

Convergența politicilor de promovare a managementului calității totale în administrațiile publice ale statelor balcanice, membre ale UE*

Ani MATEI

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
amatei@snsps.ro

Carmen SĂVULESCU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
csavulescu@snsps.ro

Rezumat. *În ultimele trei decenii, managementul calității totale (MCT) a fost apreciat ca „modalitate fundamentală pentru îmbunătățirea activității în sectorul public și privat” (Boyne, Walker, 2002, p. 1). În administrațiile publice asistăm, în prezent, la o extensie a politicilor de promovare a MCT cu toate că experiențele nu au fost întotdeauna pozitive.*

Spațiul Administrativ European (SAE) încorporează MCT, în maniere diferențiate la nivel național, dat fiind impactul recunoscut al acestuia asupra eficienței administrației publice, unul din principiile fundamentale ale SAE (Zurga, 2008, pp. 39-49). În contextul analizei evoluției SAE, convergența administrativă va cuprinde și convergența politicilor MCT. De altfel, literatura de specialitate (Hackman, Wageman, 1995) relevă, în contextul construcțiilor naționale a politicilor MCT, conceptele de „validitate convergentă” și „validitate discriminantă”, care reflectă „gradul în care versiunea MCT promulgată de fondatori și observată în practicile organizaționale relevă un set comun de ipoteze și prescripții” (Hackman, Wageman, 1995, pp. 318-319).

* Lucrare realizată cu sprijinul proiectului „Restructurarea programului de formare și cercetare doctorală în domeniile științe politice, științe administrative, sociologie și științe ale comunicării – DOCT”, proiect cofinanțat de Uniunea Europeană prin Fondul Social European, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

Lucrarea de față își propune ca, printr-o analiză comparativă efectuată asupra politicilor MCT din administrațiile publice naționale ale statelor balcanice, membre ale UE: Grecia, Cipru, Slovenia, Bulgaria și România să reliefeze nivelul de convergență al acestora, precum și consistența teoretică a cadrului conceptual și practic de afirmare a MCT.

Analiza comparativă va avea la bază o viziune comprehensivă asupra MCT oferită de Dean, Bowen (1994), Boyne, Walker (2002) conform căreia abordarea acestuia trebuie să fie caracterizată pe propriile principii, practici și tehnici grupate în: orientarea pe client, îmbunătățirea continuă și lucrul în echipă (Boyne, Walker, 2002, pp. 4-5).

Tradiția promovării MCT în administrația publică din statele menționate este relativ recentă: începând cu anii 1990 – Cipru, după 1995 – Grecia și Slovenia și, după 2000 – Bulgaria și România. Totuși, în contextul aderării la UE și al extinderii SAE în Balcani, eforturile acestora de promovare a MCT în administrația publică sunt marcate de acțiuni concrete ce reflectă grade diferențiate de convergență.

În studiul de față se vor face referiri sumare asupra convergenței globale – judecată în raport cu concepția fondatorilor asupra MCT și mai detaliate asupra convergenței relative – judecată prin compararea activităților referitoare la MCT în statele analizate.

Cuvinte-cheie: politicile managementului calității totale, administrație publică, convergență.

Cod JEL: H83.

Coduri REL: 13G, 13J.

Introducere

Preocupările privind promovarea managementului calității totale (MCT) în administrațiile publice sau, mai general, în sectorul public sunt tot mai vizibile, în special în ultimele trei decenii.

În contextul menționat, MCT este apreciat ca „o modalitate fundamentală pentru îmbunătățirea activității în sectorul public și privat” (Boyne, Walker, 2002, p. 1).

Abordările specialiștilor sunt tot mai complexe, iar analizele utilizează instrumente moderne ce se fundamentează atât pe benchmarking, cât și pe integrarea și interpretarea rezultatelor în contextul proceselor de convergență și dinamică administrativă.

Pentru statele balcanice, membre ale UE: Grecia, Cipru, Slovenia, Bulgaria și România – istoriile diferite ale proceselor de integrare europeană vor determina abordări diferite ale politicilor de promovare a calității în administrațiile publice naționale. Preocupări semnificative din această perspectivă regăsim după anii '90, când încep să se contureze, pe agendele de lucru ale autorităților publice, strategiile și politicile de promovare a calității în sectorul public, în general, și administrațiile publice, în special.

O abordare în timp referitoare la MCT arată că preocupările încep în anii '90 în Cipru, după 1995, în Grecia și Slovenia, și după 2000, în Bulgaria și România.

1. Contextul general de analiză a politicilor și strategiilor de promovare a calității

În general, strategiile de promovare a calității în sectorul public în statele menționate au coincis sau au succedat strategiile de reformă a sectorului public. Acestea din urmă au vizat introducerea unei culturi „manageriale” și a mecanismelor bazate pe piață în sectorul public, reorientarea administrațiilor publice de la orientarea spre producători la cea bazată pe „client” sau „cetățean” (Borzelay, 1992), îmbunătățirea „performanțelor” administrației publice și prestarea unor servicii de o mai bună calitate către „clienți” (Engel, 2003, p. 18).

Adâncind analiza, Engel (2003) face referiri la faptul că impulsul actual către promovarea calității, utilizarea inițiativelor și instrumentelor privind managementul calității au fost adesea asociate cu „paradigma Noului Management Public având bazele în managerialismul din sectorul privat și teoria alegerii publice” (Hood, 1991). De altfel chiar și unele programe guvernamentale, cum este cel al administrației Clinton în SUA, au promovat cu tărie managementul calității în administrația federală (Gore, 1996). Iar pentru

Marea Britanie introducerea Noului Management Public în unele domenii, cum este cel al sănătății, a determinat ca politicile de calitate să devină „un element al reformelor managementului public” la sfârșitul anilor ’80, prin așa-numitul model al „noului management public care caută excelență” (Ferlie et al., 1996, p. 13).

Engel (2003) arată, de asemenea, că această nouă căutare a calității și promovarea utilizării modelelor de excelență în afaceri accentuează dezvoltarea culturii organizaționale, implicarea personalului și managementul resurselor umane, investiția în resurse umane, valorile organizaționale de „învățare” (Broekmate et al., 2001, p. 319).

În contextul referirilor la vechea școală de administrație și management a lui Herbert Simon, autorii menționați apelează la tema privind modernizarea administrației publice prin promovarea noii culturi a calității care pare a fi potrivită pentru aplicarea în birocrațiile „tradiționale”, cu accent pe nevoile și valorile furnizorilor de servicii publice și ale organizațiilor acestora” (Engel, 2003, p. 18).

La sfârșitul secolului trecut, preocuparea pentru calitate putea fi apreciată ca un curent universal al modernizării sau reformei administrative, curent ce a cuprins atât statele membre ale OECD, cât și pe cele membre ale UE. Chiar în prima jumătate a anului 2002, o cercetare condusă de Președinția spaniolă a UE a arătat că, în mod teoretic, în toate statele membre ale UE au fost lansate inițiative privind calitatea și utilizarea instrumentelor managementului calității. Totodată, cercetarea comparativă menționată a evidențiat atât asimetria proceselor de externalizare și internalizare a bunelor practici la nivelul organizațiilor publice, cât și similitudini și diferențe semnificative. O cercetare similară asupra problematicii calității în administrațiile publice ale statelor membre UE a fost realizată și în 2005 de Președinția slovenă a UE. După 2005, analize relevante privind managementul calității în administrațiile publice fac obiectul Grupului Serviciilor Publice Inovatoare (IPSG), care se va concentra asupra a trei problematici considerate prioritare:

- cadrul de autoevaluare a funcțiilor publice (CAF);
- conferințele asupra calității;
- studii și analize asupra managementului calității.

În 2007, IPSG va prezenta informații asupra managementului calității din administrațiile publice ale statelor membre ale UE sub forma unei analize comparative, un tablou publicat în rețeaua administrațiilor publice europene (EUPAN).

În Februarie 2008, Slovenia a pus în operă un proiect de mare amploare prin care se analizează într-o manieră comparativă managementul calității în administrațiile publice ale statelor membre UE. Obiectivul acestui studiu era

înțelegerea progreselor și a situației actuale a managementului calității în rândul statelor membre UE (Zurga, 2008, pp. 5-6).

În cercetarea menționată, două direcții principale au fost urmărite:

1) analiza comparativă a managementului calității în administrațiile publice din interiorul UE, analiză ce va constitui una din principalele contribuții la a 5-a Conferință a Calității din Administrațiile Publice, ce a avut loc la Paris, în octombrie 2008;

2) o întărire a transparenței și a vizibilității analizelor comparative existente (ameliorarea/îmbunătățirea analizei generale (nivel 1), mai mare acces la informații complementare și/sau mai multe detalii (nivel 2)).

Analizele realizate, precum și literatura de specialitate (Pollitt, Bouckaert, 1995, EIPA, 1996, Löffler, 1996, Engel, 2003, Zurga, 2008) evidențiază o serie de diferențieri ce sunt, în continuare, prezentate în contextul general al problematicii managementului calității în administrația publică. Succint, acestea pot fi descrise prin (Engel, 2003, pp. 18-19):

- deși există un „vocabular” european referitor la calitate, direcțiile de schimbare și valorile care evidențiază îmbunătățirile în domeniul calității sunt diferite de la o țară la alta și de la o inițiativă la alta;
- atenția pe care calitatea în administrația publică o primește în cadrul programelor și strategiilor de modernizare administrativă variază puternic de la o țară la alta, iar politicile, strategiile sau instrumentele managementului calității sunt și ele diferite în opțiunile autorităților publice cu responsabilitate la nivel statal;
- noțiunea de calitate în administrația publică și obiectivele asociate promovării calității în sectorul public au caracteristici endemice și de instabilitate în timp;
- o varietate bogată de inițiative și instrumente ale managementului calității pretind că vizează fie îmbunătățirea calității operațiunilor interne ale organizațiilor publice, fie a calității serviciilor prestate către cetățeni și clienți sau (adesea) a celor două;
- „instrumentele” promovate și utilizate și diversele inițiative privind calitatea – deși poartă denumiri similare sau identice – nu au același impact sau chiar urmăresc obiective diferite;
- gradul în care instrumentele și tehnicile managementului calității sunt utilizate în diverse state și la diverse niveluri de guvernare într-o țară variază semnificativ;
- înțelegerea calității în administrația publică este puternic influențată de numeroși factori contextuali independenți cu referire la așa numita „cultură administrativă”, concepția privind rolul administrației și al statului în societate etc.

Prin urmare, cu toate progresele evidențiate în promovarea managementului calității în administrația publică, asemenea multor procese cu reverberații europene, suntem încă departe de o înțelegere comună „europeană” și de o abordare comună a calității în administrația publică, iar cercetarea privind calitatea este și va rămâne, pentru o perioadă de timp semnificativă, diferențiată în principal, prin modalitățile sale de realizare (Engel, 2003). În același timp, cercetarea privind calitatea este din ce în ce mai mult caracterizată de un „amplu” vocabular internațional al reformei managementului (Pollitt, Bouckaert, 2000, p. 180), care este promovat de organizații cum sunt OECD, Banca Mondială sau ONU.

2. Un specific al promovării politicilor de calitate în administrațiile publice naționale ale statelor balcanice

Cu toate că o asemenea analiză care se reliefeze un specific al politicilor de promovare a calității în statele balcanice nu este foarte vizibilă, totuși, anumite concluzii, valabile într-un areal mai extins al Europei Centrale și de Est, ne pot da informațiile necesare și pentru statele balcanice, în care se integrează și cele cinci state analizate în studiul de față.

De asemenea, trebuie să evidențiem faptul că statele „occidentale”, membre ale UE, au reprezentat, pentru Uniunea Europeană și, în special, pentru statele balcanice, rolul de catalizator al politicilor de promovare a calității. Procedul specific cel mai des întâlnit a fost acela al externalizării politicilor și bunelor practici și, inclusiv, al fundamentelor teoretice și practice ale managementului calității.

Caracteristic pentru statele balcanice a fost „slaba calitate a administrației publice”, care asociată cu „nesiguranța și imprevizibilitatea contextului instituțional” (Brunetti et al., 1997) s-au constituit în „factori explicativi și importanți ai colapsurilor economice și ai crizelor” (Verheijen, 2000, p. 25).

Caddy și Vintar (2002) evidențiază mai întâi o creștere lentă și apoi rapidă a interesului pentru politicile de calitate, fapt ce are, în opinia autorilor, trei motivații principale:

- procesele de reformă a statului, în general, și a administrației publice, în special, au cunoscut trei etape de dezvoltare: transformare, consolidare și modernizare (Hesse, 1998). Prin urmare, numai după ce primele două etape au fost finalizate, a putut fi percepută o „diferențiere a calității” (Poschl, 1996). Totodată, sunt remarcate influențele puternice ale experților occidentali, organizațiilor internaționale și programelor de asistență care au fost, cel mai adesea,

fundamentate pe „situații optime” specifice altor state, de regulă occidentale.

- procesele de negociere privind aderarea la UE au întârziat câțiva ani, chiar dacă așa-numitele „criterii Copenhaga” fuseseră adoptate în 1993. Cu excepția Greciei, pentru celelalte state, abia începând cu 1998 s-a acordat atenție dezvoltării capacității administrative și, prin urmare, inițierii și implementării politicilor de calitate.
- creșterea presiunii exercitate de către cetățeni pentru îmbunătățirea serviciilor publice și reconstrucția încrederii în administrația publică.

La aceste considerente mai pot fi adăugate și cele privind absența, în statele analizate, a unor dovezi empirice relevante referitoare la utilizarea sistemelor de management și asigurarea calității în sectorul privat, precum și lipsa de încredere în capacitatea organizațiilor publice de a obține rezultate din utilizarea instrumentelor managementului calității.

Totodată, Talbot (1999), Gooden și McCreary (2001) pun problema dacă „vechea filosofie” a eficienței sau, altfel zis, „îmbunătățirea calității organizațiilor publice prin instrumentele specifice managementului calității derivate din sectorul privat este calea cea mai bună de urmat pentru organizații și dacă prin aceasta se reușește abordarea nevoilor reale ale cetățenilor (nu doar ale clienților) și ale societății în ansamblu” (Engel, 2003, p. 22).

3. Managementul calității totale (MCT) în contextul politicilor de calitate în administrația publică

Conform lui Engel (2003), MCT a fost utilizat pentru început în sectorul privat cu scopul de a monitoriza și evalua pe deplin toate activitățile într-o organizație, care sunt relevante pentru atingerea unor rezultate excelente în afaceri. Adresându-se tuturor activităților dintr-o organizație, MCT este un instrument „holistic” care nu se concentrează în mod special doar pe activități specifice sau pe procese de producție. Așa cum am arătat, la sfârșitul anilor '80/începutul anilor '90, MCT a fost, de asemenea, utilizat în sectorul public. În Europa, cel mai răspândit „model” MCT este deținut, promovat și dezvoltat de Fundația Europeană pentru Managementul Calității (EFQM).

3.1. MCT în organizațiile publice

Un interesant studiu asupra evaluării impactului utilizării MCT în organizațiile publice realizează Boyne și Walker (2002). Acceptat relativ recent ca instrument de management, odată cu creșterea popularității acestuia asupra MCT persistă o serie de întrebări referitoare la conceptul în sine, părțile componente ale acestuia sau chiar similaritatea cu teoria managementului

(Boyne, Walker, 2002, p. 2). Făcând diferențierile de rigoare între calitate și MCT, autori cunoscuți, citați de Boyne și Walker (2002, 2), observă că pornind de la principalele caracteristici ale MCT, promovate de Deming, Juran sau Crosby, nu există consens asupra conținutului conceptului de MCT.

Totuși, afirmă Boyne și Walker (2002), „este posibil să se identifice componentele centrale ale MCT”. Referindu-ne la componentele MCT, trebuie să relevăm o diversitate de abordări categorisite în „tehnici dure”, analoge producției și gestiunii operațiilor, și în „tehnici ușoare”, ce includ abordările calitative ale orientării clientului, lucrul în echipă, pregătirea și implicarea angajatului (Boyne, Walker, 2002, p. 4).

Autorii menționați relevă studiile lui Dean și Bowen (1994), care „oferă o viziune comprehensivă a literaturii și argumentează că abordarea MCT trebuie să fie caracterizată pe propriile principii, practici și tehnici”. În acest context, principiile identificate de Dean și Bowen (1994) se referă la *axarea pe consumator, îmbunătățirea continuă și lucrul în echipă*. Fiecare principiu, în opinia acelorași autori, este implementat printr-un set de practici (culegerea de informații despre client, analiza proceselor organizaționale etc.), iar acestea din urmă sunt sprijinite de o varietate de tehnici (examinări ale clientului, evenimente de *team building* etc.) (Boyne, Walker, 2002, pp. 4-5).

O prezentare sintetică asupra componentelor MCT este redată în tabelul 1.

Tabelul 1

Principiile, practicile și tehnicile MCT

| | Axarea pe client | Îmbunătățirea continuă | Lucrul în echipă |
|-----------|--|---|--|
| Principii | Importanța extremă a furnizării produselor și serviciilor care satisfac nevoile clienților, necesitatea axării largi pe clienți a organizațiilor. | Deplina satisfacție a clientului poate fi obținută doar prin îmbunătățirea proceselor care creează produse și servicii. | Axarea pe consumator și îmbunătățirea continuă sunt realizate cel mai bine prin colaborarea în interiorul organizației și de asemenea cu furnizorii și clienții. |
| Practici | Contactul direct cu clientul; strângerea de informații referitoare la nevoile clientului, utilizarea informațiilor pentru proiectarea și livrarea produselor și serviciilor. | Analiza procesului, reproiectarea, soluționarea problemelor; planifică/ execută/ verifică/acționează. | Caută măsuri de pe urma cărora să beneficieze toate unitățile implicate într-un proces; formarea unor variate tipuri de echipe. |
| Tehnici | Examinări ale clientului și grupurilor-țintă; desfășurarea funcției calității (traduce informația despre client în specificație a serviciului). | Diagrame ale fluxului; analize Pareto; controlul statistic al procesului; diagrame structurale. | Metode de dezvoltare organizațională, cum ar fi grupul tehnic nominal; metode team-building. |

Sursa: Boyne și Walker, 2002, pp. 4-5.

Sursele din literatură citate anterior, precum și experiența privind utilizarea MCT în organizațiile publice guvernamentale ne determină și pe noi, asemeni lui Boyne, Walker (2002), să utilizăm ca fundament al analizei noastre definiția lui Dean și Bowen (1999) a MCT.

Pentru a înțelege mai bine legătura MCT cu managementul public și reformele acestuia în contextul procesului de extindere a Spațiului Administrativ European (SAE), trebuie să relevăm faptul că MCT „se leagă în mod evident și este constituit pe teoria managementului” (Boyne și Walker, 2002, p. 5). Afirmatia de mai sus este susținută și de Spencer (1994), Dean și Bowen (1994), Grant, Shan și Krishan (1994) etc.

Importantă din perspectivă teoretică este și demonstrația lui Hackman și Wageman (1995) asupra „validității convergente și discriminante” a MCT. Argumentele autorilor menționați, expuse de Boyne și Walker (2002, pp. 5-6), relevă, mai degrabă, genul proxim și diferența specifică a conceptului de MCT.

3.2. Convergența politicilor de promovare a MCT

Referindu-ne la convergența politicilor de promovare și implementare a MCT în administrațiile publice, aceasta va îngloba aspectele de compatibilitate, complementaritate sau similitudine ce pot fi observate în politicile naționale referitoare la utilizarea MCT în reformele administrațiilor publice naționale.

Compararea acestora cu o serie de standarde generale reieșite din concepțiile, practicile și experiențele la nivelul UE ne va oferi elementele de determinare a unei așa-numite „convergențe globale”, iar prin compararea inițiativelor, mecanismelor și instrumentelor promovate de statele analizate vom determina „convergența relativă”.

Definite succint, ca mai sus, cele două concepte – convergența globală și convergența relativă – se înscriu în abordările, mai generale, ale convergenței administrative ca proces fundamental de întărire a administrației europene și extindere a Spațiului Administrativ European.

O altă perspectivă privind convergența politicilor MCT poate fi regăsită prin evaluarea performanței pe care o induce MCT în administrația publică. Abordarea aceasta, explicitată coerent și aprofundat de Boyne și Walker (2002), face recurs mai degrabă la rezultatul MCT.

Abordarea propusă de noi va fi o evaluare de proces, cu referire la concepția, structura și conținutul politicilor de promovare a MCT.

În ambele abordări se face simțită necesitatea unor studii empirice, de natură comparativă, ale politicilor MCT, mai precis o evaluare a modului în care MCT a fost operaționalizat.

O trecere în revistă, extrem de sugestivă și benefică studiului nostru, ne oferă aceiași autori Boyne și Walker (2002, pp. 7-9), care au identificat 19 studii referitoare la structura și conținutul MCT în conformitate cu opțiunea teoretică asupra MCT furnizată de Dean și Bowen (1994).

Tabelul 2 oferă o imagine sintetică a conținutului și structurii MCT și a corelației acestuia cu performanța.

Tabelul 2

Conținutul și structura MCT

| Studii | Axarea pe client | Îmbunătățirea continuă | Lucrul în echipă |
|---|--|---|---|
| Anderson, Rungtusanatham, Schroeder & Devaraj (1995), Flynn, Schroeder & Sakakibara (1995b) | Cooperarea internă și externă; satisfacerea clientului. Relațiile cu clientul; relațiile cu furnizorul. | Conducere vizionară; gestiunea procesului; îmbunătățirea continuă. Gestiunea fluxului procesului, procesele de proiectare a produsului, controlul și feedback-ul statistice, sprijinul managementului de vârf. | Implicarea angajatului; gestiunea forței de muncă; atitudinile de lucru. |
| Powell (1995) | O relație mai strânsă cu clientul; o relație mai strânsă cu furnizorul. | Conducere cu angajament; adoptarea și comunicarea MCT: realizarea de cote de nivel; organizație deschisă; mentalitatea zero-defecte; producție flexibilă; îmbunătățirea procesului; măsurarea. | Pregătire intensivă; echipe de management mijlociu; rezolvarea problemelor. |
| Youssef, Boyd & Williams (1996) | Axarea pe client. | Angajamentul managementului de vârf, învățarea organizațională; îmbunătățirea procesului și funcției; învățarea. | Rolul modelelor managementului de vârf; rezolvarea problemelor. |
| Forker, Mendez & Hershauer (1997) | Managementul calității furnizorului. | Management și politica calității; proiectarea produsului/serviciului; managementul procesului; informații despre calitate și raportare, rolul departamentului pentru calitate. | Relațiile cu angajatorul; pregătirea. |
| Hendricks & Singhal (1997) Easton & Jarrell (1998) | Premiile de calitate, axarea pe client, performanța furnizorului și relațiile cu furnizorul. | Axarea pe progres; îmbunătățirea sistematică; accentuarea largă a companiei, recunoașterea MCT ca strategie concurențială critică. | Premiile de calitate Implicarea și perfecționarea angajaților; managementul interfuncțional. |
| Forza and Filippini (1998) | Legătura MCT cu clienții. Legătura MCT cu furnizorii. | Orientarea spre calitate; controlul procesului. | Resursele umane. |
| Rungtusanatham, Forza, Filippini & Anderson (1998) | Cooperarea internă și externă; satisfacerea clientului. | Conducere vizionară; învățare, managementul procesului, îmbunătățirea continuă. | Împlinirea angajatului. |

| | | | |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Samson & Terziovski (1999) | Axarea pe client. | Conducere; planificare strategică; informații și analiză, managementul procesului. | Managementul personalului. |
| Tan, Kannan, Handfield & Ghosh (1999) | Axarea pe client. | Informații și analiză; rolul departamentului pentru calitate, rolul managementului de vârf; realizarea cotelor de nivel; procesele de proiectare a produselor. | Echipe de-a lungul nivelului funcțional; învățare. |
| Brah Woug & Rao (2000) | Axarea pe client. | Managementul calității furnizorului; îmbunătățirea procesului; proiectarea serviciului; recompense pentru îmbunătățirea calității; realizarea de cote de nivel; ordinea și organizarea. | Implicarea angajatului; pregătirea; împuternicirea. |
| Chandler & Mc Evoy (2000) | Apropierea de client. | Risipa; instrumente de calitate. | Implicarea managementului. |
| Kunst & Lemink (2000) | Clienți. | Conducere; strategie; personal; resurse; managementul procesului, efectele sociale. | Implicarea managementului; angajați. |
| Martinez-Lorente Dewhurst & Gallegor – Rodriguez (2000) | Relațiile cu furnizorul. | Organizarea; procesul de proiectare a produsului; informații despre calitate; instrumentele procesului; instrumentele de proiectare. | Relațiile cu angajații. |
| Douglas and Judge (2001) | Axarea pe client. | Managementul prin fapte; îmbunătățirea continuă a procesului; adoptarea filosofiei calității; utilizarea metodelor MCT | Implicarea echipei de management de vârf; accent asupra pregătirii axate pe MCT. |
| Ho, Duffy & Shih (2001) | Managementul calității furnizorului. | Rolul managementului de vârf; rolul departamentului pentru calitate; proiectarea produsului; managementul procesului; raportarea informațiilor despre calitate; managementul calității furnizorului | Relațiile cu angajații, pregătirea. |
| Rahman (2001) | Axarea pe client. | Conducere; informații și analiză; strategie și planificare; procese, produse și servicii. | Oamenii. |
| Sim (2001) | Satisfacerea clientului. | Calitatea la furnizor; controlul statistic al calității; metodologiile de îmbunătățire a calității. | Calitatea și lucrul în echipă; pregătirea. |

Sursa: Boyne și Walker, 2002, pp. 7-9.

Tabelul 2 va constitui fundamentul înțelegerii și reorganizării informațiilor comparative în vederea determinării nivelurilor de convergență pentru politicile MCT.

4. Un studiu empiric privind convergența politicilor de promovare a MCT în statele balcanice, membre ale UE

4.1. Cadrul de analiză

Studiul de față pornește de la analize comparative realizate și publicate de Zurga (2008). Informațiile din studiul respectiv au fost reorganizate în conformitate cu cadrul conceptual descris în partea anterioară a studiului nostru.

Pentru statele balcanice menționate, abordările MCT se vor încadra în contextul general al managementului calității în administrația publică și, conform lui Zurga (2008, 16), acestea încorporează abordări combinate ale centralizării și descentralizării, precum și abordări descendente respectiv ascendente.

Studiul menționat, realizat pentru statele membre ale UE, realizează o matrice ce conține 18 categorii de informații pe baza cărora a fost realizată analiza comparativă (Zurga, 2008, pp. 25-148).

Din categoriile de informații menționate au fost reținute 11 categorii, relevante, în opinia noastră, pentru MCT în organizațiile publice (tabelul 3).

Tabelul 3

Structura politicilor MCT în statele balcanice

| Principiile MCT | Axarea pe client | Îmbunătățirea continuă | Lucrul în echipă |
|-----------------|---|---|--|
| Elementele MCT | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Politici în domeniul managementului calității (q11) ▪ Premii de calitate (q12) ▪ Modele de excelență (q13) ▪ Carta cetățenilor (q14) ▪ Testarea satisfacției clientului (q15) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dezvoltarea managementului calității (q21) ▪ Măsurarea calității în administrația publică (q22) ▪ Împărtășirea bunelor practici (q23) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Structura organizațională pentru promovarea calității (q31) ▪ Pregătire pentru managementul calității (q32) ▪ Instrumentele calității în organizațiile publice (q33) |

Sursa: Autorii (utilizând informațiile din Zurga, 2008).

4.2. Metodologie

În raport cu clasificarea din Tabelul 3, informațiile comparative oferite de Zurga (2008) au fost prelucrate, introducându-se o codificare a acestora ca variabile nominale, precum și evidențiindu-se, pe baza concluziilor generale la nivelul UE pentru fiecare variabilă, un set de standarde de referință.

În raport cu standardele de referință, fiecărui stat i se atribuie o valoare întregă din intervalul [1,5] care constituie aprecierea privind poziția ierarhică ocupată în raport cu îndeplinirea standardelor de referință.

Nivelurile de convergență globală se vor obține prin prelucrarea statistică a datelor și vor fi date de coeficienții de corelație Pearson.

Pentru convergența relativă, pentru fiecare stat și fiecare variabilă se vor atribui valori în intervalul $[-1,1]$ ce exprimă nivelul de compatibilitate și similitudine în abordările și instrumentele MCT. Valoarea 1 va exprima similitudinea în abordarea problematicii specifice unei variabile; 0 va exprima absența unor elemente comune, iar -1 prezența unor activități și instrumente incompatibile. Scorul obținut pentru fiecare variabilă va reprezenta media valorilor acesteia obținute prin comparații interstatale pentru variabila respectivă.

Nivelul de convergență relativă va fi dat, de asemenea, de coeficienții de corelație Pearson.

3.3. Analiza empirică

3.3.1 Convergența globală

Pentru fiecare din cele 11 elemente ale lui MCT menționate în tabelul 3, au fost formulate evaluări cantitative privind nivelul de compatibilitate a activităților și instrumentelor utilizate de fiecare stat cu concluziile generale/trendul la nivel european, formulat de Zurga (2008).

Aceste concluzii au fost considerate standarde de referință și în raport cu acestea s-au operat clasificările din tabelul 4.

Tabelul 4

Ierarhizări estimate privind conceperea și implementarea elementelor MCT

| Elemente Stat | q11 | q12 | q13 | q14 | q15 | q21 | q22 | q23 | q31 | q32 | q33 | Total |
|------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| GRECIA | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 3 | 2 | 3 | 3 | 5 | 28 |
| CIPRU | 3 | 1 | 1 | 4 | 2 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 23 |
| SLOVENIA | 4 | 5 | 5 | 1 | 5 | 2 | 4 | 3 | 5 | 5 | 3 | 42 |
| BULGARIA | 5 | 3 | 3 | 5 | 4 | 3 | 5 | 5 | 4 | 2 | 1 | 40 |
| ROMÂNIA | 2 | 4 | 4 | 3 | 3 | 1 | 1 | 4 | 2 | 4 | 4 | 32 |

Evaluările din tabelul 4 s-au realizat pe baza informațiilor furnizate de Zurga (2008). Din păcate aceste date au fost incomplete și a fost necesară utilizarea și a altor surse, de regulă, site-urile instituțiilor publice, sinteze ale EIPA, EUPAN etc.

După cum arată scorurile finale obținute, convergența cea mai ridicată privind politicile de calitate și MCT o prezintă Slovenia, urmată în ordine de Bulgaria, România, Grecia și Cipru.

Sistemul propus poate fi îmbunătățit și actualizat pe baza unor date mai complete și a unor criterii și standarde mai riguros formulate.

4.3.2 Convergența relativă

Pe baza datelor din Anexa 1, s-au definit șase variabile ce descriu, în cuantificări cantitative, nivelurile de compatibilitate ale politicilor de promovare a MCT cu politicile celorlalte state analizate. Ultima variabilă, MEAN, evaluează media celorlalte cinci variabile.

În tabelul 5 sunt redată corelațiile Pearson pentru variabilele enumerate.

Tabelul 5

Corelații Pearson relative la politicile MCT în statele balcanice, membre ale UE

| | | GR | CY | SI | BG | RO | MEAN |
|------|---------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| GR | Pearson Correlation | 1 | -.090 | -.315(*) | -.138 | .019 | .210 |
| | Sig. (2-tailed) | | .511 | .019 | .314 | .892 | .124 |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |
| CY | Pearson Correlation | -.090 | 1 | .304(*) | .188 | .221 | .715(**) |
| | Sig. (2-tailed) | .511 | | .024 | .169 | .105 | .000 |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |
| SI | Pearson Correlation | -.315(*) | .304(*) | 1 | -.163 | -.190 | .267(*) |
| | Sig. (2-tailed) | .019 | .024 | | .234 | .164 | .049 |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |
| BG | Pearson Correlation | -.138 | .188 | -.163 | 1 | .298(*) | .519(**) |
| | Sig. (2-tailed) | .314 | .169 | .234 | | .027 | .000 |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |
| RO | Pearson Correlation | .019 | .221 | -.190 | .298(*) | 1 | .583(**) |
| | Sig. (2-tailed) | .892 | .105 | .164 | .027 | | .000 |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |
| MEAN | Pearson Correlation | .210 | .715(**) | .267(*) | .519(**) | .583(**) | 1 |
| | Sig. (2-tailed) | .124 | .000 | .049 | .000 | .000 | |
| | N | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 | 55 |

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Exceptând variabila MEAN, toate celelalte corelații sunt slabe (0.019 – 0.304) iar restul sunt negative. Concluzia generală este aceea că politicile de promovare a MCT sunt fundamentate pe activități și instrumente extrem de diverse, care nu conduc la concluzia unei convergențe ridicate. Cele mai puternice corelații sunt între Cipru și Slovenia (0.304), precum și între Bulgaria și România (0.298), ambii coeficienți fiind semnificativi la nivel 0.05. Explicația

unei asemenea situații poate fi apartenența celor două grupuri de state la același val de extindere a UE (2004, respectiv 2007), precum și contextul european mai favorabil în ceea ce privește promovarea politicilor de calitate și MCT în care s-au încadrat cele patru state menționate. Cazul Greciei este singular, având corelații negative $[(-0.315) - (-0.090)]$, cu excepția corelației cu România, dar care semnifică, mai degrabă, o absență a corelației (0.019).

Dacă ar fi să discutăm de o medie a variabilelor, exprimată prin variabila MEAN, se observă, așa cum este și firesc, că în ordine, corelațiile cu aceasta sunt: Cipru (0.715), România (0.583), Bulgaria (0.519), Slovenia (0.267) și Grecia (0.210).

5. Concluzii

Politicile de promovare a calității și a MCT în administrațiile publice ale statelor balcanice, membre ale UE, sunt extrem de diferite. Explicația unei asemenea situații rezidă, pe de o parte, în etapele diferite în care acestea au aderat la UE, precum și afirmarea târzie, la sfârșitul anilor '90, a unui cadru coerent, conceptual și de bune practici privind promovarea calității și a MCT în administrația publică.

De altfel, modelul Spațiului Administrativ European care a furnizat, după anul 2000, standardele după care erau apreciate și monitorizate progresele în reformele administrațiilor publice menționate nu conține abordări explicite privind necesitatea introducerii și implementării politicilor de calitate și a MCT în administrațiile publice.

Inițiativele privind evaluarea politicilor de calitate și MCT s-au manifestat, așa cum arătam în prima parte a lucrării, după anul 2000, cea după care realizăm prezenta analiză, chiar în 2007 – 2008. Prin urmare, perioada necesară implementării și compatibilizării politicilor de calitate și MCT în administrația publică a fost insuficientă. Totuși, preocupările privind promovarea politicilor de calitate și MCT sunt tot mai vizibile, iar eforturile Institutului European de Administrație Publică (EIPA), precum și ale Fundației Europene pentru Managementul Calității (EFQM) sunt din ce în ce mai importante. Instrumentele promovate de acestea, CAF și modelul EFQM – beneficiază în multe state de politici distincte de aplicare, iar conferința privind calitatea în administrația publică a depășit deja cinci ediții.

Bibliografie

- Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press
- Boyne, G., Walker, R., „Total Quality Management and Performance. An Evaluation of the Evidence and Lessons for Research on Public Organizations”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 2, December 2002, pp. 111-131

- Broekmate, L., Dahrendorf, K., Dunker, K. (2001). *Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*, Berlin, Jehle
- Brunetti, A., Weder, B., Kisunko, G., "Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in former Socialist Countries", *World Bank Working Papers on Governance, Corruption and Legal Reform*, No. 103, 1997, Washington, D.C.
- Caddy, J., Vintar, M. (eds.) (2002). *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*, Bratislava, NISPAcee
- Dean, J.W., Jr., Bowen, D.E., "Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice through Theory Development", *Academy of Management Review*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 392-418
- EIPA, 1996, "National Programmes for the Improvement of the Quality of Public Services", Report drawn up by the EIPA for the 27th Informal Conference of the Directors-General of the Public Service, Maastricht
- Engel, Ch. (2003). *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries*, Maastricht, EIPA
- Ferlie, E. et al. (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press
- Gooden, S.T., McCreary, S.M., "That Old Time Religion: Efficiency, Benchmarking, and Productivity", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 1, 2001, pp. 116-120
- Gore, Al., "The best kept secrets in government: a report to President Bill Clinton", Washington DC, US Government Printing Office, *National Performance Review*, 1996
- Grant, R.M., Shani, R., Krishan, R., "TQM's challenge to management theory and practice", *Sloan Management Review*, 35(2), 1994, pp. 25-35
- Hackman, R.J., Wageman, R., "Total Quality Management: empirical, conceptual, and practical issues", *Administrative Science Quarterly*, 40, 1995, pp. 309-42
- Hesse, J.J., "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe", in Preparing Public Administration for the European Administrative Space, *Sigma Paper*, No. 23, OECD, Paris, 1998, pp. 168-179
- Hood, Ch., "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-19
- Löffler, E., „The Modernization of the Public Sector in an International Perspective: Concepts and Methodologies of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries“, Speyer, *Speyerer Forschungsberichte*, 151, 1996
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (1995). *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage Publications.
- Poschl, J., "Are CEECs Stuck in a Quality Gap?", *Trends in World Economy*, No. 78, 1996, pp. 183-188
- Spencer, B.A., "Models of organization and total quality management: A comparison and critical evaluation", *Academy of Management Review*, 19, 1994, pp. 446-471
- Talbot, C., "Public Performance – towards a new model?", *Public Policy and Administration*, Vol. 14, No. 3, 1999, pp. 15-34
- Verheijen, A.J.G., "Administrative Capacity Development: A race against time?" *WRR Working Document*, No. 107, 2001, The Hague.
- Zurga, G. (ed.), "Quality Management in Public Administrations of the EU Member States. Comparative Analysis", 2008, Ljubljana: Ministry of Public Administration, <http://www.eupan.eu>

