

STANDARDELE ISO 9000 CA STRATEGIE PENTRU BUNA GUVERNANȚĂ

prof.univ.dr.ing. Nicolae George Drăgulănescu (nicudrag@artelecom.net)
Universitatea Politehnica din București
Secretar general - Fundația Română pentru Promovarea Calității (www.frpc.ro)

Introducere

Actualmente, în România, este în curs de realizare o restructurare profundă a administrației publice centrale și locale. Aceasta înseamnă practic, în primul rând, un *transfer de autoritate administrativă și financiară* de la administrația publică centrală - în special ministere - la administrația publică locală care va primi nu numai noi responsabilități ci și noi drepturi. La ministere vor rămâne numai atribuțiile de reglementare și de control. În rest, totul va fi transferat autorităților publice locale.

Astfel, de exemplu, inspectoratele județene de învățământ (aparținând Ministerului Educației și Cercetării) se vor ocupa doar de metodologie și control în județe, nemaivând în subordine școlile ce vor aparține consiliilor județene sau locale...Profesorii din școlile publice vor deveni astfel funcționari publici, ca în Franța...

1.Ce este “guvernanta” ?

În ultimii ani, termenii “guvernanta” și „bună guvernanta” sunt utilizați tot mai frecvent în contextul managementului organizațional, al administrației publice și al dezvoltării macroeconomice.

Prin contrast, „proasta guvernanta” este considerată tot mai frecvent a fi cauza profundă a tuturor relelor care afectează societatea noastră.

Pe de altă parte, principalele organisme internaționale de finanțare condiționează acțiunea lor finanțare a unor programe și proiecte de implementarea unor reforme adecvate conducând la obținerea „bunei guvernante”.

Termenul “guvernanta” (“governance”) înseamnă *ansamblul proceselor de elaborare a deciziilor și de implementare (integrală / parțială) a acestora*.

Guvernanta poate fi exercitată în cadrul unei întreprinderi / instituții, respectiv la nivel internațional, național sau local, utilizându-se respectiv termenii:

- guvernanta corporativă / “Corporate governance”
- guvernanta internațională / “International governance”
- guvernanta națională / “National governance”
- guvernanta locală / “Local governance”

La nivel național (central) și local, serviciile publice și sistemele publice de guvernanta sunt în prezent deosebit de numeroase și diverse.

Iată câteva *exemple de organizații/ instituții ce ar putea fi implicate în sistemele publice de guvernanta și în România*: ministerele, primăriile, prefecturile și consiliile locale/ municipale/ județene, serviciile de securitate socială, furnizorii naționali de energie (electricitate, gaz, petrol), serviciile de alimentare cu apă și canalizare, poliția, pompierii, serviciile medicale publice, serviciile educaționale publice (de la creșe la universități), inspecțiile de construcții/ șosele/ produse alimentare, banca centrală/ națională (emitenta monedei naționale), închisorile, serviciile naționale de informații, serviciul public de cadastru, serviciile de colectare a taxelor locale și impozitelor, administrațiile financiare, etc.

2. “Părțile interesate” participante la guvernare

Guvernarea – spre deosebire de guvernare - implică participarea a numeroase “părți interesate” („stakeholders”) care, în mod oficial sau neoficial, iau parte la elaborarea deciziilor și la punerea lor în aplicare. Ele sunt reprezentate de structuri, oficiale sau neoficiale, special înființate pentru stabilirea și aplicarea deciziilor.

De regulă, statul este una din aceste „părți interesate” în guvernare, alături de altele, în funcție de nivelul la care se exercită gestionarea afacerilor publice. Acestea pot fi, de exemplu - în mediul rural - marii proprietari de terenuri, asociațiile fermierilor/ agricultorilor, cooperativele, ONG-urile, institutele de cercetare, șefii cultelor, instituțiile de finanțare, partidele politice, armata, etc.

În mediul urban situația poate fi mult mai complexă. La nivel național, pe lângă „părțile interesate” mai sus menționate, mai pot interveni în elaborarea deciziilor - sau le pot influența - mass media, grupurile de presiune, donatorii internaționali, societățile multinaționale, etc.

Toate “părțile interesate”, cu excepția autorităților guvernamentale și militare, aparțin societății civile. În anumite țări, pe lângă societatea civilă, elaborarea deciziilor mai poate fi influențată și de syndicatele crimei organizate („mafia”), mai ales în mediul urban și, adeseori, la nivel național.

3. Ce este “buna guvernare”?

“Buna guvernare” (“good governance”) este *guvernarea având următoarele opt caracteristici:*

1. PARTICIPATIVĂ - întrucât asigură informarea și participarea tuturor celor implicați, în mod direct/ indirect și organizat

2. CONFORMĂ CU CERINȚELE LEGALE - întrucât deciziile stabilite sunt implementate în mod imparțial, se asigură protejarea drepturilor omului precum și un aparat judiciar independent și o poliție incoruptibilă

3. TRANSPARENTĂ – întrucât deciziile stabilite sunt elaborate și aplicate conform reglementărilor existente, fiind accesibile celor direct afectați de aplicarea lor (în cantitate suficientă și într-o formă ușor de înțeles)

4. RECEPTIVĂ – întrucât instituțiile și procesele aferente încearcă, prin serviciile prestate de ele, să satisfacă toate părțile interesate, într-un interval de timp rezonabil

5. ORIENTATĂ SPRE CONSENS - întrucât este posibilă medierea diferitelor interese existente în scopul identificării intereselor optime ale comunității și a modului în care acestea pot fi realizate, în condițiile unei perspective pe termen lung a dezvoltării sustenabile

6. ECHITABILĂ ȘI DESCHISĂ - întrucât toți membrii comunității trebuie să aibă oportunități de a-și menține sau îmbunătăți bunăstarea (astfel încât nimeni să nu se simtă exclus)

7. EFECTIVĂ ȘI EFICIENTĂ - întrucât procesele și instituțiile produc rezultate care satisfac nevoile societății, în condițiile utilizării optime a resurselor disponibile

8. RESPONSABILĂ (“ACCOUNTABLE”) - întrucât organizațiile guvernamentale, cele din sectorul privat și cele ale societății civile au datoria de-a da socoteală publicului și celorlalte părți interesate ce vor fi afectate de deciziile sau acțiunile lor (această caracteristică este esențială în definirea noii guvernări)

Realizarea celor 8 caracteristici este de natură să asigure minimizarea corupției precum și luarea în considerare – în procesul de stabilire a deciziilor – a punctelor de vedere ale minorităților precum și ale celor mai vulnerabile părți.

“Buna guvernare” / “Good governance” este un ideal dificil de realizat integral, dar necesar, pentru a asigura dezvoltarea umană sustenabilă/ durabilă.

4. De ce este necesară calitatea serviciilor publice?

Calitatea serviciilor publice, departe de-a fi o simplă lozincă, este absolut necesară...

- ... *pentru a răspunde cerințelor actuale ale cetățenilor* – care sunt tot mai bine instruiți și informați și care compară calitatea serviciilor publice cu cea a serviciilor private (inclusiv cele de interes general)

- ... *pentru a satisface nevoile tot mai numeroase și importante ale utilizatorilor / clienților de servicii publice de calitate*

- ... *pentru a contribui la dezvoltarea coeziunii sociale, a securității și a politicilor pe termen lung (sociale, economice, etc)*

- ... *pentru a contribui la legitimitatea și eficacitatea acțiunii publice* (în absența căreia autoritatea publică este desconsiderată, iar nevoile cetățenilor sunt doar parțial sau chiar deloc satisfăcute)

Adeziunea, implicarea și participarea *utilizatorului* la îmbunătățirea calității serviciilor publice sunt necesare și posibile imediat întrucât:

- utilizatorul este și *corealizator* al serviciului public
- utilizatorul este și *cetățean* coresponsabil al serviciului public
- utilizatorul este și *expert* în utilizarea serviciului public
- utilizatorul este și *contribuabil* ce finanțează serviciile publice

5. Principalele condiții necesare pentru succesul inițiativelor de îmbunătățire a calității serviciilor publice

- Abordarea inițiativei *la un anumit nivel teritorial* (comună, oraș, țară), întrucât “teritoriul” este un element definitoriu al identității colective dar și al nevoilor

- Identificarea *nevoilor globale* ale utilizatorilor / clienților / cetățenilor (în diferite domenii) și implicarea mai multor servicii interdependente (la nivelul statului, al colectivităților locale, al organizațiilor publice) – într-o relație de parteneriat

- *Asocierea diferitelor părți interesate implicate* (parlamentari, utilizatori/ clienți - persoane fizice și juridice, salariați, etc) într-un proces de colaborare ce va fi cu atât mai eficace cu cât se va avea în vedere interesul general, ținând cont de interesele fiecărei părți

- *Includerea unor acțiuni adaptate caracterului public al serviciului, ascultarea și implicarea utilizatorilor / clienților (nevoi, feedback, etc), evaluarea și certificarea serviciilor oferite/ prestate*

6. Relația client-furnizor în standardul ISO 9000 și în guvernanta

Familia de standarde ISO 9000 (incluzând actualmente standardele ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004) a fost concepută pentru a fi aplicată în *orice organizație* producătoare de bunuri sau prestatoare de servicii, indiferent de mărimea ei, de domeniul/ sectorul ei de activitate, de forma ei de proprietate, etc.

Implementarea unui sistem eficace de management al calității este realmente utilă în toate cazurile în care este posibilă *prevenirea* apariției problemelor/ neconformităților, înainte ca acestea să genereze pagube.

Întrucât guvernanta este, de fapt, *un serviciu pentru populație*, aplicabilitatea standardelor ISO 9000/9001/9004 în domeniul guvernantei poate fi asigurată prin adaptarea adecvată a unor cerințe ale acestor standarde.

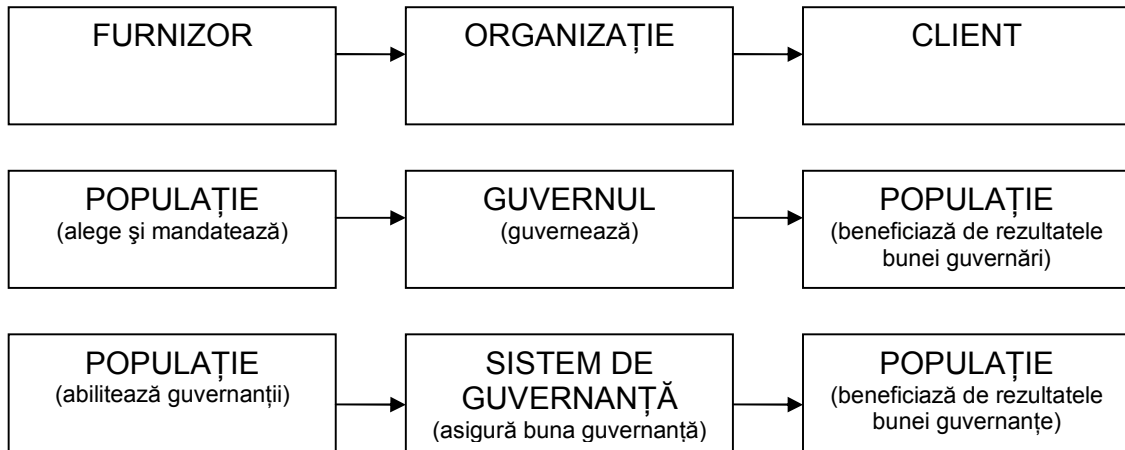


Fig. 1 - De la relația client-furnizor definită de standardul ISO 9000 la relația client-furnizor în buna guvernare

7. Cerințe privind sistemele de guvernare

- Sistemele de guvernare...
 - ... **se bazează pe populație.** În consecință, ele ar trebui :
 - să cunoască și să înțeleagă nevoile populației
 - să satisfacă cerințele populației
 - să anticipeze așteptările populației
 - ... **se bazează pe managerii publici.** În consecință, aceștia ar trebui :
 - să stabilească obiective coerente și orientarea activităților de guvernare
 - să creeze un mediu care să-i încurajeze pe oameni să realizeze obiectivele stabilite
 - ... **se bazează pe cetățenii care i-au ales și mandatat.** În consecință, ele ar trebui :
 - să încurajeze participarea persoanelor fizice, la toate nivelurile
 - să ajute persoanele fizice să se dezvolte și să-și utilizeze capacitățile, în principal prin includerea lor într-o abordare procesuală
- Sistemele de guvernare sunt mai eficiente și eficace atunci când **utilizează o abordare procesuală (bazată pe proces).** În consecință, ele ar trebui să abordeze procesual întreaga gestionare a activităților și resurselor alocate.
- Sistemele de guvernare sunt mai eficiente și eficace atunci când **utilizează o abordare sistemică (bazată pe sistem).** În consecință, ele ar trebui...
 - să-și definească procesele în succesiunea și intercorelarea lor, dar și să le abordeze în mod sistemic
 - să utilizeze o abordare sistemică pentru gestionarea proceselor intercorelate
 - să încurajeze îmbunătățirea continuă
- Sistemele de guvernare sunt mai eficiente și eficace atunci când **au tendința de-a se îmbunătăți în mod continuu.** În consecință, ele ar trebui să includă îmbunătățirea continuă a propriilor performanțe ca obiectiv permanent

- Sistemele de guvernare funcționează mai bine atunci când **deciziile stabilite de ele se bazează pe fapte concrete**. În consecință, ele ar trebui să-și bazeze deciziile stabilite pe analiza informațiilor și datelor factice.
- Sistemele de guvernare **depind de populație (ca mandatar), în scopul creării de valoare pentru aceasta**. În consecință, ele ar trebui să întrețină relații reciproc avantajoase cu populația (ca mandatar).

8.Principiile managementului calității aplicate în domeniul guvernării

8.1. Orientarea spre populație

Întrucât sistemele de guvernare depind de populație, este logic ca ele să înțeleagă nevoile prezente și viitoare ale acesteia, să le satisfacă cerințele și să se străduiască să anticipeze așteptările acesteia.

- **Avantaje esențiale**
 - Creșterea eficienței utilizării resurselor sistemului de guvernare în scopul creșterii satisfacției populației
 - Creșterea loialității populației care va realiza guvernării pentru un nou mandat
- **Aspecte importante decurgând din acest principiu**
 - Determinarea, selecționarea și înțelegerea nevoilor și așteptărilor populației
 - Asigurarea coerenței obiectivelor sistemului de guvernare cu nevoile și așteptările populației
 - Comunicarea nevoilor și așteptărilor populației în cadrul sistemului de guvernare
 - Evaluarea periodică a satisfacției populației și acționarea adecvată în sensul creșterii acesteia prin rezultatele guvernării
 - Gestionarea metodică a relațiilor cu populația
 - Asigurarea satisfacerii echilibrate și a cerințelor altor părți interesate (în special sisteme de guvernare din vecinătate, sisteme de guvernare situate la nivele ierarhice superioare, finanțatori, societatea în ansamblul său)

8.2. Leadership-ul

Întrucât guvernării stabilesc scopurile și orientările sistemului de guvernare, este necesar ca ei să instituie și să mențină un mediu intern în cadrul căruia populația să se poată implica pe deplin în realizarea obiectivelor sistemului de guvernare.

- **Avantaje esențiale**
 - Scopurile și obiectivele sistemului de guvernare sunt înțelese de personal și-l motivează
 - Activitățile sunt evaluate, corelate și realizate în mod unitar
 - Deficiențele de comunicare între diferitele niveluri ale sistemului de guvernare sunt reduse la minimum
- **Aspecte importante decurgând din acest principiu**
 - Considerarea nevoilor tuturor părților interesate (în special populația, personalul, furnizorii, creditorii-finanțatorii, colectivitatea locală, societatea în ansamblul său)
 - Stabilirea unei viziuni clare privind viitorul sistemului de guvernare
 - Definirea unor obiective și valori-țintă realizabile

- Definirea și menținerea unor valori comune și modele de comportare bazate pe echitate și etică la toate nivelurile sistemului de guvernare
- Generarea încrederii și eliminarea temerilor
- Asigurarea resurselor și formării necesare personalului precum și a libertății acestuia de-a acționa în mod responsabil
- Stimularea, încurajarea și recunoașterea contribuțiilor personale

8.3. Implicarea personalului

Personalul sistemului de guvernare, la toate nivelurile ierarhice, reprezintă esența acestuia astfel încât implicarea sa totală permite utilizarea aptitudinilor și competențelor acestuia în beneficiul fiecăruia.

- *Avantaje esențiale*
 - Persoanele sunt motivate, implicate și angajate în cadrul sistemului de guvernare și al populației
 - Inovarea și creativitatea se manifestă pentru a realiza obiectivele sistemului de guvernare
 - Membrii personalului sunt responsabili de realizarea performanțelor individuale
 - Personalul participă și contribuie la îmbunătățirea continuă
- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Personalul înțelege importanța contribuției sale și a rolului său în cadrul sistemului de guvernare
 - Personalul identifică obstacolele existente în realizarea performanțelor sale
 - Personalul își evaluează performanțele având ca referință scopurile și obiectivele individuale
 - Personalul caută în mod activ diferite ocazii permițându-i să-și dezvolte competențele, cunoștințele și experiența
 - Personalul împărtășește în mod liber propriile cunoștințe, deprinderi și experiență (există transparență la toate nivelurile)

8.4. Abordarea bazată pe proces

Un rezultat dorit este obținut în mod mai eficient atunci când resursele și activitățile aferente sunt gestionate în cadrul unui proces.

- *Avantaje esențiale*
 - Costurile și termenele sunt reduse prin utilizarea eficientă a resurselor
 - Rezultatele sunt îmbunătățite, coerente și previzibile
 - Concentrarea asupra oportunităților de îmbunătățire și ierarhizarea în funcție de ordinea priorităților
- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Definirea sistematică a activităților necesare pentru a obține un rezultat dorit
 - Stabilirea de responsabilități clare pentru gestionarea activităților esențiale
 - Analizarea și evaluarea potențialului activităților esențiale
 - Identificarea interfețelor activităților esențiale cu și între diferitele funcții (compartimente) ale sistemului de guvernare
 - Concentrarea pe anumiți factori – în special resursele, metodele și echipamentele – ce pot îmbunătăți activitățile esențiale ale sistemului de guvernare

- Evaluarea riscurilor, consecințelor și impacturilor activităților asupra populației și a altor părți interesate

8.5. Abordarea sistemică în management

Identificarea, înțelegerea și gestionarea proceselor corelate în cadrul unui sistem contribuie la obținerea eficacității și eficienței sistemului de guvernare în realizarea obiectivelor sale.

- *Avantaje esențiale*
 - Integrarea și corelarea acelor procese ce vor facilita realizarea optimă a rezultatelor dorite
 - Aptitudinea de-a concentra eforturile asupra proceselor esențiale
 - Generarea încrederii părților interesate în coerența, eficacitatea și eficiența sistemului de guvernare

- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Structurarea sistemului de management astfel încât să faciliteze realizarea obiectivelor sistemului de guvernare în modul cel mai eficace și eficient posibil (economisind astfel banii contribuabililor)
 - Înțelegerea interdependențelor existente între procesele sistemului
 - Abordările sunt structurate cu asigurarea armonizării și integrării proceselor.
 - Asigurarea unei mai bune înțelegeri a rolurilor și responsabilităților necesare pentru realizarea obiectivelor comune și reducerea numărului blocajelor inter-funcționale
 - Înțelegerea posibilităților organizaționale și identificarea – prealabilă acțiunii – a constrângerilor referitoare la resurse
 - Selecționarea și definirea modului de realizare a anumitor activități esențiale în cadrul sistemului de guvernare
 - Îmbunătățirea continuă a sistemului prin intermediul evaluărilor și măsurilor adecvate

8.6. Îmbunătățirea continuă

Îmbunătățirea continuă a performanțelor globale ale sistemului de guvernare trebuie să constituie un obiectiv permanent.

- *Avantaje esențiale*
 - Avantaje concurențiale determinate de capacitățile organizaționale îmbunătățite
 - Corelarea activităților de îmbunătățire, la toate nivelurile, cu obiectivele strategice ale sistemului de guvernare
 - Suplețe și rapiditate de reacție – în cazul existenței unor oportunități sau al apariției unor catastrofe

- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Utilizarea unei abordări coerente a ansamblului sistemului de guvernare în scopul îmbunătățirii continue a performanțelor sale
 - Asigurarea formării personalului în domeniul metodelor și instrumentelor de îmbunătățire continuă
 - Îmbunătățirea continuă a produselor, proceselor și sistemelor devine un obiectiv al fiecărui individ în cadrul sistemului de guvernare
 - Stabilirea de obiective adecvate în scopul orientării îmbunătățirii continue și de măsuri adecvate în scopul asigurării monitorizării rezultatelor

- Recunoașterea și confirmarea îmbunătățirilor

8.7. Abordarea factuală în stabilirea deciziilor

Deciziile eficace se bazează pe analiza datelor și a informațiilor.

- *Avantaje esențiale*
 - Decizii bine fundamentate
 - Dezvoltarea aptitudinii de a demonstra eficacitatea deciziilor anterioare prin referire la date factice înregistrate
 - Dezvoltarea aptitudinii de-a examina, reconsidera și modifica opinii și decizii
- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Garantarea faptului că datele și informațiile avute în vedere sunt suficient de exacte și fiabile
 - Asigurarea accesibilității datelor pentru toți cei care au nevoie de ele (transparență)
 - Analizarea datelor și informațiilor cu ajutorul unor metode validate
 - Elaborarea deciziilor și realizarea acțiunilor se bazează pe o analiză faptică, echilibrată prin experiență și intuiție

8.8. Relații reciproc avantajoase cu furnizorii

Sistemul de guvernare și populația care l-a mandat sunt interdependente astfel încât relațiile lor reciproc avantajoase contribuie la creșterea capacităților lor de-a genera valoare.

- *Avantaje esențiale*
 - Dezvoltarea aptitudinii de-a genera valoare de către ambele părți (sistemul de guvernare și populația)
 - Suplețe și rapiditate de reacție – la evoluția cererii sau a nevoilor și așteptărilor populației
 - Optimizarea costurilor și a resurselor
- *Aspecte importante decurgând din acest principiu*
 - Stabilirea de relații care echilibrează „câștigurile” pe termen scurt și atitudinile pe termen lung
 - Disponibilizarea de resurse și experiențe pentru toți partenerii implicați
 - Comunicare clară și deschisă
 - Împărtășirea datelor și informațiilor posedate și crearea de planuri comune
 - Stabilirea unor activități comune de dezvoltare și îmbunătățire
 - Stimularea, încurajarea și recunoașterea îmbunătățirilor și realizărilor populației

9. Concluzii

În administrația publică, banii contribuabililor trebuie să fie utilizați doar pentru a finanța cele mai economice soluții răspunzând așteptărilor exprimate de populație.

Standardele internaționale ISO 9000/ 9001/ 9004 reprezintă o *colecție de bune practici convenite pe plan mondial* pentru a garanta calitatea produselor sau a serviciilor. Ele includ cerințe pentru proiectarea, implementarea și funcționarea unui „sistem de management al calității”, indiferent de natura produsului sau serviciului furnizat, de mărimea sau regimul proprietății furnizorului.

În consecință, standardele internaționale ISO 9000/ 9001/ 9004 pot fi aplicate cu succes și în domeniul administrației publice, locale și centrale...

Responsabilii unui sistem de guvernare (specific administrației publice locale sau centrale) ar trebui să definească – pe lângă activitățile de realizat și structurile implicate (cu responsabilități, autorități, termene și resurse) – procesele aferente, cu datele lor de intrare și de ieșire

În cazul sistemelor de guvernare, *datele de intrare ale proceselor* pot include: promisiunile făcute populației, impozitele percepute de la populație, creditele alocate (pe plan intern și internațional), nevoile, cerințele și așteptările exprimate de populație și alte părți interesate.

Datele de ieșire ale proceselor sunt reprezentate de ansamblul de produse și servicii (cu caracteristicile lor) ce sunt furnizate populației de sistemul de guvernare.

Între datele de intrare, datele de ieșire și resursele consumate se pot stabili anumite relații definind *indicatori cu privire la cantitate, calitate, eficiență, eficacitate, productivitate, etc.* Prin asocierea acestora cu *valori-țintă* adecvate se pot defini obiective la diferite niveluri ale sistemului de guvernare.

Sistemul de management al calității implică realizarea unei ample documentații specifice ce va constitui referențialul activităților sistemului de guvernare efectuate în scopul realizării obiectivelor asumate.

Implementarea unui sistem de management al calității în administrația publică locală și centrală *este posibilă și în România dar doar dacă există voința politică necesară.*

Bibliografie

DRAGULANESCU, Nicolae, DRAGULANESCU, Magdalena – *Managementul calității serviciilor*, București, Ed. AGIR, 2004, 274 pag.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE, Conseil économique et social - *Utilisation des normes ISO 9000 dans la gouvernance des affaires publiques* - TRADE/WP.6/2005/9, 8 août 2005, www.unece.org/trade/ctied/wp6/documents/wp6_05/wp6_05_09f.doc