

# NOI STANDARDE ȘI PRACTICI EUROPENE ÎN ASIGURAREA CALITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Prof.univ.dr.ing. Nicolae George DRĂGULĂNESCU

Universitatea Politehnica din București  
[nicudrag@artelecom.net](mailto:nicudrag@artelecom.net)

## Abstract

*To cope with the requirements of accession, EU countries were (and some of them still are) seeking to achieve the standards and practices of reliable and efficient public administration. The European Commission doesn't provide a specific model for the organization and functioning of public administration but in management literature those models are well presented.*

*Quality management models, nowadays, have evolved into frameworks for organizational management and include the well known ISO 9000 model.*

*With the construction of Common Assessment Framework (CAF), a self-evaluation tool was designed for the public sector. This tool - based on EFQM Excellence Model - presents the principle for a well performing public sector organization. With the spread and use of this model in recent years all over Europe, the principles of a well performing public sector organization also become widespread.*

*In this paper I look at the convergence of Romania's action toward meeting European standards and practices in public administration, coping with the fact no formal criteria or legislation concerning administrative reform are existing for candidate countries.*

**Motto:** <Am ajuns la sfârșit. Închei această carte cu două mesaje. Celor ale căror cariere sunt în domeniul managementului pentru calitate le spun: „Mulțumiți stelelor voastre norocoase. Domeniul vostru se va extinde în cursul vieții voastre, în special în trei dintre giganticele noastre industrii de servicii – **sănătate, educație, administrație publică**. Vor exista oportunități incitante **pentru crearea de noi inovații și pentru a servi societății.**”>  
(Joseph Moses Juran – Arhitectul calității, Memorii, SRAC, 2006)

## 1. INTRODUCERE

Actualmente se află în curs de realizare în România o restructurare profundă a administrației publice centrale și locale, în conformitate cu prevederile Legii nr. 339/ 2004, legea-cadru a descentralizării, care reglementează principiile fundamentale și regulile generale precum și cadrul instituțional pentru desfășurarea procesului de descentralizare administrativă și financiară în România. În înțelesul acestei legi, „descentralizarea” reprezintă procesul transferului de autoritate și responsabilitate administrativă și financiară de la administrația publică centrală la administrația publică locală care, astfel, va primi nu numai noi responsabilități și noi drepturi. Descentralizarea este însoțită de modernizarea administrației publice din țara noastră...

În consecință, la ministere vor rămâne numai atribuțiile de reglementare și de control, toate celelalte responsabilități fiind transferate autorităților publice locale. Astfel, de exemplu, inspectoratele județene de învățământ (aparținând actualmente Ministerului Educației și Cercetării) se vor ocupa doar de metodologie

și control în județe, nemaiaivând în subordine școlile ce vor aparține consiliilor județene sau locale...

## 2. ASIGURAREA CALITĂȚII SERVICIILOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

### 2.1. Câteva inițiative locale și centrale de îmbunătățire a calității serviciilor prestate de administrația publică

În ultimul deceniu, în **administrația publică locală** din țara noastră, au implementat și certificat un **sistem de management al calității (SMC)** - conform standardelor familiei ISO 9000 - circa o duzină de primării din România (de exemplu: Primăria Municipiului București, Primăria Sectorului VI – București, Primăria Sectorului III – București, Primăriile Municipiilor Aiud, Arad, Focșani, Orăștie, Sebeș, etc.), câteva Prefecturi (Alba, etc.) și câteva Consilii Județene (Dâmbovița, Galați, etc.). Alte sisteme de management al calității se află în curs de implementare în Primăriile Municipiilor Pitești,

Ploiești, Cluj-Napoca, Timișoara, etc. și în cadrul Consiliilor Județene Bacău, Iași, Bihor, etc.

La nivelul **administrației publice centrale** sunt de remarcat câteva timide inițiative de implementare și certificare a unui SMC la: ANOFM - Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă, ANPCDEEAFP - Agenția Națională pentru Programe Comunitare în Domeniul Educației și Formării Profesionale și ANSVSA - Agenția Națională Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor. Nici-un minister nu a început încă să se preocupe de implementarea unui SMC deși Hotărârea Guvernului României nr 1723/ 2004 (privind aprobarea Programului de măsuri pentru combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul) prevăzuse „implementarea sistemului de management al calității, respectiv al procesului de certificare a calității serviciilor - ISO 9001, pentru serviciile către cetățeni” - ca măsură pe termen lung, obligatorie (de realizat până la 01.06.2006), pentru combaterea birocrăției (!!!?)...

Doar o singură instituție publică a implementat și certificat un *sistem de management de mediu*: Primăria Municipiului Baia Mare...De remarcat că Primăria Municipiului Mangalia a fost în anul 2001 prima instituție publică ce a primit *Premiul Român pentru Calitate* <J.M.Juran>.

De remarcat că, în cadrul Ministerului Administrației și Internelor a fost înființată (prin OMAP 134 din 2002) UCRAP - Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice având rolul de-a asigura transpunerea în practică a hotărârilor Consiliului Guvernamental pentru monitorizarea reformei administrației publice. Conform UCRAP (<http://modernizare.mai.gov.ro>), reforma înseamnă de fapt „implementarea valorilor spațiului administrativ european: *transparenta, eficacitate, responsabilitate, adaptabilitate și predictibilitate*” în România...

Printre acțiunile deja inițiate se află:

- implementarea instrumentului de auto-evaluare a modului de funcționare a instituțiilor publice CAF – ca instrument al managementului calitatii totale.
- introducerea conceptului « constat amiabil » – o înțelegere amiabilă în cazul unui accident ușor - în legislația românească
- implementarea practicii ghișeelor unice în administrația publică

## 2.2. O experiență inedită la Timișoara

Pentru implementarea standardelor ISO 9001:2000 la nivelul Primăriei Municipiului Timișoara și al Consiliului Județean Timiș, s-a propus mediului local de afaceri interesat să sprijine acest proiect-pilot prin expertiză, participare în echipa de evaluare sau contribuție

financiară la co-finanțarea proiectului. Astfel, *sectorul de afaceri și societatea civilă* vor fi parteneri ai PMT și CJT în implementarea acestui proiect-pilot care, printre altele, va contribui și la îmbunătățirea climatului de afaceri local.

În viziunea beneficiarilor, **avantajele implementării unui sistem de management al calității** în Primăria Municipiului Timișoara ar fi următoarele:

- îmbunătățirea transparenței actului decizional
- evaluarea satisfacției cetățenilor în relația lor cu primăria
- introducerea și menținerea sub control a documentelor din organizație
- birocrăție efecace, orientată spre cerințele contribuabililor și alegătorilor
- definirea circuitului documentelor și al înregistrărilor
- descurajarea posibilităților de corupere a angajaților

Scopul principal al implementării unui sistem de management al calității în administrația publică este acela de a contribui la **formarea unei culturi a calității în administrația publică locală** – o cultură a calității reflectată în:

- calitatea serviciilor furnizate de administrație
- creșterea gradului de satisfacție al cetățenilor
- utilizarea rațională a resurselor umane și materiale
- reducerea cheltuielilor administrative
- creșterea transparenței actului administrativ

Două dintre procedurile specifice ale sistemului de management al calității dintr-o instituție publică sunt *procedura de îmbunătățire continuă a activităților* și *procedura de desfășurare a ședințelor* (într-un mod care să impună asumarea și urmărirea responsabilităților).

*Procedura de îmbunătățire continuă a activităților* organizației - prin creșterea eficacității și eficienței acestora – permite sistemului de management al calității să se adapteze în mod continuu la factorii de influență interni și externi care acționează asupra instituției publice. Aceasta procedură asigură orientarea spre client (cetățean) și satisfacerea cerințelor acestuia; ea prevede stabilirea unor obiective de îmbunătățire măsurabile și a unor termene precise de realizare, măsurarea gradului de atingere a obiectivelor planificate, urmărirea

rezultatelor așteptate, încadrarea în bugetul planificat și evaluarea soluțiilor de îmbunătățire adoptate.

*Procedura de desfășurare a ședințelor se bazează pe planificatorul de ședințe, ordinea de zi a ședinței, întocmirea unei note de discuții și elaborarea unui plan de acțiuni. Realizarea acțiunilor incluse în planul de acțiuni este urmărită pas cu pas pe următoarele dimensiuni: acțiuni de realizat, responsabili, termene și rezultate planificate.*

### **2.3. 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

### **2.4. 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*

## **3. TRANZIȚIA DE LA « RED TAPE » LA « SMART TAPE »**

### **3.1. Ce este “RED TAPE” ?**

“RED TAPE” (“bandă/ fundă roșie” – întrucât în sec. al XVII-lea și al XVIII-lea documentele oficiale din Anglia și Vatican erau legate cu o bandă/ fundă roșie) este un termen peiorativ semnificând existența unor *reglementări excesive sau a unei conformități rigide față de reguli oficiale* (sinonime : “paperwork”, “paperasserie”) – situații considerate a fi redundante sau birocratice întrucât îngreunează sau împiedică procesul de elaborare a deciziilor (**SINONIM : “birocrație excesivă”**)

*Exemple:*

- Completarea unor formulare-tip sau a unor rubrici ale acestora considerate a fi inutile / redundante
- Realizarea/ solicitarea unor documente inutile / redundante – în original și / sau copie (eventual legalizată)
- Obținerea unor licențe / aprobări inutile
- Număr prea mare de persoane / organizații care aprobă o decizie (prin semnături și ștampile – de diferite forme, dimensiuni, culori, etc.)
- Existența unor reglementări de ordin inferior care îngreunează sau încetinesc desfășurarea afacerilor
- Raportarea prea frecventă și complexă a desfășurării proceselor și a modificărilor

BIROCRAȚIE (de la “bureau”/ “birou” + “-kratia”) = concept specific științelor sociale și politice privind modul în care sunt organizate pe plan social aplicarea și respectarea prevederilor legale și reglementare.

Organizarea unui “birou” este caracterizată prin proceduri standard, divizare oficială a responsabilităților, ierarhie organizațională (“autoritate”) și relații impersonale. Birocrația include: guvernele (centrale și locale), forțele armate, corporațiile, spitalele, tribunalele, ministerele și școlile.

Atunci când și acolo unde birocrația scapă de sub control, ea se auto-întreține și se auto-dezvoltă – inclusiv prin corupție (prin cerc vicios) – în principal datorită importanței superioare acordate intereselor

de grup (“gașcă”) față de interesele generale (naționale).

Atunci când sunt excesive ca *număr și complexitate*, reglementările creează **bariere necesare** în fața comerțului, investițiilor și eficienței economice, uneori chiar amenințând legitimitatea reglementării sau a legislației implicate. Birocrația proliferază (**se autoreproduce și se consolidează** inclusiv prin acțiunea unor *cercuri vicioase*) în mod continuu, pe plan mondial, afectând tot mai mult viața cetățenilor și activitatea organizațiilor (agențiilor economice), întrucât consumă resurse tot mai importante (inclusiv timp).

Unele unități prestatoare de servicii de administrație publică din unele țări sunt definite de utilizatori / cetățeni / clienți ca **“locul în care se consumă inutil TIMP, BANI ȘI NERVI”**.

### 3.2. Ce este “SMART TAPE”?

SMART TAPE (“bandă/ fundă inteligentă”) – termen definind - prin opoziție cu <red tape> - ansamblul inițiativelor și acțiunilor vizând îmbunătățirea eficienței/ eficacității tranzacțiilor în relația administrației publice cu cetățenii și agenții economici. (**sinonim: “administrative simplification”**)

Exemple:

- Eliminarea prevederilor legale sau reglementare depășite, contradictorii, foarte greu sau imposibil de aplicat, etc.
- Elaborarea de ghiduri și proceduri administrative detaliate și accesibile
- Introducerea unor noi căi de evaluare / reducere a impactului reglementărilor administrative
- Utilizarea inovațiilor administrative și a avantajelor tehnologiilor electronice ale informației

În statele membre ale OECD au fost stabilite **politici și instrumente** vizând *reducerea birocrăției administrative* și au fost elaborate diferite *soluții instituționale* în scopul simplificării administrative. Abordarea reglementării administrative poate deveni **tot mai eficientă și eficace** în special prin aplicarea unor inovații administrative și soluții IT avantajoase

### 3.3. Tendințe actuale în simplificarea administrativă

1. Deplasarea treptată de la concentrarea cvasi-exclusivă asupra dificultăților birocratice existente la *recunoașterea ante-factum a nevoii de-a lucra astfel încât să se evite implementarea unor noi măsuri birocratice inutile sau chiar iraționale*.

2. Multiplicarea inițiativelor de tip “top-down” (pe lângă cele de tip “bottom-up”) (de exemplu: *portale guvernamentale, ghișee unice*, etc.)

3. Influențarea proceselor de simplificare administrativă de către *politicile economice orientate spre piață* (de exemplu: agenții economici ar trebui să fie complet liberi să-și gestioneze afacerile așa cum doresc, atât timp cât nu există argumente convingătoare pentru necesitatea protejării anumitor categorii de părți interesate).

4. Înlocuirea documentelor pe suport hârtie cu *documente electronice* (de exemplu: colectarea mult mai rapidă a feedback-ului critic de la cetățeni și agenți economici cu privire la efectele nefaste ale birocrăției generează obligația celor vizați de-a acționa pentru a reduce impactul reglementărilor și acțiunilor birocratice)

## 4. CAF = COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK (CADRUL COMUN DE AUTO-EVALUARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ)

CAF este un instrument util pentru implementarea managementului calității și îmbunătățirea performanței în administrația publică. El furnizează un cadru simplu și ușor de utilizat pentru auto-evaluare în administrația publică și poate fi utilizat în oricare domeniu al administrației publice

CAF este inspirat din modelul de excelență EFQM (European Foundation for Quality Management)

În prezent, CAF este o metodă tot mai larg utilizată pentru auto-evaluarea modului de funcționare a instituțiilor publice, utilizând principiile managementului calității și bazându-se pe un ansamblu de criterii larg acceptate.

### 4.1. Originea CAF

La Conferința pentru Calitate în Administrația Publică din UE, CCAPUE (Lisabona, 2000) a fost definită o primă versiune a CAF ce a rezultat din analiza comună a Fundației Europene pentru Managementul Calității și a Institutului European de Administrație Publică.

La următoarea CCAPUE (Copenhaga, 2002) a fost stabilită o variantă îmbunătățită care a devenit cea mai utilizată versiune în administrația publică a statelor membre UE, fiind disponibilă actualmente și în România (prin UCRAP). La CCAPUE de la Rotterdam (2004) a fost prezentat un Studiu privind impactul CAF. La CCAPUE din 2006 (Tampere) se va prezenta o nouă versiune a CAF.

### 4.2. Rolul CAF

- Evidențierea **caracteristicilor specifice** unei organizații din sectorul public
- Utilizarea CAF, de către “responsabilii Administrației Publice”, ca **instrument de îmbunătățire** a performanțelor organizaționale
- Este o **punte** între diferitele modele utilizate în managementul calității
- Facilitează studiile comparative (“**benchmarking**”) între organizații din sectorul public

#### 4.3. Ce furnizează CAF ?

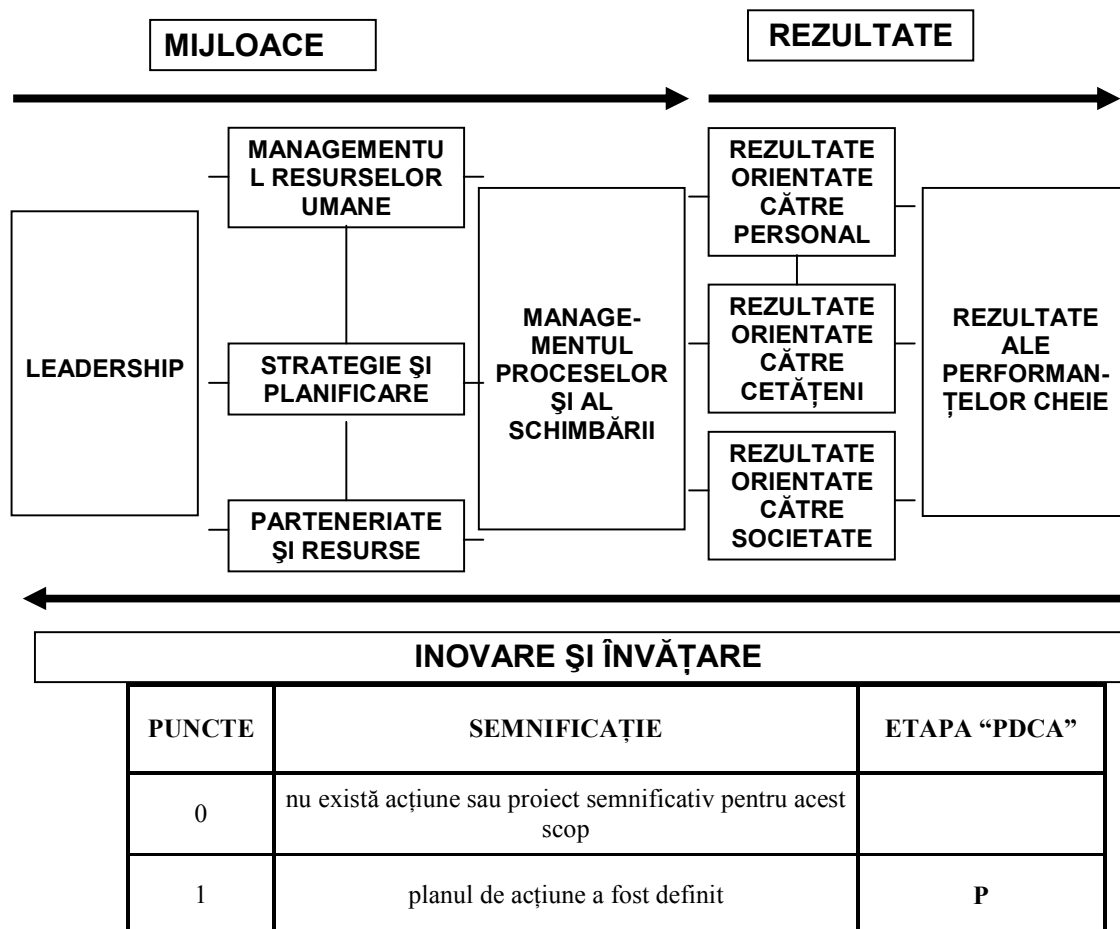
- O evaluare bazată pe **probe factuale**
- Un mijloc de a obține **consens** asupra a ceea ce este de făcut pentru îmbunătățirea performanțelor
- O evaluare în raport cu un **ansamblu de criterii acceptate** la nivelul Uniunii Europene
- Un instrument de măsurare a **progresului în timp**, pe baza auto-evaluărilor periodice

- Un liant între **obiective, strategie și procesele** care le susțin
- Un mijloc de a stabili **performanțe în domenii prioritare**

#### 4.4. Ce reprezintă CAF ?

- Oportunitatea de a identifica și promova **cele mai bune practici** între diferitele sectoare ale unei organizații sau între diferite organizații
- Un mijloc de a mobiliza **personalul** și a-l implica în procesul de îmbunătățire
- Ocazia de a identifica **progresul** și nivelul realizărilor
- Un mijloc de a integra **diferitele inițiative referitoare la calitate** în activitățile curente

### SCHEMA CAF



2	planul de acțiune a fost definit și aplicat	<b>D</b>
3	planul de acțiune a fost definit și aplicat. există dovezi ale realizării lui	<b>C</b>
4	planul de acțiune a fost definit și aplicat. există dovezi ale realizării lui și acțiuni corective	<b>A</b>
5	definirea planului de acțiuni, aplicarea acestuia și adaptarea la realizarea lui sunt integrate într-un proces de îmbunătățire continuă	
<b>PUNCTE</b>	<b>SEMNIFICAȚIE</b>	
0	nu există elemente semnificative care să permită aprecierea rezultatelor obținute în acest domeniu	
1	există un număr de rezultate și acestea demonstrează că există o tendință de evoluție negativă sau stabilă	
2	există un număr de rezultate și acestea demonstrează că există o tendință pozitivă	
3	există un număr de rezultate și constatăm un progres substanțial al acestora	
4	există un număr de rezultate; aceste rezultate sunt excelente; obiectivele fixate sunt atinse sau depășite	
5	există un număr de rezultate; aceste rezultate sunt excelente; obiectivele fixate sunt atinse sau depășite; se poate demonstra factual că organizația este mult mai performantă decât alte organizații comparabile (benchmarking)	

## 5. CARTA SERVICIILOR

### 5.1. Definiție și rol

“Carta serviciilor” este un document public care stabilește standardele serviciilor pe care le așteaptă clienții de la organizație, precum și modalitățile de depunere a eventualelor sesizări, reclamații și contestațiilor. Prin “Carta serviciilor” organizațiile se concentrează asupra clienților, gestionează așteptările acestora, măsoară și evaluează performanțele serviciilor prestate, **inițiază procesul de îmbunătățire a performanțelor.**

### 5.2. Elementele cheie ale unei “Carte a serviciilor”

- *Standarde:* angajamente la un nivel și o calitate a serviciilor la care au dreptul utilizatorii.
- *Informare:* claritate cu privire la eligibilitate, când și unde este disponibil serviciul și precondiții (de ex. documente pe care trebuie să le aduceți)
- *Despăgubiri:* modalitățile de contestare și despăgubirile așteptate dacă furnizorul de servicii nu respectă standardele promise

## 6. PUNCTAJUL ECHILIBRAT

PE reprezintă un procedeu de urmărire a obiectivelor până la rezultate, trecând prin indicatorii de performanță și valori țintă. Obiectivele, indicatorii de performanță și valorile țintă sunt defalcate/desfășurate de la vârful organizației până la nivelul de bază. Rezultatele sunt specificate în termenii părților interesate, de exemplu :

- pentru *finanțatori sau acționari* : rezultate financiare
- pentru *utilizatorii de servicii* : rezultatele legate de clienții externi
- pentru *personal* : rezultatele legate de clienții interni
- pentru *manageri* : rezultate din îmbunătățirea procesului
- pentru *toate părțile interesate* : învățarea și rezultatele inovației

În contextul sectorului public este de așteptat să fie incluse cât mai multe părți interesate, rezultatele evaluându-se în termeni definiți și considerați din punctul de vedere al acestora.

**BIBLIOGRAFIE** <http://www.4qconference.org>