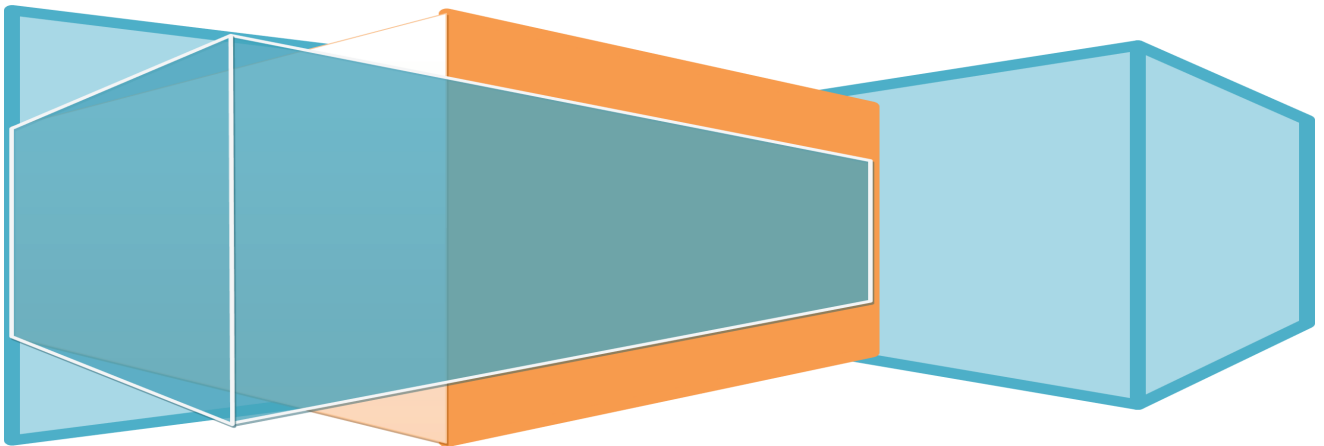


Bune practici recunoscute în plan național și internațional în managementul calității aplicabil administrației publice



Cuprins:

1. Introducere

2. Informații generale despre Cadrul Comun de Evaluare (CAF), managementul calității totale (TQM), ISO9001-2015.

3. Studii de caz cu privire la implementarea managementului calității în instituții publice din state membre ale Uniunii Europene.

Studiu de caz 1: Îmbunătățirea managementului calității în Centrul Public pentru Ajutor Social al municipalității Grobbendonk din Belgia.

Studiu de caz 2: Asigurarea managementului calității în autoritatea administrativă a districtului Rohrbach, Austria.

Studiu de caz 3: Asigurarea calității în administrația publică din Cipru prin introducerea unui sistem transparent de evaluare a funcționarilor publici.

Studiu de caz 4: Aplicarea sistemului de management al calității TQM în instituția Inspekția Muncii din Austria și efectele obținute.

4. Concluzii rezultate din exemple de bună practică și recomandări

5. Bibliografie

Introducere

Studiul de bune practici recunoscute în plan național și internațional în managementul calității aplicabil administrației publice este elaborat în cadrul proiectului „CETATE. Caransebeș, Eficient și Tânăr prin Administrare Transparentă și Economică”, implementat de Primăria Municipiului Caransebeș în parteneriat cu Transparency International Romania, cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020.

Proiectul CETATE are ca obiectiv general implementarea unui sistem de management al calității unitar și eficient, prin standardizarea proceselor de lucru, elaborarea de instrumente specifice de lucru, certificarea ISO 9001:2015 și dezvoltarea abilităților personalului din cadrul Primăriei Municipiului Caransebeș, în scopul optimizării proceselor orientate către beneficiari și dezvoltării capacității instituționale.

Obiectivele specifice ale proiectului constau în:

- 1. Standardizarea proceselor de lucru la nivelul Primăriei Municipiului Caransebeș, pe baza modelelor de bună practică și a lecțiilor învățate prin networking, precum și corelarea cu standardele ISO 9001:2015, în vederea optimizării proceselor orientate către beneficiari în concordanță cu SCAP.*
- 2. Îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților a 40 de persoane, reprezentând personalul din cadrul Primăriei Municipiului Caransebeș privind implementarea, respectarea și actualizarea continuă a standardelor de management al calității, prin sesiunile de formare profesională, în vederea sprijinirii introducerii sistemului de management al calității unitar și eficient.*
- 3. Creșterea gradului de informare și conștientizare a cetățenilor cu privire la îmbunătățirile pe care Primăria Municipiului Caransebeș le face pentru dezvoltarea capacității instituționale cu efecte pozitive pentru serviciile/procesele puse la dispoziția beneficiarilor.*

„CETATE. Caransebeș, Eficient și Tânăr prin Administrare Transparentă și Economică”, SIPOCA 88/cod MySMIS:120791 este un „proiect cofinanțat din Fondul Structural European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă”, cu un buget total de 376.092,41 lei, din care valoarea cofinanțării UE este de 316.573,06 lei. Proiectul este implementat în perioada: martie 2018 - iulie 2019.

Proiectul răspunde nevoilor identificate la nivelul Primăriei Municipiului Caransebeș printr-o intervenție complexă, integrată care presupune implementarea unui sistem de management al calității și performanței unitar, integrat și eficient în vederea optimizării proceselor orientate către beneficiari, în concordanță cu Strategia de Consolidare a Administrației Publice (SCAP) 2014-2020. Intervenția presupune următorii pași:

- analiza CAF și elaborarea de proceduri și mecanisme care să asigure managementul calității;*
- implementarea unitară a procedurilor și mecanismelor enunțate la pasul anterior, în cadrul direcțiilor, serviciilor și compartimentelor existente la nivelul instituției, conform organigramei;*
- obținerea certificării instituției conform ISO 9001:2015;*
- dezvoltarea abilităților personalului din cadrul instituției pe teme specifice, prin cursuri de formare profesională;*
- campanie de informare, promovare și conștientizare adresată GT, cetățenilor, beneficiarii serviciilor puse la dispoziție de primărie, cu privire la obiectivele, rezultatele și activitățile derulate în proiect.*

Exemplele de bune practici în ceea ce privește implementarea managementului calității totale, aplicarea unor instrumente și standard de lucru precum Cadrul comun de autoevaluare, ajută și încurajează reprezentanții instituțiilor să aplice astfel de metode de lucru, în beneficiul instituției și al cetățenilor din cadrul comunității locale.

Informații generale despre Cadrul Comun de Evaluare (CAF), managementul calității totale (TQM), ISO:9001-2015

Primul instrument pentru managementul calității special gândit pentru nevoile administrației publice din țările europene a fost lansat în anul 2000 de către Institutul European pentru Administrația Publică din Maastricht (EIPA). Cunoscut sub numele de CAF, prescurtare de la Common Assessment Framework, tradus în limba română “Cadrul comun de autoevaluare”, acest instrument a fost conceput pentru a fi utilizat de administrația publică, cu scopul de a îmbunătăți managementul calității în instituțiile publice, de a crește eficiența, eficacitatea, economicitatea și responsabilitatea social în cadrul acestora¹.

Un aspect esențial este acela că, în implementarea CAF, se urmărește evaluarea onestă a calității proceselor și serviciilor, așa cum este ea în momentul evaluării. Tocmai acesta este beneficiul major al CAF: se identifică starea de fapt, se compară cu nivelul de standard dorit, și se elaborează măsuri care, o dată implementate să aibă ca rezultat transpunerea în realitate a standardelor vizate. Astfel, la finalul evaluării CAF sunt obținute rezultate care reflectă realitatea, întrucât acestea sunt singurele care oferă o bază pe care poate fi clădită schimbarea în bine.

În cadrul evaluării CAF, nu se urmărește obținerea unui punctaj cât mai mare, care ar indica excelența în managementul calității. În centrul evaluării stau discuțiile deschise și productive, dezbaterile și analiza proceselor, procedurilor, practicilor și relațiilor din cadrul instituției, precum și a altor factori decisivi pentru calitatea serviciilor furnizate de aceasta.

CAF este un instrument care ține de managementul total al calității (Total Quality Management, abreviat TQM), care urmărește îmbunătățirea serviciilor prin optimizări derivate din feedbackul primit periodic. În centrul sistemului se află îmbunătățirea continuă, recunoașterea rolului fiecăruia în cadrul organizației, precum și munca în echipă².

1

European Institute of Public Administration, 2013

2

Principalele obiective ale CAF³:

- Să introducă în administrația publică o cultură a excelenței și principiile TQM;
- Să sprijine și să ghideze organele administrației publice în adoptarea unui ciclu de tipul „PLANIFICĂ - APLICĂ - VERIFICĂ - ACȚIONEAZĂ” (în engleză ciclul este numit Plan-Do-Check-Act, abreviat PDCA);
- Să faciliteze auto-evaluarea organelor administrației publice, în scopul obținerii unei analize diagnostic și a unor măsuri clare pentru îmbunătățirea situației existente;
- Să creeze o punte între diferitele modele folosite în managementul calității în sectorul public și în cel privat;
- Să faciliteze procesele de învățare și schimb de experiențe între organele administrației publice (în engleză bench learning).

Managementul total al calității reprezintă o abordare managerială care vizează succesul pe termen lung al unei organizații prin asigurarea satisfacției clienților (în acest caz al cetățenilor) și care mizează pe îmbunătățirea proceselor interne cu ajutorul instrumentelor de analiză și a lucrului în echipă.

Managementul calității în administrația publică

Comisia Europeană definește managementul total al calității ca mijloc de mobilizare permanentă a tuturor resurselor pentru a îmbunătăți în mod continuu toate aspectele unei instituții, calitatea bunurilor și serviciilor furnizate, satisfacția cetățenilor și a celorlalte părți interesat. Managementul calității devine astfel sinonim cu dezvoltarea organizațională.

Există mai multe definiții în literatura de specialitate prin care se explică noțiunea de calitate, definiții care, citite în același context, se completează reciproc. Enumerăm doar câteva dintre acestea:

- Îmbunătățirea manierei de guvernare, a arhitecturii constituționale și a structurii guvernului și societății, precum și a eficienței acțiunilor publice. (Boviard, Loffler, 2002; Boviard, Loffler, Parrado-Diez, 2002; Daemon, Schaap, 2000; PUMA, 2002)
- Calitatea poate fi definită prin oportunitatea unui caracter adecvat. (OECD, 2001)
- Un ansamblu de standarde și caracteristici ale unui produs în relație cu capacitatea sa de a satisface nevoile cunoscute sau presupuse. (Norma ISO 9004-2)
- Calitatea este nivelul la care un set de calități intrinseci satisfac cerințele; există mai multe nivele: nesatisfăcător sau slab, satisfăcător sau bun și excelent (Standardul ISO

Comisia Europeană, 2015

9000:2000. Sisteme pentru managementul calității. Principii fundamentale și vocabular)⁴

Ce este ISO9001:2015 și cum poate fi aplicat în instituția publică locală

Criteriile referitoare la sistemul pentru managementul calității sunt stabilite prin ISO 9001:2015, singurul standard din familia ISO care poate fi certificat. Acest standard poate fi folosit de orice tip de instituție, indiferent de domeniul de activitate, dovadă că peste un milion de companii și organizații din peste 170 de țări sunt certificate ISO 9001. Organizația Internațională pentru Standardizare - ISO relevă că folosirea ISO 9001:2015 aduce numeroase beneficii pentru organizație, inclusiv prin faptul că reprezintă o garanție în plus că beneficiarii serviciilor oferite de instituția care aplică acest standard primesc produse și servicii la standardele promise.

ISO 9001 stabilește cerințele de bază pentru un sistem de management al calității.

Prin aplicarea și îndeplinirea cerințelor respective, instituția/organizația respectivă își demonstrează capacitatea de a oferi în mod constat servicii care îndeplinesc cerințele și reglementările din domeniu.

Modelul uzitat cuprinde cinci elemente principale, fiecare cu cerințe, activități și procese necesare pentru implementarea sistemului:

- Cerințe generale privind sistemul pentru managementul calității și documentarea;
- Managementul responsabilității, focusului, politicilor, planificării și obiectivelor;
- Managementul și alocarea resurselor;
- Realizarea produselor și managementul proceselor;
- Măsurarea, monitorizarea și analiza continuă a progreselor și îmbunătățirilor⁵.

4

Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe. Comparative Analysis, Lucica MATEI, Corina-Georgiana LAZĂR, 2011.

5

Comisia Europeană. (2015). Calitatea administrației publice. Comisia Europeană, Directoratul General Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune.

Studii de caz privind implementarea managementului calității în instituții publice din state membre ale Uniunii Europene.

Prezentarea unor studii de caz, ca exemple de bună practică sunt o modalitate foarte utilă prin care orice instituție poate învăța din experiențele altora cum poate fi implementat un mecanism nou, sau cum pot fi îmbunătățite instrumentele și mecanismele deja existente în cadrul instituției respective. O documentare în acest sens poate avea ca efect stabilirea realistă a nivelului de așteptări, identificarea din timp a potențialelor dificultăți și remedierea acestora cu ajutorul soluțiilor regăsite în alte instituții care s-au confruntat cu situații similare. Cele patru studii de caz prezentate mai jos au fost selectate ținând cont de toate aceste aspecte, în scopul de a ajuta Primăria Municipiului Caransebeș să implementeze un management al performanței și calității integrat și eficient, care să contribuie la optimizarea proceselor orientate către beneficiar în concordanță cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 - 2020.

Studiu de caz 1.

Modalități de îmbunătățire a managementului calității în cadrul municipalității Grobbendonk, Belgia.

Centrul Public pentru Ajutor Social al municipalității Grobbendonk (OCMW) din Belgia, în dorința de a îmbunătăți sistemul de management al calității în cadrul instituției, a implementat instrumentul de autoevaluare CAF în anul 2004. OCMW este o autoritate locală independentă care oferă servicii sociale locuitorilor din Grobbendonk⁶.

Principalul motiv pentru care a fost ales CAF, în detrimentul altor metode de evaluare, a fost faptul că reprezentanții instituției au considerat că autoevaluarea este mai eficace decât o evaluare externă, rezultatele acestui tip de evaluare instituțională fiind mai ușor asumate atât de către angajați cât și de către cei care conduc instituția. Alte argumente care au înclinat balanța în favoarea CAF au fost costurile relativ mici și implicarea mare a personalului angajat în întregul proces⁷.

Procesul CAF a cuprins următorii pași:

6

European Institute of Public Administration, 2013

7

Peeters, Slendsens, & Staes, Octombrie 2005

1. Stabilirea echipei pentru autoevaluarea CAF

Echipea pentru autoevaluare a fost compusă din 11 persoane, desemnate din toate liniile ierarhice, de la președintele instituției până la asistenții sociali și bucătarul centrului de îngrijire. Astfel, echipa creată a fost reprezentativă pentru instituție și totodată a inclus diverse puncte de vedere și experiențe dobândite în practică⁸.

2. Trainingul echipei

În cadrul sesiunii de training a fost discutată în detaliu procedura CAF: au fost explicate criteriile și metodologia utilizate și au fost detaliate așteptările existente. De asemenea, s-a discutat despre managementul calității și despre beneficiile pe care le aduce pentru instituție și pentru angajați implementarea eficientă a unui astfel de mecanism. Pentru a oferi o imagine de ansamblu, au fost prezentate celelalte modele de evaluare precum și motivele pentru care s-a optat pentru CAF⁹.

3. Pregătirea și derularea sesiunilor de autoevaluare

Autoevaluarea a fost realizată în cinci sesiuni de lucru, distribuite pe parcursul a trei luni. Sesiunile de lucru au fost moderate de două persoane și s-a dovedit că rolul acestora este deosebit de important pentru ca fiecare persoană din echipa să își aducă propria contribuție la procesul de evaluare. Manualul CAF prevede mai multe criterii și sub-criterii care trebuie evaluate. Pentru fiecare criteriu echipa a găsit exemple concrete din practicile din cadrul instituției, iar apoi fiecare membru al echipei a acordat un punctaj respectivului criteriu, pentru ca mai apoi întreaga echipă să hotărască asupra unui punctaj final comun. Pe parcursul sesiunilor a devenit clar că în acest proces de evaluare unele persoane din echipă exercită o anumită influență asupra celorlalți - lucru determinat și de diferitele poziții ierarhice. Rezultatele sesiunilor de autoevaluare, cuprinzând evaluarea și o serie de nevoi și propuneri pentru de îmbunătățire, au fost cuprinse în raportul de evaluare CAF.

4. Elaborarea planului de acțiune CAF

Pe baza raportului de evaluare CAF au fost stabilite prioritățile pe ariile care necesitau îmbunătățiri și au fost selectate primele 10 pentru a fi incluse în planul de acțiune. Apoi, pentru fiecare dintre cele 10 ariile prioritare au fost elaborate măsuri concrete pentru optimizare. Acest plan de măsuri a constituit planul de acțiune CAF, implementat ulterior în cadrul instituției.

8

Peeters, Slendsens, & Staes, Octombrie 2005

9

Peeters, Slendsens, & Staes, Octombrie 2005

❖ Principalele beneficii rezultate

Procesul de autoevaluare a dus la formularea și implementarea unor măsuri concrete prin care au fost remediate acele ariile care prezentau cele mai mari nevoi de îmbunătățire. Spre exemplu, printre priorități s-a numărat alinierea atitudinii conducerii la misiunea și obiectivele declarate ale instituției. În acest scop, a fost reorganizat managementul, astfel încât să fie mai apropiat de personalul din cadrul instituției, să se asigure că toate activitățile instituției sunt în acord cu viziunea și valorile declarate și să sporească expertiza în rândul conducerii. Un sondaj derulat ulterior a arătat că personalul din toate liniile ierarhice a perceput schimbările adoptate ca având efecte pozitive în cadrul instituției¹⁰.

Procedura de autoevaluare CAF a fost un pas important în îmbunătățirea managementului calității în instituție și a adus rezultate concrete, al căror efect pozitiv a fost resimțit de întreaga echipă. În decursul implementării CAF au putut fi observate o serie de elemente care au influențat procesul de autoevaluare și, drept urmare, trebuie luate în considerare pe viitor. Un astfel de element este influența exercitată de anumite persoane din grupul de evaluare asupra celorlalți, fapt ce poate duce la rezultate care reflectă dorințele câtorva persoane în loc să reflecte nevoile reale din instituție¹¹. Acest fapt nu surprinde, întrucât ierarhiile profesionale pot afecta dinamica unui grup, chiar și când acesta ar trebui să funcționeze independent de ierarhiile existente. Aici intervine rolul moderatorului din cadrul sesiunilor de lucru, care poate diminua aceste influențe prin modul în care gestionează dinamica de grup.

Un alt aspect care trebuie luat în considerare este acela că, atunci când se discută exemple din practică, situații reale din cadrul instituției, tendința generală este de a alege doar exemple pozitive și de a le formula foarte prudent¹². Există o oarecare rețineră în a numi lucrurile așa cum sunt și în a indica cu claritate problemele existente. În acest caz, foarte important este trainingul echipei pentru evaluare, unde trebuie abordată în profunzime tema evaluării oneste, astfel încât toți participanții să capete încredere că scopul procesului de evaluare este de a descoperi problemele existente pentru a putea fi îmbunătățite, nu de a prezenta o realitate cosmetizată care să nu supere pe nimeni.

10

Comisia Europeană, 2015

11

Peeters, Slendsens, & Staes, Octombrie 2005

12

Peeters, Slendsens, & Staes, Octombrie 2005

Studiu de caz 2.

Asigurarea managementului calității în autoritatea administrativă a districtului Rohrbach, Austria.

În cadrul autorității administrative a districtului Rohrbach, evaluarea CAF este înțeleasă ca parte integrată a managementului calității asumat și practicat în cadrul instituției. Mai precis, prin implementarea CAF, instituția a avut ca obiective:

- evaluarea calității proceselor din cadrul instituției și a serviciilor pe care aceasta le oferă;
- identificarea viziunii, a valorilor și strategiilor care au aplicabilitate în instituție
- identificarea modalității de relaționare/raportare dintre conducere și subaltern, respectiv a relaționării dintre instituție și cetățeni/grupuri de interese (engl. stakeholders);
- elaborarea de puncte cheie care să ghideze dezvoltarea instituției în acord cu managementul total al calității (TQM).

În cadrul autorității administrative a districtului Rohrbach, prin procesul de evaluare CAF au fost identificate deopotrivă punctele forte ale instituției și slăbiciunile acesteia, precum și provocările cu care se confruntă. Pe baza acestei analize au fost elaborate obiective pentru dezvoltarea instituției, astfel încât să valorifice atuurile și să remedieze punctele slabe identificate, precum și un plan de lucru, cu măsuri concrete, termene de livrare și responsabili, pentru a atinge aceste obiective.

Procesul de evaluare CAF a inclus următorii pași:

1. Organizarea

1.1. Crearea echipei responsabilă cu derularea procedurii CAF

1.2. Numirea unui responsabil pentru calitate

1.3. Informarea personalului privind implementarea CAF, și susținerea unui referat despre managementul calității

% Autoevaluarea CAF

2.1. Alegerea echipei

Instituția și-a propus să includă un număr cât mai mare de persoane în procesul de evaluare, astfel că a fost creată o echipă de 21 de persoane. Echipa a fost compusă astfel încât să includă persoane din toate liniile ierarhice și grupurile de lucru, iar femeile și bărbații să fie reprezentați în mod echilibrat.

2.2. Trainingul echipei

În cadrul trainingului au fost explicate rolul și sarcinile echipei, procedurile și modurile de lucru. Cum la baza muncii de evaluare sta un set de chestionare CAF, întrebările din aceste chestionare au fost discutate acolo unde au existat întrebări și au fost lămurite neclaritățile existente.

2.3. Evaluarea individuală

Pentru pregătirea workshopului de autoevaluare CAF, fiecare membru al echipei a realizat o evaluare individuală. Pentru această etapă au fost alocate patru săptămâni, timp în care membrii echipei de evaluare CAF au putut realiza evaluarea individuală singuri sau lucrând alături de alți colegi, care puteau fi sau nu parte a echipei de evaluare.

2.4. Pregătirea workshopului de autoevaluare CAF

Pentru a asigura o dinamică de lucru pozitivă, productivă în cadrul workshopului, s-a apelat la un moderator cu experiență în domeniu. Astfel, fiecare participant a fost implicat activ în discuții, și-a putut aduce contribuția, iar exercițiile și discuțiile au rămas concentrate pe obiectivele stabilite. De asemenea, pentru a favoriza schimbul de experiențe și procesele de învățare inter-instituționale, au fost invitați și observatori externi.

2.5. Derularea workshopului

Workshopul s-a desfășurat pe durata a două zile, iar echipa de evaluare a fost împărțită în două grupe de lucru. Grupele au lucrat atât în paralel, cât și împreună, în plen. Au lucrat separat și și-au prezentat și discutat rezultatele în plen, în repetate rânduri, pe parcursul celor două zile de workshop. În sesiunile de lucru au fost identificate punctele forte și punctele slabe ale instituției în domeniul managementului calității și au fost elaborate propuneri de îmbunătățire.

2.6. Realizarea raportului de autoevaluare CAF

În final, rezultatele și propunerile obținute în workshop-ul de evaluare au fost integrate într-un raport final, care a constituit baza pentru elaborarea planului de acțiune CAF.

3. Planul de acțiune CAF

3.1. Atelier de lucru pentru elaborarea planului de acțiune CAF

Propunerile de îmbunătățire, obținute în urma evaluării, au fost mai departe prelucrate într-un atelier de lucru/workshop pentru elaborarea planului de acțiune CAF. În acest cadru, propunerile identificate au fost prioritizate, iar pe baza lor au fost elaborate o serie de obiective și un catalog de măsuri concrete pentru atingerea lor.

3.2. Redactarea planului de acțiune

Rezultatul atelierului de lucru descris anterior a fost planul de acțiune CAF, un document care conține obiectivele pentru asigurarea și îmbunătățirea calității proceselor și serviciilor, precum și un catalog de măsuri concrete pentru atingerea fiecărui obiectiv, inclusiv termene de realizare și persoane responsabile.

3.3. Informarea personalului

Planul de acțiune CAF a fost integrat în documentul de planificare a activităților pentru anul următor și prezentat în cadrul unei ședințe organizate cu tot personalul din cadrul instituției.

❖ Principalele beneficii rezultate

În cadrul evaluării CAF nu se urmărește obținerea unui punctaj cât mai mare (care ar indica excelența în managementul calității). În centrul evaluării se află dialogul și schimbul de experiențe și informații, pe baza cărora sunt elaborate propuneri de îmbunătățire potrivite nevoilor reale ale instituției și asumate de persoanele care lucrează în cadrul instituției respective.

Acest tip de abordare a managementului calității, unde personalul este implicat în determinarea nevoilor instituționale, în elaborarea soluțiilor, dar și în punerea în practică a soluțiilor identificate poartă un important caracter motivațional.

Un alt avantaj al implementării unui sistem de management al calității este că permite îmbunătățirea proceselor de lucru și a serviciilor furnizate, optimizând totodată resursele necesare. Astfel, instituția poate ține pasul cu cerințele tot mai exigente la adresa administrației publice, de a livra rezultate excelente cu minimum de resurse investite.

Autoevaluarea în domeniul managementului calității condusă în acest mod consolidează cultura de feedback din cadrul instituției și promovează un mediu în care problemele nu trebuie justificate și mascate ci, din contra, atunci când apar, ele trebuie identificate și găsite soluții de remediere care să poată fi aplicate în cel mai scurt timp.

Nu în ultimul rând, abordarea prezentată crește transparența instituțională atât în interior, față de personal, cât și în exterior față de cetățeni și totodată sporește încrederea cetățenilor și a partenerilor instituționali.

Ca urmare a eforturilor depuse pentru îmbunătățirea continuă a managementului calității, și a pregătirilor intensive din anul 2012, autoritatea administrativă a districtului Rohrbach a obținut certificatul CAF „Utilizator Efectiv CAF” (în engleză Effective CAF User). Certificatul aduce cu sine un anumit prestigiu și reprezintă un semn al recunoașterii la nivel european al rezultatelor instituției în domeniul managementului calității.

Studiu de caz 3.

Asigurarea calității în administrația publică din Cipru prin introducerea unui sistem transparent de evaluare a funcționarilor publici

În scopul îmbunătățirii calității și promovării eficienței și eficacității în sectorul public, Departamentul pentru Administrația Publică și Personal din cadrul Ministerului

Finanțelor din Cipru a derulat un program pentru elaborarea unui nou sistem de evaluare a funcționarilor publici. Programul a pus accentul pe stabilirea unor obiective profesionale și criterii clare de evaluare, dar și recunoașterea performanței, identificarea nevoilor de îmbunătățire și îndrumare a personalului în atingerea obiectivelor stabilite. Acțiunile întreprinse au vizat:

- Crearea unei culturi organizaționale axată pe performanță și rezultate;
- Creșterea gradului de satisfacție a funcționarilor publici precum și motivarea acestora;
- Încurajarea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici;
- Îmbunătățirea calității serviciilor furnizate cetățenilor;
- Optimizarea proceselor, în acord cu documentele strategice și de planificare;
- Optimizarea resurselor existente în cadrul instituției¹³;

Pentru a determina nevoile existente și direcția de urmat, a fost implementată inițial procedura de auto-evaluare CAF. Principala problemă care trebuia remediată era evaluarea nerealistă, exclusiv pozitivă, a personalului angajat: 97% dintre angajați erau evaluați la momentul respectiv cu calificativul „excelent”¹⁴. S-a constatat că, sistemul de evaluare în care personalul este supraevaluat nu ajută la identificarea nevoilor de îmbunătățire și dezvoltare existente într-o instituție, ci servește exclusiv la crearea unei imagini fals pozitive a respectivei instituții în rapoartele de evaluare. În plus, în lipsa unei evaluări profesionale realiste, nu există informații despre performanța persoanelor care lucrează în instituții, și totodată, rămâne neclar care sunt de fapt așteptările privind performanța lor. De asemenea, faptul că nu se face o diferență bazată pe munca prestată de fiecare funcționar, înseamnă că persoanelor care lucrează bine nu le sunt recunoscute eforturile, iar acest lucru este demotivant și are în cele din urmă un impact negativ asupra productivității la locul de muncă, dar și asupra calității serviciilor.¹⁵

Pentru a remedia problema, Departamentul pentru Administrație Publică și Personal, lucrând împreună cu o firmă privată de consultanță, a dezvoltat un nou sistem de evaluare al funcționarilor publici. Informațiile necesare, care au stat la baza elaborării acestui sistem de evaluare au fost colectate prin două metode: în cadrul unor workshop-uri, la care au participat toate părțile interesate, respectiv printr-o serie de

13

Consuelo Hidalgo, Agenția Națională pentru Evaluarea Politicilor Publice și a Calității Serviciilor, Spania, 2010

14

Consuelo Hidalgo, Agenția Națională pentru Evaluarea Politicilor Publice și a Calității Serviciilor, Spania, 2010

15

Consuelo Hidalgo, Agenția Națională pentru Evaluarea Politicilor Publice și a Calității Serviciilor, Spania, 2010

chestionare adresate funcționarilor publici. Ideea care a stat la baza acestui sistem de evaluare a fost aceea de a îndruma și motiva fiecare persoană care lucrează în instituții publice să contribuie la realizarea obiectivelor instituționale, prin stabilirea și atingerea unei serii de obiective individuale profesionale¹⁶.

Competențele prevăzute diferă de la poziție la poziție, în funcție de nivelul ierarhic și de gradul de răspundere asociat respectivei funcții. Noul sistem de evaluare include, pe lângă cadrul de competențe, o serie de alte documente printre care se numără: ghid de utilizare; calendar anual al procedurilor pentru evaluarea performanței; note îndrumătoare privind pregătirea și moderarea ședințelor și întâlnirilor prevăzute în cadrul evaluării; instrucțiuni privind stabilirea obiectivelor SMART; note îndrumătoare privind gestionarea performanțelor slabe și alte documente utile pentru gestionarea și implementarea evaluării¹⁷.

Sistemul de evaluare elaborat în Cipru îmbină câteva elemente cheie:

- Stabilește un catalog de competențe pentru diferitele nivele ierarhice, în acord cu nivelul de răspundere;
- Criteriile de evaluare sunt clar definite și transparente, astfel încât funcționarii publici știu cu exactitate ce se așteaptă de la ei;
- Se urmărește identificarea nevoilor de îmbunătățire și găsirea de soluții (spre exemplu prin programe de formare profesională și perfecționare);
- Sunt stabilite o serie de obiective profesionale individuale, care contribuie la realizarea obiectivelor instituționale;
- Procesul de evaluare și de acordare de sprijin în atingerea obiectivelor stabilite este unul continuu, care se desfășoară pe parcursul întregului an.

❖ Principalele beneficii rezultate

Un astfel de sistem de evaluare al personalului din cadrul unei instituții publice aduce o contribuție majoră în domeniul managementului calității. Pe de o parte sistemul permite optimizarea proceselor de lucru și a serviciilor în beneficiul cetățenilor. Pe de altă parte creează claritate, siguranță și transparență pentru persoanele care lucrează în instituție, întrucât oferă obiective individuale clare și îndrumare pentru atingerea lor.

16

National School of Government International (May 2014): Cyprus Public Service Performance Appraisal - Policy, Procedures and „How to” Toolkit

17

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Cyprus#Employee_performance_appraisal_system_in_the_Cyprus_public_service

Pe termen lung, un sistem de evaluare al funcționarilor publici aplicat superficial, în care aproape toată lumea primește același calificativ, nediferențiat, nu aduce beneficii. Desigur, poate fi o cale de a prezenta în exterior o imagine model a instituției, un miraj al unei organizații în care toată lumea lucrează excelent și totul decurge optim. Însă negarea problemelor existente și prezentarea unei imagini false nu conduce decât la stagnarea și chiar la degradarea proceselor de lucru, a climei profesionale și a calității serviciilor pe care instituția le oferă.

Elaborarea și aplicarea continuă a unui sistem riguros de evaluare a personalului, ca parte integrată a managementului calității, consumă timp. Însă, pe termen mediu și lung, timpul investit în această activitate este economisit prin faptul că sunt optimizate procesele de lucru, crește motivația și performanța, iar munca depusă în cadrul instituției devine, progresiv, mai eficientă.

Prin urmare performanța instituțională crește, calitatea proceselor și mai ales a serviciilor se îmbunătățește, în timp ce resursele utilizate rămân aceleași. În cele din urmă, odată cu îmbunătățirea calității serviciilor oferite, crește și încrederea cetățenilor în instituția publică. Nu doar serviciile de calitate sunt cele care consolidează încrederea într-o instituție, ci și faptul că aceasta își evaluează personalul și procesele interne în mod continuu, transparent și riguros, căutând să identifice problemele cu care se confruntă și măsurile necesare pentru a le remedia și a îmbunătăți continuu calitatea serviciilor cu care vine în întâmpinarea cetățenilor.

Un sistem de evaluare al personalului precum cel implementat în Cipru, cu criterii clare și obiective bine definite pentru fiecare funcție, are efecte pozitive și asupra funcționarilor publici. Sistemul de evaluare aduce claritate, astfel încât fiecare persoană care lucrează în instituția publică să știe cu certitudine care sunt obiectivele sale profesionale, cum contribuie acestea la realizarea obiectivelor instituționale, ce așteptări există pentru postul respectiv și care sunt criteriile pe baza cărora îi este evaluată munca angajatului.

Studiu de caz 4.

Introducerea sistemului de management al calității totale (TQM) în instituția Inspekția Muncii, Austria

Cu scopul de a îmbunătăți calitatea serviciilor oferite și de a valorifica resursele existente, Inspekția Muncii din Austria a derulat un proiect pilot în cadrul căruia a introdus managementul calității în inspectoratele teritoriale de muncă din Viena, Linz și Innsbruck, pentru ca mai apoi să implementeze sistemul și în restul inspectoratelor teritoriale de muncă¹⁸.

18

Jenner, Managementul total al calității în Inspekția Muncii: Drumul nu reprezintă scopul, dar este factorul cheie într-un proces de transformare, Iunie 2002

Scopul programului a fost de a aduce îmbunătățiri în patru arii:

- Îmbunătățirea calității serviciilor și orientarea către clienți, pentru a crește credibilitatea instituției;
- Creșterea eficacității, astfel încât odată cu progresul instituțional să crească și impactul pe care inspectoratele îl au în relațiile externe;
- Creșterea eficienței, însemnând optimizarea proceselor interne, astfel încât să se obțină rezultate mai bune cu aceleași resurse, iar gradul de satisfacție profesională a personalului să crească;
- O mai bună calificare a personalului, astfel încât să fie valorificate cunoștințele, capacitățile și competențele deja existente în instituție⁵ %

Programul a început cu o sesiune de training privind managementul calității, la care a fost invitat să participe întregul personal angajat, indiferent de linia ierarhică. În cadrul acestor training-uri au fost clarificate punctele care ridicau cele mai mari temeri în rândul participanților, și anume:

- Managementul calității nu este un instrument de control suplimentar, ci un instrument prin care fiecare este responsabil pentru îmbunătățirea propriilor condiții de muncă și a calității propriei munci;
- Prin managementul calității nu se caută vinovații, ci posibilitățile de îmbunătățire;
- Managementul calității nu este un instrument care urmărește să justifice rezultatele, ci un instrument pentru îmbunătățirea rezultatelor cu utilizarea acelorași resurse;
- Managementul calității oferă oricui dorește să îmbunătățească ceva, posibilitatea de a acționa în acest sens²⁰.

Principalii pași parcurși în introducerea sistemului de management al calității TQM au constat în:

- Analiza stării de fapt și identificarea nevoilor de îmbunătățire (etapă la care a fost invitat să participe tot personalul din inspecțiile teritoriale);

19

Jenner, Managementul total al calității în Inspekția Muncii: Drumul nu reprezintă scopul, dar este factorul cheie într-un proces de transformare, Iunie 2002

20

Jenner, Managementul total al calității în Inspekția Muncii: Drumul nu reprezintă scopul, dar este factorul cheie într-un proces de transformare, Iunie 2002

- Formularea ghidului calității, comun pentru toate inspectoratele, pe baza analizei realizat în pasul anterior;
- Elaborarea măsurilor necesare pentru atingerea obiectivelor privind calitatea (prevăzute în ghidul calității), în fiecare inspectorat în parte²¹.

Prin abordarea aleasă, s-a reușit o implementare unitară a managementului calității în inspectoratele teritoriale, care în același timp a lăsat suficient loc nevoilor specifice fiecărui inspectorat.

❖ Principalele beneficii rezultate

Sistemului de management al calității a însemnat introducerea unei serii de schimbări în modul de lucru al instituției Inspekția Muncii, prin care aceasta a devenit mai eficientă, iar calitatea serviciilor oferite a crescut. De exemplu, a fost implementată o procedură prin care deciziile (potențial) divergente să fie recunoscute timpuriu și să poată fi convenită rapid o soluție unitară pentru respectivul caz și pentru alte cazuri similare viitoare.

Introducerea sistemului pentru managementul calității a adus cu sine o schimbare radicală în modul în care sunt percepute greșelile în cadrul instituției. Scopul principal nu mai este acela de a găsi vinovați sau de a justifica propriile acțiuni, ci de a căuta soluții constructive pentru remediere și totodată de a înțelege fiecare greșală ca pe o șansă de îmbunătățire pe termen lung.

Au fost create platforme interne online (interactive și actualizate continuu) pentru schimb de informații și experiențe, prin intermediul cărora toate persoanele care lucrează în instituție să aibă acces la aceleași resurse și canale de comunicare” % Managementul calității a fost acceptat și asumat de întregul personal, iar încrederea și colaborarea între inspectoratele teritoriale și Inspekția Muncii s-au intensificat.

Concluzii și recomandări

Calitatea serviciilor oferite cetățenilor de instituțiile publice este determinată în mare măsură de calitatea muncii prestate de persoanele care lucrează în acele instituții. De aceea, în cadrul evaluării CAF nu se urmărește obținerea unui punctaj cât mai mare (care ar indica excelența în managementul calității). În centrul evaluării se află dialogul și schimbul de experiențe și informații, pe baza cărora sunt elaborate propuneri de îmbunătățire potrivite nevoilor reale ale instituției și asumate de persoanele care lucrează în cadrul ei.

Procesul de auto-evaluare CAF a adus în atenția instituției realități precum faptul că influența exercitată de anumite persoane din grupul de evaluare asupra celorlalți poate duce la rezultate care reflectă dorințele câtorva persoane în loc să reflecte nevoile reale din instituție. Deși este cunoscut faptul că ierarhiile profesionale pot afecta dinamica unui grup, acest tip de influență poate fi diminuată dacă persoana care moderează discuțiile în cadrul grupului de evaluare reușește să dinamizeze discuțiile și să creeze un spațiu de discuție deschis, în care fiecare punct de vedere este la fel de important.

O altă provocare identificată în cadrul procesului de auto-evaluare este aceea că personalul din cadrul instituției ezită să spună care sunt problemele cu care se confruntă în activitatea de zi cu zi, având temeri că ar putea fi sancționați de superiorii ierarhici. Pentru ca auto-evaluarea instituțională să fie una eficientă, personalului participant la acest proces trebuie să îi fie explicat foarte clar de ce este important ca evaluarea să fie una onestă. Este absolut necesar ca participanții să capete încredere că scopul procesului de evaluare este acela de a descoperi problemele existente pentru a putea fi îmbunătățite, nu de a prezenta o realitate cosmetizată care să nu supere pe nimeni.

În plus, pentru a obține rezultate apropiate de situațiile întâlnite în practica profesională este important ca echipa de autoevaluare să fie formată din persoane din toate liniile ierarhice. Doar în acest fel rezultatele și măsurile pentru creșterea calității vor fi relevante pentru toată lumea și vor aduce un aport real la optimizarea proceselor de lucru.

Implementarea unui sistem de management al calității eficient permite îmbunătățirea proceselor de lucru și a serviciilor furnizate, optimizând totodată resursele necesare. Astfel, instituția poate ține pasul cu cerințele tot mai exigente la adresa administrației publice, de a livra rezultate excelente cu minimum de resurse investite.

Implementarea unui astfel de mecanism poate aduce o schimbare radicală în modul în care sunt percepute greșelile în cadrul instituției. Scopul principal nu mai este acela de a găsi vinovați sau de a justifica propriile acțiuni, ci de a căuta soluții constructive pentru remediere și de a înțelege fiecare greșeală ca pe o șansă de îmbunătățire pe termen lung.

Procesul de autoevaluare poate avea ca rezultat formularea și implementarea unor măsuri concrete prin care să fie remediate arile care prezintă cele mai mari nevoi de îmbunătățire. Spre exemplu, alinierea atitudinii conducerii și personalului instituției la misiunea și obiectivele declarate ale instituției.

În lipsa unei evaluări profesionale realiste, nu există informații despre performanța persoanelor care lucrează în instituții, și totodată, rămâne neclar care sunt de fapt așteptările privind performanța lor. De asemenea, faptul că nu se face o diferență bazată pe munca prestată de fiecare funcționar, înseamnă că persoanelor care lucrează bine nu le sunt recunoscute eforturile, iar acest lucru este demotivant și are în cele din urmă un impact negativ asupra productivității la locul de muncă, dar și asupra calității serviciilor. Sistemul de evaluare în care personalul este supraevaluat nu ajută la identificarea nevoilor de îmbunătățire și dezvoltare existente într-o instituție, ci servește exclusiv la crearea unei imagini fals pozitive a respectivei instituții în rapoartele de evaluare¹ %

Un sistem în care evaluarea funcționarilor publici decurge superficial, transmite mesajul că munca și eforturile lor nu sunt luate în serios și nu sunt apreciate, iar acest fapt are un efect demoralizant pentru persoanele care lucrează în administrația publică. Un sistem de evaluare riguros, care urmărește constant îmbunătățirea calității, semnaleză că munca fiecăruia este importantă, iar performanța este recunoscută și apreciată - creând astfel factorul motivațional necesar pentru buna funcționare a unei instituții.

Nu în ultimul rând, când scopul principal al evaluării este să identifice nevoile de îmbunătățire, să găsească soluțiile corespunzătoare și să acorde îndrumare pentru atingerea obiectivelor stabilite, atunci se creează un mediu de lucru în care feedbackul contribuie la dezvoltarea profesională a personalului, iar calitatea, eficiența și eficacitatea sunt încurajate.

Cadrul comun de autoevaluare (CAF - Common Assessment Framework) este un instrument de autoevaluare, creat de către Institutul European de Administrație Publică (EIPA), special gândit pentru nevoile administrației publice, cu scopul de a asigura și de a îmbunătăți managementul calității în instituțiile publice.

Managementul total al calității (TQM - Total Quality Management) este un sistem de management al calității care urmărește îmbunătățirea serviciilor prin optimizări continue, derivate din feedbackul primit periodic; în centrul sistemului se află îmbunătățirea continuă, recunoașterea rolului fiecăruia în cadrul organizației, precum și munca în echipă.

ISO 9001 - Standarde elaborate de Organizația Internațională de Standardizare prin intermediul cărora sunt stabilite cerințele pentru sisteme de management al calității și se creează cadrul de îmbunătățire a managementului proceselor/activităților instituției care le aplică.

Bibliografie

Autoritatea administrativă a districtului Rohrbach. (Octombrie 2013). Prezentare cu ocazia decernării certificatului CAF.

Autoritatea administrativă a districtului Rohrbach. (Martie, 2013). Informationen der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach / Publicația informativă periodică a autorității administrative a districtului Rohrbach.

Autoritatea administrativă a districtului Rohrbach. (Octombrie 2013). BH Aktuell - Informationen der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach (Publicația informativă periodică a autorității administrative a districtului Rohrbach).

Comisia Europeană, (2015), Calitatea administrației publice. Comisia Europeană, Directoratul General Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune.

Comisia Europeană, (2017), European Semester Thematic Factsheet: Quality of Public Administration

Consuelo Hidlago, Agenția Națională pentru Evaluarea Politicilor Publice și a Calității Serviciilor, Ministerul Președinției, Spania. (2010). Evaluarea valorii adăugate la obiectivele Strategiei Lisabona. Președinția Spaniei.

European Institute of Public Administration (EIPA) (2013). CAF External Feedback. Maastricht, Olanda: European CAF Resource Centre.

European Institute of Public Administration (EIPA) (2013). CAF 2013 Manual: Improving Public Organisation through Self-Assessment

European Institute of Public Administration (EIPA) (2013). Improving Public Organisation through Self-Assessment: External Feedback / Îmbunătățirea organizațiilor din sectorul public prin autoevaluare: feedback extern

European Institute of Public Administration (EIPA) (2011). Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity - What Next?

Greiner, M. (2013), Managementul calității în administrația publică: autoevaluarea în sprijinul modernizării administrației publice, exemplul autorității administrative a districtului Rohrbach.

Cyprus Public Service Performance Appraisal - Policy, Procedure and "How to" Toolkit, International, N. S. (2014).

Informationen der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach (Publicația informativă periodică a autorității administrative a districtului Rohrbach).

Institutul European pentru Administrația Publică. (2008). Cadrul Comun pentru Evaluare - CAF: îmbunătățirea unei organizații prin autoevaluare. Centrul pentru Resurse CAF.

Institutul European pentru Administrația Publică. (2013). CAF External Feedback. Maastricht, Olanda: European CAF Resource Centre.

Institutul European pentru Administrația Publică. (2013). The Common Assessment Framework (CAF) - Improving Public Organisation through Self-Assessment.

Jenner, P. (Iunie 2002), Managementul total al calității în Inspekția Muncii: Drumul nu reprezintă scopul, dar este factorul cheie într-un proces de transformare. Wiener Zeitung: Verwaltung Innovativ (Administrația Inovativă).

Jenner, P. (Noiembrie 2002), Managementul total al calității în Inspekția Muncii: rezultatele managementului calității în Inspekția Muncii - multe etape sau politica pașilor mici. Wiener Zeitung: Verwaltung Innovativ (Administrația Inovativă).

KDZ Centrul pentru Cercetarea Administrației Publice. (accesat la 24.05.2018). KDZ Centrul pentru Cercetarea Administrației Publice. Von <https://kdz.eu/de/node/1791> abgerufen

Organizația Internațională pentru Standardizare - ISO. (2015). Principiile managementului calității. Geneva, Elveția: Secretariatul Central ISO.

Organizația Internațională pentru Standardizare - ISO. (2018). <https://www.iso.org/home.html>. Retrieved 06 07, 2018, from ISO.org: <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>

Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020.

Peeters, G., Slendsens, J., & Staes, P. (Octombrie 2005). TQM Managementul Total al Calității - Dezvoltarea claității în administrația locală prin CAF, cazul Centrului Public pentru Ajutor Social (OCMW) din Grobbendonk. Grobbendonk, Belgia.

Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe. Comparative Analysis, Lucica MATEI, Corina-Georgiana LAZĂR, 2011.

Standards Stores. (2018). <https://standards-stores.com>. Retrieved 06 06, 2018, from Standards -Stores.com: <http://the9000store.com/iso-9001-2015-requirements/what-is-iso-9001-quality-management-system/>

Vakalopoulou, M. A., Tsiotras, G., & Gotzamani, K. (2013, 11). Implementing CAF in PublicAdministration: Best Practices in Europe - obstacles and challenges. Benchmarking: An International Journal, pp. 744-764.

Viziunea Grupului de Exterți CAF, Budapesta 2011. Citată în: Staes P., P, Thijs N.; Stoffels A., Geldof S. (2011). Cinci ani de CAF 2006. De la adolescență la maturitate - ce urmează? Institutul European pentru Administrația Publică.

Waldhart, I. (2014). Managementul și controlul calității în administrația publică. Mittweida, Austria.

Asociația pentru Management de Proiect - APM. (2018). <https://www.apm.org.uk>. Retrieved 06 05, 2018, from APM.org.uk: <https://www.apm.org.uk/body-of-knowledge/delivery/quality-management/>

ASQ. (2018). <https://asq.org/>. Retrieved 06 05, 2018, from ASQ.org: <http://asq.org/learn-about-quality/quality-management-system/>

