

**SISTEM DE BENCHMARKING ȘI MANAGEMENT AL CALITĂȚII SERVICIILOR
PENTRU SERVICIILE PUBLICE DE INTERES GENERAL**

**BENCHMARKING AND SERVICE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM FOR PUBLIC
SERVICES OF GENERAL INTEREST**

Prof.dr. Ioan RADU

Asist.drd. Mihai CIOC

Abstract

Benchmarking, as a service quality measuring instrument, is presently in an intermediary stage between the theoretical development and practical application in the public services of general interest sector. In this context, the objective of this paper is to demonstrate the utility and applicability of an benchmarks indicators system which is correlated with the European Union practices and the Romanian public utilities sector particularities. The performance measuring criterias presented in this paper supply information about de operators effiencie and efficacy, by identifying the connection between the service quality and the customer satisfaction. The benchmarks are the result of analyses of the contextual factors and best practices from major european companies in the field of water and wastewater supply and sanitation sectors, and can provide useful information and support for decision making to all the implicated stakeholders: operators, customers and central and local public administration authorities.

Apropiata aderare a României la Uniunea Europeană impune criterii precise privind garantarea unor servicii publice de interes general performante și de calitate și - în special, dezvoltarea industriilor de rețea și a legăturii dintre acestea, elemente ce reprezintă condiții esențiale în ceea ce privește facilitarea integrării, creșterea bunăstării cetățenilor și atingerea într-un interval scurt de timp a normelor și standardelor comunitare.

Comunitatea Europeană promoveaza o liberalizare “controlată” a acestor servicii, adică o deschidere progresivă a pieței, însoțită de măsuri care să protejeze interesul general, îndeosebi prin introducerea conceptului de serviciu universal, în vederea garantării accesului tuturor, indiferent de

situația economică și socială sau de poziția geografică, la un serviciu de calitate cu un preț accesibil.

În perspectiva integrării în Uniunea Europeană, România trebuie să țină seama de faptul că, în dezvoltarea și organizarea serviciilor publice, principiul de bază se referă la crearea acelor condiții prin care să fie oferite consumatorilor serviciile respective la standarde de calitate europeană și la prețuri accesibile. De asemenea, garantarea unor servicii de interes general performante și de calitate este esențială pentru creșterea bunăstării cetățenilor și pentru a-i ajuta să își valorifice, în mod real, drepturile fundamentale.

În acest context, s-a impus necesitatea promovării unor instrumente care să permită analiza comparativă a performanțelor operatorilor din sfera serviciilor publice de interes general din România prin prisma unui set unitar de indicatori de performanță. Implementarea sistemelor de benchmarking reprezintă principala cale de acțiune pentru realizarea acestor obiective, cu un impact major asupra calității serviciilor și satisfacției consumatorilor.

Deși benchmarkingul este un instrument larg răspândit pe plan mondial, în România, mai ales în sectorul serviciilor publice de interes general, a fost foarte puțin utilizat, astfel că nu se poate vorbi de existența unei experiențe cu privire la această practică. În vederea asigurării caracterului de flexibilitate a procesului de benchmarking, lucrarea își propune să surprindă un număr limitat de criterii de apreciere și comparare a performanțelor. Sistemul de indicatori financiari și operaționali poate fi utilizat pentru evaluarea eficienței și eficacității serviciilor publice de interes general, în special a celor de alimentare cu apă și de canalizare, alimentare cu energie termică produsă centralizat, salubritate și transport public.

Ținând cont și de experiența altor țări, în special Marea Britanie, Olanda și Franța, care au implementat sisteme de indicatori tip benchmarks la nivel național, considerăm că implementarea sistemelor de benchmarking în cadrul organizațiilor furnizoare/prestatoare de servicii publice de interes general trebuie să se facă concomitent în două planuri, cărora le corespund două tipuri de benchmarking:

a. Benchmarkingul intern. Este cel care analizează comparativ practici, procese și performanțe ale unei subdiviziuni organizatorice a unui operator de servicii publice comparativ cu alte verigi ale aceleiași organizații. Acest tip de benchmarking este cel mai ușor de implementat, deoarece informațiile pot fi obținute mult mai repede decât în cazul benchmarkingului extern.

b. Benchmarkingul extern. Poate fi utilizat pentru analiza comparativă a performanțelor unei organizații comparativ cu o altă organizație, dar din același domeniu de activitate (alimentare cu apă și canalizare, alimentare cu energie termică furnizată centralizat, salubritate etc.). Benchmarkingul extern poate fi implementat în contextul unui sistem de indicatori de performanță la nivel național, corelați cu standardele europene privind calitatea serviciilor.

Sistemul de indicatori de benchmarking propus presupune gruparea criteriilor de evaluare a performanțelor în sfera serviciilor publice de interes general în trei categorii: criterii tehnice, criterii

economico-financiare și criterii de continuitate. Indicatorii sunt de asemenea grupați în patru subgrupe la nivel de serviciu: serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, serviciul public de alimentare cu energie termică produsă centralizat, serviciul public de salubritate a localităților și serviciul public de transport.

Criteriile tehnice sunt grupate în două categorii: criteriile operaționale (furnizează informații cu privire la eficiența furnizării serviciului, în special prin prisma controlului costurilor și integrării politicilor de mediu) și criteriile privind satisfacția consumatorului (indică calitatea serviciului și gradul în care acesta satisface cerințele consumatorilor).

Criteriile economico-financiare sunt aceleași pentru toți operatorii și sunt utilizate pentru diagnosticarea viabilității economice a furnizorilor/prestatorilor de servicii publice de interes general.

Criteriile de continuitate cuprind informații referitoare la variația activelor și investițiile aflate în derulare. Efortul investițional nu trebuie să fie considerat ca un consum de resurse financiare pur și simplu, ci trebuie judecat ca un proces complex în cadrul căruia se produc bunuri materiale cu o perioadă lungă de utilizare, se realizează condiții de viață la standardele europene pentru întreaga populație a țării și se îndeplinesc politicile de mediu și de dezvoltare durabilă pentru care România s-a angajat în perspectiva integrării în Uniunea Europeană.

1.Criterii tehnice de evaluare a performanțelor managementului serviciilor publice de gospodărie comunală

1.1.Serviciul public de alimentare cu energie termică produsă centralizat

- 1.1.1. *Producția de energie termică* (Gcal/zi sau Gcal/an).
- 1.1.2. *Densitatea rețelei* ((Gcal/h)/(km rețea) sau (Gcal/an)/km²). Acest indicator indică densitatea rețelei de alimentare cu energie termică. În general, în Uniunea Europeană, rețelele de alimentare cu energie termică se justifică din punct de vedere economic mai ales în zonele dens populate, cum ar fi în orașe. Cu cât rețeaua se întinde pe o suprafață mai mare pentru o populație mică, cu atât mai mult se consideră drept nejustificate mijloacele de distribuție și cu atât mai mare va fi probabilitatea pierderilor de căldură.
- 1.1.3. *Consumul de utilități per Gcal* (kWh/Gcal și m³/Gcal). Acest criteriu indică eficiența sistemului. Companiile românești sunt parțial echipate cu contoare de apă și de electricitate și prin urmare, aceste criterii pot fi monitorizate. Consumul mare pe Gcal comparat cu alte amplasamente/medii poate indica necesitatea reabilitării mijloacelor de producție sau necesitatea de a lua în considerare orientarea către surse alternative de combustibil.
- 1.1.4. *Cantitatea de energie termică neîncasată* (Gcal/oră). Acest criteriu indică diferența dintre cantitatea de energie furnizată în rețea și cantitatea de energie consumată de către utilizatorii

finali. Monitorizarea criteriului necesită contorizarea la punctul de livrare. O pondere mai mare de 30% a cantității neîncasate în totalul cantității furnizate indică faptul că rețeaua necesită reparații.

- 1.1.5. *Cantitatea de energie termică livrată (Gcal)*. Acest indicator se calculează per gospodărie, persoană, contract sau bransament.
- 1.1.6. *Cantitatea de energie termică livrată în funcție de condițiile meteorologice (Gcal)*. Condițiile meteorologice care se iau în considerare pentru determinarea valorii acestui indicator sunt: temperatura medie sau medială, limite superioare și inferioare de temperatură, intervale de temperatură etc.
- 1.1.7. *Numărul de angajați per cantitate livrată (Salariați/Km rețea sau Salariați/ Bransament)*.
- 1.1.8. *Temperatura atinsă în locuință (°C)*. Este un indicator de calitate deosebit de important deoarece, adesea, clădirile aflate la capătul conductei din rețea primesc căldură insuficientă și sunt primele care se debransează de la sistem.
- 1.1.9. *Numărul de ore de apă caldă asigurate pe săptămână (Ore/ Săptămână)*. În România, considerând că o mare parte a populației primește apă caldă doar câteva ore pe zi, această proporție înlocuiește criteriul privind calitatea serviciului, denumit întreruperi neintenționate pe anotimp. Dacă serviciul este inegal și există întreruperi dese, consumatorii casnici pot fi tentați să prefere sisteme descentralizate.
- 1.1.10. *Procentul populației contorizate (%)*. Indică gradul în care este contorizat consumul. Dacă consumul nu este contorizat, înseamnă că se vor plăti facturi calculate pe baza unor presupuneri sau consumuri medii, care pot conduce la amplificarea insatisfacției. În zonele în care există un procent mic al populației contorizate, există stimulente mici de a reduce consumul de căldură.
- 1.1.11. *Numărul de reclamații*. Indică numărul de reclamații se raportează la gospodărie, persoană deservită, contract sau bransament.

1.2. Serviciul public de alimentare cu apă

- 1.2.1. *Producția zilnică de apă (m³/zi)*. Acest indicator reflectă cantitatea anuală totală de apă furnizată în sistemul de distribuție, exprimată, ca valoare medie pe parcursul anului, în m³/zi.
- 1.2.2. *Costurile unitare de exploatare (lei/m³)*. Indicatorul se determină atât pentru activitatea de alimentare cu apă cât și pentru cea de canalizare.
- 1.2.3. *Consumul zilnic de apă al populației (m³/pers/zi)*. Criteriul indică cantitatea totală anuală de apă vândută clienților/ populației alimentate.
- 1.2.4. *Cantitatea de apă neîncasată (%)*. Diferența dintre apa furnizată în sistemul de distribuție și cantitatea de apă vândută, împărțită la cantitatea de apă furnizată în sistemul de distribuție,

exprimată procentual.

- 1.2.5. *Cantitatea de apă uzată facturată* (m^3). Reprezintă 5% din cantitatea de apă facturată.
- 1.2.6. *Numărul de angajați per cantitate livrată* (Salariați/Km rețea sau Salariați/ Branșament sau Salariați/ m^3 livrat).
- 1.2.7. *Gradul de acoperire a populației (%)*. Procentul din populație branșată la rețeaua de alimentare cu apă și la cea de canalizare.
- 1.2.8. *Procentul populației contorizate (%)*. În cazul în care consumul nu este contorizat, se vor plăti facturi calculate pe baza unor presupuneri sau consumuri medii, fapt care determină creșterea insatisfacției clienților.
- 1.2.9. *Numărul de reclamații*. Numărul de reclamații se stabilește prin raportarea la gospodărie, persoană deservită, contract sau branșament.
- 1.2.10. *Calitatea apei (zile/an)*. Criteriul exprimă numărul de zile în care calitatea apei nu este conformă cu standardele.

1.3. Serviciul public de salubritatea localităților

- 1.3.1. *Cantitatea de deșeuri solide produse* (m^3 /locuitor). Valoarea acestui indicator variază în funcție de localitate și de specificul activităților economice desfășurate în zonă. Poate exista o cantitate substanțială de deșeuri solide care nu sunt reflectate de acest indicator, în funcție de mărimea rețelei de colectare.
- 1.3.2. *Gradul de colectare al deșeurilor solide* (m^3 /locuitor). Indicatorul reflectă efectivitatea serviciului actual de colectare a deșeurilor solide.
- 1.3.3. *Cheltuieli unitare de colectare a deșeurilor* (lei/locuitor sau lei/ m^3). Reflectă cheltuielile materiale, de personal, precum și cheltuielile generale de regie aferente colectării deșeurilor.
- 1.3.4. *Numărul de angajați per cantitate colectată* (salariați/ m^3).
- 1.3.5. *Gradul de acoperire a populației (%)*. Procentul din populație de la care se colectează deșeuri solide. Acest indicator reflectă eficacitatea rețelei existente de colectare a deșeurilor solide. Există cazuri în care numai o parte a orașului poate avea servicii regulate de colectare, ceea ce înseamnă că o cantitate mare de deșeuri solide poate nu este colectată și tratată. Zonele în care nu se colectează deșeuri solide, prezintă potențial pentru extinderea serviciului.
- 1.3.6. *Numărul de reclamații*. Numărul de reclamații se stabilește prin raportarea la gospodărie, persoană deservită sau contract.

1.4. Serviciul public de transport local

- 1.4.1. *Numărul total de km parcurși de întregul parc auto* (km). Acest criteriu reflectă producția

totală a sistemului. Se pot face diverse clasificări în funcție de mijlocul de transport utilizat (autobuz, troleibuz, metrou, tramvai).

- 1.4.2. *Număr mediu de km parcurși zilnic* (km/vehicol zile). Criteriul indică eficiența sistemului. Un raport scăzut, de exemplu 118 km/vehicol zile, indică faptul că ori parcul auto este prea mare, ori gradul de utilizare al acestuia este prea redus.
- 1.4.3. *Vechimea medie a parcului auto* (ani sau luni). De regulă, indicatorul se calculează pentru fiecare tip de mijloc de transport.
- 1.4.4. *Consumul mediu la 100 km* (lei/vehicul, lei/loc sau lei/categorie).
- 1.4.5. *Cheltuieli medii de întreținere și reparații* (lei).
- 1.4.6. *Cheltuieli operaționale per unitate* (bilet) (lei). Reflectă cheltuielile cu combustibilul, piesele de schimb, personalul, întreținerea parcului auto, amortizarea mijloacelor fixe.
- 1.4.7. *Ponderele subvențiilor în totalul costurilor operaționale* (%).
- 1.4.8. *Distanța medie între opriri* (m). O distanță medie redusă (mai mică de 500 m) determină scăderea vitezei comerciale și creșterea costurilor de operare.
- 1.4.9. *Viteza comercială* (km/h). Criteriul reflectă competitivitatea relativă a fiecărui mijloc de transport. Dacă viteza comercială este prea mică, de exemplu 11 km/h, călătorii pot opta pentru mijloace de transport alternative, inclusiv mașini personale.
- 1.4.10. *Frecvența medie a vehiculelor* (min). Criteriul se determină pentru fiecare categorie de vehicule.

2.Criterii economico-financiare

Criteriile economico-financiare utilizate pentru evaluarea performanțelor în sfera serviciilor publice de interes sunt grupate în trei categorii : profitabilitate, lichiditate și solvabilitate. Acești indicatori oferă o idee generală asupra situației financiare a operatorului și oferă o bază de date statistice pentru efectuarea unei analize previzionale. De asemenea, este necesar ca acești indicatori să poată să fie urmăriți în timp, pentru a reflecta tendințele existente.

Indicatorii financiari prezentați în continuare sunt adecvați pentru condițiile actuale care caracterizează piața serviciilor de utilități publice din România. Spre exemplu, există un număr redus de operatori care au, în prezent, datorii pe termen lung, ca urmare a faptului că în trecut au operat ca organizații bugetare sau datorită reticenței băncilor private locale privind finanțarea activității acestora. În consecință, ținând cont și de faptul că există și alți indicatori tipici de solvabilitate care, cu toate că sunt importanți, nu sunt suficient de relevanți, considerăm că pentru evaluarea performanțelor operatorilor din sfera serviciilor publice de interes generale este necesar să fie incluși următorii indicatori:

- 2.1. *Rata profitabilității resurselor ocupate* (Volum vânzări-Total cheltuieli directe)/ Volum

vânzări). Acest indicator reflectă modul în care operatorul acoperă cheltuielile de operare din vânzări și posibilitatea de a acoperi alte costuri, cum ar fi cele aferente investițiilor. Un procent negativ indică faptul că vânzările nu acoperă cheltuielie de operare curente. Acest indicator nu ia în considerare subvențiile de operare, amortizarea și/sau taxa de concesiune.

- 2.2. *Rata lichidității generale* (Active circulante/ Datorii pe termen scurt). Indică capacitatea de a plăti datoriile curente prin valorificarea activelor circulante. Recomandarea este ca valoarea indicatorului să fie cuprinsă între 2 și 2,5.
- 2.3. *Rata solvabilității patrimoniale* (Capitaluri proprii/(Capitaluri proprii+ Credite bancare)). O valoare normală a acestui indicator este mai mare decât 0,5.

3.Criterii de continuitate

- 3.1. *Procent din rețea înlocuit anual(%)*.Calculul acestui indicator este relevant pentru serviciul de alimentare cu apă și canalizare și cel de alimentare cu energie termică.
- 3.2. *Ponderea amortizării anuale a echipamentelor în valoarea lor de înlocuire(%)*. O valoare mai mică de 3,5% reflectă o scădere a nivelului serviciilor.
- 3.3. *Ponderea lungimii re rețea reparată în lungimea totală a rețelei (%)*.Calculul acestui indicator este relevant pentru serviciul de alimentare cu apă și canalizare și cel de alimentare cu energie termică.
- 3.4. *Raportul dintre investițiile totale anuale și numărul de unități livrate (lei/m³ sau lei/Gcal)*.

Benchmarkingul, ca instrument utilizat pentru a calității serviciilor, se află în prezent într-un stadiu intermediar între conceptele teoretice și aplicarea efectivă a acestora în sectorul serviciilor publice de interes general. În acest context, lucrarea și-a propus să demonstreze utilitatea și aplicabilitatea unui sistem de indicatori benchmarks corelat cu practicile Uniunii Europene și cu specificitățile sectorului utilităților publice din România. Criteriile de evaluare a performanțelor operatorilor prezentate în această lucrare furnizează informații cu privire la eficiența și eficacitatea activității acestora, surprinzând legătura între calitatea serviciului și gradul de satisfacție al consumatorului. Indicatorii reprezintă rezultatul analizei factorilor contextuali și a celor mai bune practici utilizate la nivelul unor companii europene performante din sfera serviciilor de alimentare cu apă și a celor de salubritate a localităților și pot furniza informații utile și suport pentru fundamentarea deciziilor pentru toți stakeholderii implicați: operatori, consumatori și reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale.

Bibliografie:

- [1] Radu I., Ursăcescu M., Cioc M. "*Informatică și management*". Ed. Universitară, București, România. 2005.
- [2] Radu I., Vlădeanu D. "*Analiza diagnostic și strategia de dezvoltare a serviciilor publice de gospodărie comunală*". Ed. Tribuna Economică, București, România. 2004.
- [3] Ammons D. N. "*Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*". Ed. Sage Publications, Thousand Oaks, S.U.A. 2001.
- [4] Morley E., Scott P., Harry P.H. "*Comparative Performance Measurement*". Ed. Urban Institute Press, Washington, S.U.A. 2002.
- [5] Gaster L., Squires A. "*Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*". Ed. Open University Press, New York, S.U.A. 2003.
- [6] Shah A. "*Public Services Delivery (Public Sector, Governance, and Accountability) (Public Sector, Governance, and Accountability Series)*". Ed. World Bank Publications, Washington, S.U.A. 2005.