

# Dinamica procesului de planificare în administrația publică locală (diagrama SIPOC și HP)

## Dynamics of the planning process in the local public administration (SIPOC diagram and PM)

CZU 005.4:352(478)

**Tatiana SAVCA,**  
*lector superior universitar, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The SIPOC method makes it possible to highlight the mandatory elements of a process. In the paper was draw the SIPOC diagram and process map for the planning process in the local public administration. The article will help public authorities understand the overall picture of the planning process, the interdependencies between subprocesses and will contribute to the qualitative development of strategic plans in local public administration.*

**Keywords:** local public administration, process, management, methods, planning.

### REZUMAT

*Metoda SIPOC permite evidențierea elementelor obligatorii ale unui proces. În lucrare este elaborată diagrama SIPOC și Harta procesului de planificare în administrația publică locală. Articolul va ajuta autoritățile publice să înțeleagă imaginea de ansamblu asupra procesului de planificare, interdependențele dintre subprocese și va contribui la elaborarea calitativă a planurilor strategice în administrația publică.*

**Cuvinte-cheie:** administrație publică locală, proces, management, metode, planificare.

Reforma administrației publice, lansată în Republica Moldova (RM) în 2016, impune condiții expres administrației publice locale [8] și solicită acesteia să consolideze încrederea societății; să organizeze servicii publice integrate, oportune și de calitate; să furnizeze serviciile corespunzătoare necesităților individuale ale persoanelor, inclusiv ale persoanelor cu dizabilități; să fie deschisă și receptivă la soluții inovatoare; să gestioneze fondurile publice în mod eficient.

Implementarea Obiectivului general al reformei administrației publice, ce prevede crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespun-

dere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice, necesită o cercetare științifică profundă a proceselor interne instituționale ce se desfășoară în administrația publică.

Conform Obiectivului specific 4 al Planului de acțiuni al Guvernului pe anii 2016-2018, „Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri”, se planifică uniformizarea și simplificarea proceselor administrative în cadrul autorităților și

instituțiilor publice (acțiunea 11). [9]

În acest context, înainte de a lua unele decizii cu privire la propunerile de uniformizare și simplificare a proceselor administrative, se impune necesitatea evaluării modelului existent de activitate a administrației publice.

### **De ce trebuie cercetate procesele din administrația publică locală?**

*Argumentul 1.* Activitatea în cadrul instituțiilor APL reprezintă realizarea unor consecutivități de procese. În pofda faptului că organizarea și funcționarea administrației publice locale este reglementată de un cadru legal unic, ce determină domeniile de competență și atribuțiile acestora, autoritățile APL diferă una de alta (prin modalitatea de activitate, rezultatele activității, instrumentele folosite în rezolvarea problemelor comunitare și instituționale, modelele de luare a deciziilor, instrumentele de management).

*Argumentul 2.* Eficiența instituțiilor administrative depinde de calitatea proceselor executate în interiorul instituției. De aici, îmbunătățirile trebuie să fie focusate pe capacitatea factorilor implicați în aceste procese, care realizează acțiunile principale întru atingerea obiectivelor autorităților administrației publice locale.

*Argumentul 3.* Măsurările proceselor, rezultatelor produse în cadrul executării proceselor vorbesc de calitatea muncii în instituțiile publice și de performanța realizată. Una dintre sarcinile leadership-ului administrației publice locale este îmbunătățirea proceselor executate la diferite niveluri manageriale în cadrul instituției publice.

Deci numai cercetarea elementelor, caracteristicilor, consecutivităților și dependențelor dintre procese va permite o schimbare a administrației publice locale la un nivel calitativ nou, o transformare de tip managerial-instituțional așteptată.

Pentru a evalua modelul, vom recurge la *abordarea pe bază de proces*, ce prevede

identificarea măsurii în care fiecare proces operațional creează valoare. Procesele conțin diferite activități pe care organizația le realizează cu ajutorul resurselor avute la dispoziție.

Cel mai simplu mod de a realiza această evaluare este analiza proceselor prin diagrama SIPOC și stabilirea hărții proceselor instituționale (HP). Analiza trebuie să reflecte cele mai importante elemente, cum ar fi scopul procesului („de ce?”); funcțiile acestuia („ce face?”), acțiunile în cadrul procesului („cum face?” și „de ce face?”).

Conform studiilor realizate de partenerii de dezvoltare ai Moldovei [4], administrația publică locală din Republica Moldova se confruntă cu disfuncționalități în ceea ce privește managementul instituției, serviciilor, resurselor, achizițiilor, comunicării. O parte importantă din problemele de management din administrația publică locală poate fi soluționată prin crearea unui sistem managerial eficient, care ar permite flexibilizarea mecanismelor de conducere, planificare, organizare și structurare a activităților din instituțiile publice.

Scopul acestui studiu este de a cerceta procesul de planificare ce are loc în administrația publică locală din Republica Moldova prin stabilirea elementelor constitutive și responsabilităților actorilor în cadrul acestui proces și identificarea deficiențelor de acțiune în interiorul acestuia.

**Tipurile de procese în administrația publică locală.** Procesul general de administrare din cadrul APL poate fi divizat în mai multe tipuri de procese/subproces constitutive, care asigură realizarea misiunii administrației publice – satisfacerea interesului public. Procesele principale (de bază) sunt subproces ale procesului general din care rezultă serviciile furnizate beneficiarilor. Aceste procese vizează atingerea obiectivelor „manageriale” și „tehnice”. [1] Astfel, în conformitate cu ISO 9001:2015 *Sisteme de management al cali-*

tății. Cerințe, instituțiile publice trebuie să asigure funcționalitatea tuturor proceselor, și anume:

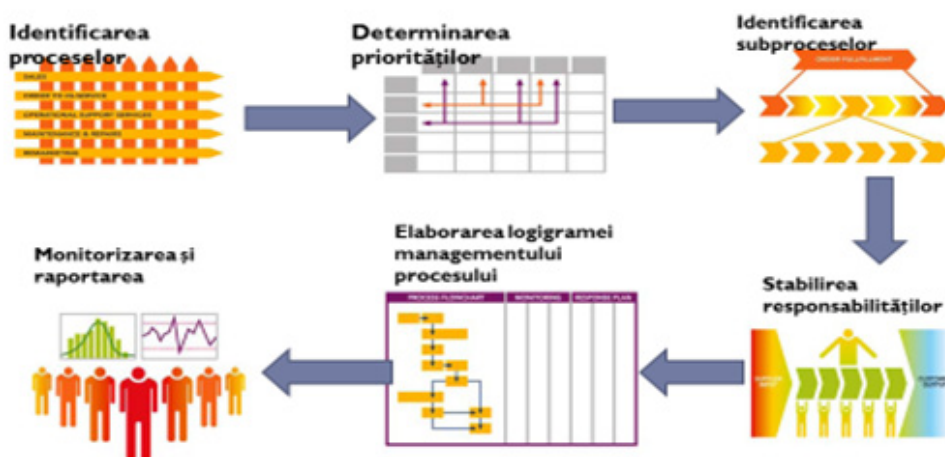
- proceselor activităților de management;
- proceselor de management al resurselor;
- proceselor de realizare a produselor, serviciilor, activităților;
- proceselor de măsurare, analiză, audit intern și îmbunătățire;
- procesul de suport și de livrare a serviciului.

**Managementul proceselor.** Managementul proceselor constituie un set de activități de planificare și monitorizare a performanței unui proces. Managementul proceselor în administrația publică locală este aplicarea cunoștințelor, competențelor

management eficient al proceselor prevede parcurgerea următoarelor etape (Figura 1):

- identificarea proceselor;
- determinarea priorităților;
- identificarea subproceselor;
- stabilirea responsabilităților;
- elaborarea logigramei managementului procesului;
- monitorizarea și raportarea.

În cadrul acestor etape administrația publică locală trebuie: să identifice toate procesele sistemului de management și să le aplice în întreaga instituție; să determine succesiunea și interacțiunea dintre aceste procese; să determine criteriile și metodele necesare pentru asigurarea eficacității desfășurării și controlului acestor procese; să se asigure de disponibilitatea resurselor



**Figura 1. Managementul proceselor.**

lor, instrumentelor, metodelor, tehnicilor și sistemelor disponibile pentru a defini, vizualiza, măsura, raporta și îmbunătăți procesele în scopul de a realiza interesul public și a respecta cerințele cetățenilor.

Pentru documentarea, implementarea și menținerea calității, precum și pentru a identifica rezervele de îmbunătățire, autoritatea administrației publice locale trebuie să managerizeze toate procesele, ținând cont de succesiunea obligatorie. Astfel, un

și informațiilor necesare pentru a susține desfășurarea și monitorizarea acestor procese; să monitorizeze, să măsoare și să analizeze procesele; să implementeze acțiunile necesare pentru a realiza rezultatele planificate; să îmbunătățească continuu aceste procese.

Unul dintre instrumentele folosite în managementul proceselor este diagrama SIPOC.

Diagrama SIPOC (abrevierea FIPIB în

traducere) oferă un model pentru definirea unui proces, înainte de introducerea lui în harta proceselor, de măsurarea lui sau de îmbunătățirea acestuia. [2]

SIPOC reprezintă un acronim: *Supplier-Input-Process-Output-Customer*.

**Tabelul 1. Semnificația SIPOC.**

SIPOC - FIPIB		
<b>S</b> ( <u>supplier</u> )	Furnizorul (intern sau extern), cel care se găsește la originea materialului sau informației ce intră în proces.	<b>F</b> (furnizor)
<b>I</b> (input)	Materialele și datele de intrare în proces. Intrările țin de resurse și anume: personal calificat, infrastructura adecvată și documentația pentru proces care poate fi sub forma unor tehnologii scrise, a unor proceduri, standarde de produs sau serviciu, reglementari legale etc.	<b>I</b> (intrări)
<b>P</b> ( <u>process</u> )	Procesul pe care dorim să-l analizăm și a cărui schemă logică o putem reprezenta pe coloana centrală.	<b>P</b> (proces)
<b>O</b> (output)	Datele și produsele (serviciile) ce rezultă din proces	<b>I</b> (ieșiri)
<b>C</b> ( <u>customer</u> )	Clientul procesului (client intern sau extern, pregătit să „cumpere” sau nu produsul sau serviciul și să ne furnizeze nivelul său de mulțumire/satisfacție față de produs/serviciu)	<b>B</b> (beneficiar)
<b>FB</b> (feedback)	Nivelul de satisfacere a necesităților clientului. Feedback-ul reprezintă modalitatea prin care ne asigurăm că produsul/serviciul îndeplinește condițiile stabilite la intrare (în procedură, tehnologie, reglementări).	<b>LI</b> (legătură inversă)

După explicațiile metodologice de rigoare vom realiza analiza procesului de planificare în cadrul administrației publice locale.

Planificarea a existat încă în primele definiții ale funcțiilor managerului general; de ex-

emplu, în 1937, Gulick a inclus planificarea în binecunoscutul său model POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting). [5]

În cadrul administrației publice, cu referire la planificare, putem evidenția câteva procese, și anume:

- procesul de elaborare a strategiei unității administrativ-teritoriale;

Tabelul 2. Diagrama SIPOC pentru procesele de planificare strategică în APL.

S (supplier)	I (input)	P (process)	O (output)	C (customer) Client/ Beneficiar
Autoritățile administrației publice locale	Dispoziția Primarului de constituire	<i>Procesul de elaborare a strategiei de dezvoltare socioeconomică a unității administrativ-teritoriale:</i>	<b>Proces-verbal al audierii publice</b>	Comunitatea locală
(Consiliul local; Primarul)  Organizațiile non-guvernamentale, agenții economici comunitari. Biserici.  Grupuri de inițiativă.  Consultanți -experți în PS.  Autorități ale administrației publice centrale.	a grupurilor de lucru; Grup de lucru comunitar . Grupuri sectoriale. Acordul de inițiere a procesului de planificare strategică. <u>Cadrul legal:</u> <b>Anexa 1</b>  <u>Cadrul metodologic</u> <u>ic</u> Ghid metodologic pentru planificare a strategică  <u>Cadrul strategic național</u> <b>Anexa 2.</b> Documente strategice locale	1) Inițierea procesului de planificare strategică. 2) Realizarea unei analize a istoriei organizației și a situației sale actuale. 3) Clarificarea misiunii și valorilor comunității. 4) Aplicarea analizei SWOT. 5) Identificarea problemelor strategice cu care se confruntă comunitatea. 6) Formularea unor strategii care să rezolve problemele strategice identificate. 7) Analiza și selectarea alternativelor/strategiilor existente. 8) Elaborarea planului de acțiuni pentru implementarea strategiilor selectate. 9) Elaborarea planului de monitorizare și evaluare a strategiei; 10) Stabilirea periodicității actualizării planului de acțiuni. 11) Organizarea audierii publice pentru consultarea proiectului Strategiei. 12) Avizarea proiectului Strategiei de către comisiile de specialitate ale consiliului local. 13) Organizarea ședinței consiliului local privind aprobarea Strategiei	<b>Avizele comisiilor consultative</b>  <b>Decizia Consiliului local</b> cu privire la aprobarea Strategiei.  <b>Strategia de dezvoltare socio-economică a comunității</b> aprobată.	Autoritățile publice
Autoritățile administrației publice locale.	Dispoziția primarului de constituire	Procesul de elaborare a programului strategic al administrației publice locale. 1. Analiza situației	<b>Decizia Consiliului local.</b>	Autoritatea administrației

Consultanți -experți în PS.	a grupului de lucru instituțional.  Grup de lucru instituțional (lista nominală)	curente. 2. Elaborarea misiunii. 3. Identificarea profilului autorității. 4. Analiza SWOT. 5. Determinarea cadrului existent de politici. 6. Elaborarea priorităților de politici pe termen mediu a programelor și obiectivelor. 7. Evaluarea capacităților existente. 8. Identificarea necesarului de capacități. 9. Elaborarea recomandărilor pentru dezvoltarea capacităților. 10. Definitivarea PDS și elaborarea Planului anual de acțiuni al autorității.	<b>Program de dezvoltare strategică instituțional.</b>	publice a UAT.
-----------------------------------	---	--	--	-------------------

- procesul de elaborare a programului strategic al entității administrației publice locale;
- procesul de elaborare a planului anual de activitate a autorităților administrației publice locale;
- procesul de elaborare a planurilor semestriale, trimestriale ale subdiviziunilor;
- procesul de elaborare a planurilor individuale ale angajaților.

Un program de dezvoltare strategică a instituțiilor din administrația publică locală poate avea următoarea structură:

*Introducere* (scopul și legătura cu alte documente de politici publice).

*Situația curentă* misiunea autorității, descrierea profilului autorității (organigrama, bugetul executat al autorității, portofoliul subdiviziunilor interne, statele de personal etc.); analiza SWOT.

*Cadrul de politici publice* (prioritățile pe termen mediu; programele și subprogramele de care este responsabilă sau la realizarea cărora contribuie autoritatea).

*Obiectivele autorității* (obiectivele din PDS care țin de responsabilitatea autorității, cu indicarea indicatorilor de performanță, sub-

diviziunilor responsabile de implementare din cadrul autorității, instrumentelor de realizare a obiectivelor și perioada de realizare a acestora).

*Evaluarea și dezvoltarea capacităților* (sumarul evaluării capacităților, indicând necesitățile prioritare de capacități și recomandările pentru suplinirea acestora).

*Mecanismul de monitorizare și evaluare.*

Un alt instrument care ne ajută să analizăm și să îmbunătățim activitatea administrației publice locale este construirea hărții proceselor. [5] Harta proceselor (HP) reprezintă o prezentare grafică a tuturor proceselor identificate în instituția administrației publice locale care influențează calitatea. Prin HP putem vizualiza procesul de la început până la încheiere. Pentru aceasta vom identifica input-urile (intrările) și output-urile (ieșirile) acestui proces, activitățile și responsabilitățile pe parcursul procesului. Nu în ultimul rând, este important să identificăm ce procese paralele se pot desfășura și dacă există eventuale bucle ale procesului. Punctele vulnerabile ale procesului sunt punctele de decizie și punctele de interacțiune cu alte procese. [3]





Figura 2. Harta proceselor de planificare în APL.

**Concluzii.** Metoda SIPOC permite evidențierea elementelor obligatorii ale unui proces, care nu trebuie omise în executarea acestuia. Considerăm, că diagrama elaborată pentru procesul de planificare în cadrul administrației publice locale va ajuta autoritățile publice să înțeleagă imaginea de ansamblu asupra procesului de planificare, interdependențele dintre subproces și va contribui la elaborarea calitativă a planurilor.

Respectarea Hărții procesului de planificare va da posibilitate autorităților administrației publice locale să-și organizeze efectiv activitatea în cadrul instituției, precum și să asigure dezvoltarea unui sistem de management al calității în administrația publică locală.

### Anexa 1.

#### Lista actelor de reglementare cu referire la procesul de planificare

1. Legea nr. 436 privind administrația publică locală.
2. Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.
3. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale.
4. Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.
5. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație.
6. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici.

### Anexa 2.

#### Strategii naționale și sectoriale (Republica Moldova)

Documentul strategic	Actul de adoptare
Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”.	Lege nr. 166 din 11.07.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova (MO RM) nr. 245-247 din 30.11.2012.
Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012 – 2018.	Lege nr. 68 din 05.04.2012, MO RM nr. 143-148 din 13.07.2012.
Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.	Hotărârea Guvernului Republicii Moldova (HG RM) nr. 911 din 25.07.2016; MO RM nr. 256-264 din 12.08.2016.
Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.	Lege nr. 239 din 13.10.2016, MO RM nr. 30-39 din 03.02.2017.
Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”.	HG RM nr. 944 din 14.11.2014, MO RM nr. 345-351 din 21.11.2014.
Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020.	HG RM nr. 409 din 04.06.2014, MO RM nr. 152 din 10.06.2014.
Programul național de informatizare a sferei culturii pentru anii 2012-2020.	HG RM nr. 478 din 04.07.2012, MO RM nr. 143 – 148 din 13.07.2012.



Strategia de mediu pentru anii 2014-2023. Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia.	HG RM nr. 301 din 24.04.2014, MO RM nr. 104-109 din 06.05.2014.
Strategia de dezvoltare a sistemului statistic național 2016-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 1451 din 30.12.2016; MO RM nr.40-49 din 10.02.2017.
Programul privind Cadrul de Interoperabilitate.	HG RM nr. 656 din 05.09.2012, MO RM nr.186-189 din 07.09.2012.
Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020.	HG RM nr. 1032 din 20.09.2013, MO RM nr. 304-310 din 27.12.2013.
Strategia națională de prevenire și control al bolilor netransmisibile pe anii 2012-2020.	HG RM nr.12.4.2012, MO RM nr. 126-129 din 22.06.2012.
Strategia pentru protecția copilului pe anii 2014-2020.	HG RM nr. 434 din 10.06.2014, MO RM nr. 160-166 din 20.06.2014.
Strategia de dezvoltare a serviciilor de extensiune rurală pentru anii 2012-2022.	HG RM nr. 486 din 5 iulie 2012, MO RM nr. 143-148 din 13.07.2012.
Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020.	HG RM nr. 685 din 13.09.2012, MO RM nr. 198-204 din 21.09.2012.
Strategia de dezvoltare a comerțului interior în Republica Moldova pentru anii 2014-2020 și Planul de acțiuni 2014-2016 privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 948 din 25.11.2013, MO RM nr. 284-289 din 06.12.2013.
Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030.	HG RM nr. 102 din 05.02.2013, MO RM nr. 27-30 din 08.02.2013.
Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022.	HG RM nr. 827 din 28.10.2013, MO RM nr. 243-247 din 01.11.2013.
Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020” și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii	HG RM nr. 338 din 19.05.2014, MO RM nr. 127-133 din 23.05.2014.

2014 – 2016.	
Strategia securității naționale a Republicii Moldova.	HG RM nr. 153 din 15.07.2011, MO RM nr. 170-175 din 14.10.2011.
Strategia de cercetare-dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020.	HG RM nr. 920 din 07.11.2014, MO RM nr. 386-396 din 26.12.2014.
Strategiile de dezvoltare regională SUD, CENTRU, NORD pentru anii 2016-2020.	Aprobate prin deciziile CDR SUD, CDR CENTRU, CDR NORD, UTA Găgăuzia (2017-2020).
Strategia națională de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 1006 din 10.12.2014; MO RM nr. 400-4003 din 31.12.2014.
Programe regionale sectoriale: - Alimentarea cu apă și canalizare. - Eficiență energetică și clădiri publice. - Managementul deșeurilor solide. - Drumuri regionale și locale. - Turism.	CDR SUD, CDR CENTRU, CDR NORD.

## BIBLIOGRAFIE

1. Studiu de necesitate în administrația publică locală din România. Disponibil: <http://www.miteapl.ro/r1/studiu-5.pdf> (accesat pe 23.05.2017).

2. Diagrama SIPOC. Harta proceselor. Studiu de caz pentru un ansamblu de procese. Disponibil: [http://www.bel.utcluj.ro/dce/didactic/mc/Seminar%202\\_2013.pdf](http://www.bel.utcluj.ro/dce/didactic/mc/Seminar%202_2013.pdf)

3. Pande, Peter S., Neuman, Robert P., Gavanagh, Roland R. The Six Sigma Way: How GE, Motorola, and Other Top Companies Are Honing Their Performance. McGraw-Hill, 2000, 282 p.

4. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, Chișinău, 2015.

5. The map to success, Using process mapping to improve performance, Published by Audit Scotland, may Management Paper, 2000. Disponibil: [http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/local/2000/nr\\_010201\\_process\\_mapping.pdf](http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/local/2000/nr_010201_process_mapping.pdf)

6. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.

7. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea

Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23.12.2016.

**Prezentat:** 4 iunie 2017.

**E-mail:** tatisav6@gmail.com