun, cu atât imaginea va fi mai bună. Va exista tendința de creștere a numărului de tranzacții sau folosirea aceleia pe care o oferă administrația fără a utiliza serviciile sau procesele alternative.

5. *Creșterea competitivității.* O imagine mai bună și unele scăderi de costuri determină creșterea competitivității. De acest efect beneficiază societatea în ansamblul ei. Se pot menționa ca exemple: serviciile poștale, sănătatea, învățământul, asigurarea socială, poliția; mai mult, un serviciu public (cum sunt cele menționate mai sus) este substituit total sau parțial de întreprinderi private care, în multe cazuri, sunt contractate de persoane sau entități care creează foarte inefficient sau inadecvat ser-

viciul public.

6. *Îmbunătățirea mediului ambiant în care își desfășoară activitatea funcționarii.* Cultura calității totale face ca prestarea unui serviciu mai bun în administrația publică să se considere un obiectiv comun. Îmbunătățirea continuă se obține doar prin intermediul colaborării și pregătirii personalului. Schițarea locurilor de muncă se face ținând seama de ultimele cunoștințe legate de motivație și calitatea de lider.

7. *Postura proactivă.* O planificare mai bună permite concentrarea eforturilor în rezolvarea problemelor mai importante și reduce timpul dedicat „stingerii focului”. În majoritatea cazurilor, îmbunătățirea calității a determinat diminuări ale consumului.

Odată obținut sprijinul conducerii pentru începerea gestionării organizației în acord cu liniile modelului Managementului Total al Calității, este necesar să se aducă la cunoștința personalului, cu cea mai mare amplitudine posibilă, care sunt metodele care se încearcă a fi introduse și faptul că îmbunătățirea va fi cu atât mai mare cu cât salariații înșiși îi vor acorda mai multă importanță. Un seminar despre punctele mai importante ale Managementului Total al Calității poate fi un bun punct de pornire, ori de câte ori participă la el persoanele mai influente ale organizației, printre care s-ar putea afla principalii șefi, funcționarii mai influenți și reprezentanții sindicali.

Introducerea Managementului Total al Calității nu înseamnă același lucru cu desprinderea din schema unei noi structuri și pregătiri care, printr-o schimbare radicală, mărește eficiența și îmbunătățește imaginea organizației. Din contra, înseamnă să se pună în discuție existența unei excelențe, îndepărtate, dar accesibile, iar pașii care trebuie parcurși pentru atingerea excelenței sunt cei pe care îi propun teoriile de bază ale gestionării modelului. Chiar în același organism pot exista neconcordanțe importante între departamentele sale și secțiunile care privesc gradul în care a fost obținută excelența. Punctul de bază este că orice situație poate fi ameliorată și că toate eforturile trebuie să fie canalizate spre obținerea îmbunătățirii.

Primii pași pornesc întotdeauna de la realizarea unui diagnostic în care este bine să se separe:

- controlul calității sau verificarea îndeplinirii de către servicii a unor caracteristici anterior fixate;

- asigurarea calității sau verificarea modului în care sunt îndeplinite regulile stabilite în organizație și analiza proceselor care se desfășoară în cadrul acesteia;

- Managementul Total al Calității sau căutarea excelenței prin intermediul îmbunătățirii continue, bazate pe un schimb de pregătire a organizației.

Este important să fie învățate propriile departamente să realizeze diagnosticarea. Întotdeauna va fi necesar să se realizeze un diagnostic inițial, dar o organizație care aspiră la procesul de îmbunătățire va trebui să diagnosticheze rapid, poate chiar în fiecare zi.

Odată ce a fost realizat acest prim diagnostic, este indicată apoi crearea a patru tipuri de grupuri:

1. *Consiliul calității*, care va fi format din directorul general al organizației, directorul care răspunde de calitate, directorii mai reprezentativi ai altor departamente și reprezentanții personalului. Funcțiile sale pot fi următoarele:

- stabilirea politicilor și strategiilor în materie de calitate;

- promovarea conștientizării faptului că, în strategia Guvernului, ministerului sau organismului public luat în discuție, calitatea este o componentă-cheie;

- asigurarea faptului că toate aspectele calității sunt tratate sistematic;

- impulsivarea dezvoltării inițiativelor calității, sprijinindu-le și aprobându-le;

- aprobarea proiectelor de îmbunătățire care se propun;

- cunoașterea normelor grupurilor care proiectează și ale celor care se ocupă cu îmbunătățirea;

- identificarea necesităților resurselor pentru continuarea îmbunătățirii și repetarea identificării lor când este nevoie;

- impulsionarea formării personalului.

2. *Departamentul de asigurare a calității*, care are următoarele funcții:

- formarea, pentru celelalte departamente sau sectoare ale organismului, a metodelor și cunoștințelor cu privire la gestionarea calității;

- crearea și răspândirea informațiilor necesare pentru a duce la bun sfârșit diagnosticul și planul calității și colaborarea cu celelalte sectoare în ceea ce privește introducerea și dezvoltarea sa;

- crearea, împreună cu celelalte sectoare, a unor manuale referitoare la calitate; contribuirea la definirea standardelor și indicatorilor și la redactarea tablourilor de comandă ale calității;

- contribuirea la formarea unor grupuri care urmăresc îmbunătățirea și la promovarea „grupurilor naturale” (cum este numit grupul format din șef și colaboratorii săi mai apropiați);

- participarea la toate acțiunile organismelor care au legătură cu calitate;

- propuneri ale comitetului calității în ceea ce privește acordarea de premii diferitelor departamente sau sectoare care s-au evidențiat în mod deosebit;

- contribuirea la difuzarea pentru întreaga organizație a tot ceea ce s-a obținut în materie de calitate;

- participarea la seminare, congrese sau orice alt tip de reuniuni la care se vorbește despre calitate.

3. *Grupuri care proiectează*. Grupurile proiectante sunt formate din funcționari care aparțin departamentelor influențate de un proiect care se dorește a fi pus în practică. Sunt, prin urmare, interfuncționale. Rolul lor rezidă în continuarea liniilor trasate de modelul Managementului Total al Calității.

4. *Grupuri de îmbunătățire (a serviciului)*. Sunt compuse dintr-un număr mic de persoane, în general între trei și nouă, având ca misiune analiza unei probleme concrete a organizației și propunerea unei soluții pentru aceasta. Membrii aparțin diferitelor departamente sau sectoare, celor care sunt influențați de acea problemă. Printre membrii grupului este unul numit „facilitant”, a cărui misiune este să-i instruiască pe ceilalți în fo-

losirea instrumentelor calității, ca și în tehnicile de lucru în grup. „Facilitantul” nu aparține niciunuia din departamente afectate de problemă și este persoana care a fost formată intens pentru a-și putea desfășura munca. [5]

Pașii care pot fi urmați depind, în orice caz, de situația fiecărei organizații. Totuși introducerea Managementului Total al Calității în sectorul public nu trebuie făcută forțat și acest fapt trebuie să fie vizibil. Personalul integral trebuie să accepte noile teorii, precum și un mod nou de realizare a activităților, iar aceasta cere mult timp și nu poate fi impus. Doar dacă aceste teorii sunt acceptate, există posibilități de atingere a excelenței. În același timp, calitatea este opera efortului zilnic al tuturor și simpla revizuire a unor procedee administrative poate să nu conducă la atingerea obiectivului dorit.

Implementarea noilor moduri de gestiune în cadrul organismelor locale se bazează pe o serie de motive care fac posibilă și, uneori, chiar necesară implementarea schimbărilor privind maniera de gestionare, astfel:

- Primăriile fac parte dintr-un mediu de piață, mai mult decât oricare administrație. Serviciile publice și calitatea vieții pe care le oferă sunt elemente care îi determină pe cetățeni să facă diferență între municipii.

- Există o mare concurență între municipii. Municipiile rivalizează în obținerea resurselor și atragerea investițiilor. Fiecare organizație publică locală trebuie să efectueze o analiză strategică pentru a stabili bazele ce îi vor permite să se situeze în viitor pe o poziție care să-i permită obținerea de avantaje pentru a le oferi cetățenilor, actuali sau potențiali, o viață de calitate și bunăstare economică.

- Au o relație mai directă cu cetățeanul. Acesta poate participa și influența în mod mai direct decât asupra altor administrații.

- Activitatea și serviciile pe care le prestează sunt în contact direct și nemijlocit cu cetățeanul. Traficul, transportul public, curățenia străzilor, zgomotul, iluminatul, spațiile verzi etc., adică tot ceea ce are legătură cu viața cotidiană a cetățenilor împreună cu alte elemente ca serviciile sociale,

educație etc., toate acestea fac din municipalitate un furnizor de servicii către cetățean.

- În plus, existența unei mai mari flexibilități organizatorice în administrațiile locale permite să fie mai simplă schimbarea în gestionarea și implementarea noilor modele.

Gestionarea și politica pentru creșterea calității în serviciul administrației publice o completează norma ISO 9004-2 „Ghid pentru servicii”, punând accentul pe astfel de aspecte caracteristice Managementului Total al Calității, precum evidențierea procesului care definește așa-zisul lanț al aprovizionării, îmbunătățirea continuă a calității, prin intermediul îmbunătățirii proceselor, importanța calității de lider, a valorilor, a comunicării în obținerea calității precum și metodologia pentru ameliorarea bazată pe participare, depistarea posibilelor cauze de nereușită, analiza cauzelor și punerii în practică a acțiunilor corectoare. [2]

În concluzie, se poate spune că eficientizarea și modernizarea serviciilor publice, care au drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrațiilor publice centrale

și locale de a asigura o bună guvernare, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora, în funcție de interesele cetățenilor și mediului de afaceri poate fi realizată prin implementarea unui sistem de management al calității adecvat. Calitatea serviciilor prestate de către funcționari nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca o consecință a calității întregii activități a administrației publice, calității personalului angajat, calității sistemului de organizare și conducere, calității relațiilor dintre cetățeni și funcționari. În acest context, pentru consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și a asigura prestarea celor mai bune servicii publice este necesară o abordare strategică a activității acesteia bazată pe principiile Managementului Total al Calității.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: http://lex.justice.md/document_rom.php
2. Standardul SR ISO 9004:2:2001. Managementul calității și elementele sistemului calității. Partea I. Ghid pentru servicii.
3. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. În: <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/>
4. Moldovanu G., Dobrin C. Managementul calității în sectorul public, ed. ASE, 2005, București.
5. Parlagi, A., Dicționar de administrație publică, Ed. C.H. Beck, 2011, București.
6. J. Stiglitz, J.K. Rosengard, Economics of the Public Sector, 2015, Fourth edition, Copyright W.W. Norton Company Inc.

Prezentat: 30 octombrie 2017.

E-mail: elenavaculovsky@yahoo.com